



**Università
degli Studi
di Ferrara**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTI NAZIONALI**

CICLO XXXIV

COORDINATORE Prof. Giovanni De Cristofaro

LA VERIFICA DEI POTERI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Dalle normative elettorali nazionali verso una disciplina elettorale uniforme

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

Dottorando

Dott. Alberto Di Chiara

Tutore

Prof. Marco Magri

Anni 2018/2021

Indice

Introduzione	7
--------------------	---

Capitolo I

LA VERIFICA DEI POTERI: ORIGINE E MODELLI

1. Introduzione	15
2. Inghilterra	18
3. Francia.....	24
4. Germania	30
5. Spagna.....	36
6. Stati Uniti	41
7. La verifica dei poteri nell'ordinamento italiano: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana	48
7.1. La convalida delle elezioni nei regolamenti parlamentari.....	51
7.2. La qualificazione della verifica dei poteri tra giurisdizione e attività amministrativa	55
7.3. La convalida delle elezioni alla prova della prassi.....	60
7.4. Il contenzioso pre-elettorale alla ricerca di un giudice tra giurisdizione ordinaria, amministrativa e competenza delle Camere.....	66
7.4.1. Il contenzioso pre-elettorale e la sentenza n. 48 del 2021	71
7.5. Verso il superamento della verifica dei poteri parlamentare?	75

Capitolo II

LA VERIFICA DEI POTERI NEL PARLAMENTO EUROPEO: IL QUADRO NORMATIVO NELLA DIMENSIONE COMUNITARIA E NAZIONALE

1. Introduzione	77
2. La disciplina europea sulla verifica dei poteri	78
3. Il contenzioso per le elezioni europee nell'ordinamento italiano	79
4. Contenzioso e verifica dei poteri per le elezioni del Parlamento europeo negli Stati membri dell'Unione europea	83
4.1. Belgio	83
4.2. Bulgaria	84
4.3. Repubblica Ceca.....	85
4.4. Danimarca.....	85

4.5. Germania	86
4.6. Estonia	86
4.7. Irlanda.....	87
4.8. Grecia.....	87
4.9. Spagna	88
4.10. Francia	89
4.11. Croazia.....	89
4.12. Cipro	90
4.13. Lettonia.....	90
4.14. Lituania.....	91
4.15. Lussemburgo	92
4.16. Ungheria	92
4.17. Malta.....	93
4.18. Paesi Bassi.....	93
4.19. Austria	94
4.20. Polonia.....	94
4.21. Portogallo	95
4.22. Romania.....	96
4.23. Slovenia	96
4.24. Slovacchia.....	97
4.25. Finlandia	97
4.26. Svezia	98
4.27. Regno Unito.....	98
5. Un panorama frastagliato	99
5.1. Il modello parlamentare di verifica dei poteri per le elezioni europee: una contraddizione doppia	101
5.2. Quali conseguenze sul sistema di verifica dei poteri nelle elezioni europee?.....	111

Capitolo III
PRASSI E GIURISPRUDENZA SULLA VERIFICA DEI POTERI
DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. Introduzione	115
2. L’assetto normativo e la frantumazione dell’attività di verifica dei poteri per il Parlamento europeo	116

3. La decadenza dal mandato parlamentare europeo del condannato Le Pen	118
4. Il principio di autonomia parlamentare nella verifica dei poteri nel caso Occhetto vs. Donnici.....	121
5. La decadenza degli eurodeputati indipendentisti catalani: il quadro emerso alla luce delle elezioni del 26 maggio 2019	127
5.1. La verifica dei poteri del Parlamento europeo... tra Madrid e Strasburgo?.....	130
5.2. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione sull'immunità degli europarlamentari	133
5.2.1. Alcune osservazioni critiche sul dies a quo dell'immunità parlamentare degli eurodeputati	137
5.3. La risposta della Corte di Giustizia: le sentt. nn. C-502/19 e C-646/19.....	143
5.4. Il risvolto della pronuncia nell'ordinamento spagnolo e la decadenza di Junqueras	145
6. La decadenza degli eurodeputati britannici: la travagliata partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee del 23-26 maggio 2019.....	152
6.1. La decadenza degli eurodeputati britannici: una scelta costituzionalmente obbligata?	156
6.2. L'inerzia del legislatore italiano e il comunicato stampa della Corte di cassazione: una violazione della riserva di legge in materia elettorale?	168
6.2.1. Lo status degli eurodeputati "sospesi" e il numero di eletti in Italia alle elezioni del 26 maggio 2019.....	171
7. Lo sfondo del principio di autonomia del Parlamento nella giurisprudenza eurounitaria.....	179

Capitolo IV

LA VERIFICA DEI POTERI NEL PARLAMENTO EUROPEO TRA NORMATIVA ELETTORALE UNIFORME E CIRCOSCRIZIONE TRANSNAZIONALE

1. Introduzione	183
2. L'evoluzione della normativa elettorale del Parlamento europeo: dall'Assemblea comune all'elezione a suffragio universale diretto.....	184
2.1. Dalla elezione a suffragio universale diretto ai primi tentativi di omogeneizzazione della normativa elettorale	188
2.2. La riforma del sistema elettorale europeo tra normativa uniforme e circoscrizione transnazionale.....	193
3. Gli ostacoli sulla strada della normativa elettorale uniforme: la giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee	199
3.1. La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee.....	207

3.2. La giurisprudenza costituzionale ceca in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee	212
4. L'introduzione di una circoscrizione elettorale uniforme e il suo impatto sulla verifica dei poteri.....	214
Conclusioni	219
Bibliografia	231

Introduzione

Le elezioni europee del 2019 e la vicenda degli eurodeputati indipendentisti catalani hanno riproposto il tema della verifica dei poteri nel Parlamento europeo.

Come noto, le elezioni europee si svolgono tuttora sulla base delle regole dettate dai singoli Stati membri, essendo fissate a livello eurounitario soltanto alcune disposizioni di principio, come si avrà modo di approfondire nel Capitolo IV. Ma non c'è una disciplina comune della convalida, essendo rinviato tutto alle normative degli Stati membri: la disciplina spagnola prevede, come ultima fase del procedimento elettorale, che gli eletti al Parlamento europeo, al momento dell'accettazione del mandato, debbano giurare sulla Costituzione presso la *Junta Electoral Central* di Madrid. Qui sorge il primo problema: Carles Puigdemont, ex presidente catalano in esilio in Belgio e neoeletto al Parlamento europeo, qualora fosse rientrato in territorio spagnolo per prestare giuramento sarebbe stato con ogni probabilità arrestato, in quanto accusato di ribellione e sedizione per i fatti avvenuti in Catalogna alla fine del 2017, culminati nella dichiarazione unilaterale di indipendenza. Oltre a Puigdemont, risultavano eletti anche l'ex Assessore alla Salute Antoni Comín, anch'egli in esilio in Belgio, e l'ex vicepresidente catalano Oriol Junqueras, in stato di custodia cautelare in Spagna e imputato (e successivamente condannato) dinanzi al *Tribunal Supremo*. Nei giorni seguenti alle elezioni, l'ex presidente Puigdemont ha tentato invano di entrare nella sede del Parlamento europeo, essendone impedito in quanto sprovvisto delle necessarie credenziali, poiché le competenti autorità nazionali non avevano inviato l'elenco definitivo degli eletti, con conseguente sospensione dell'assunzione della carica per tutti gli eurodeputati spagnoli. Il giuramento di fronte alla *Junta Electoral Central* si è svolto il 17 giugno, in assenza dei tre aspiranti eurodeputati catalani: in ragione di ciò, la *Junta* ha comunicato al Parlamento europeo la lista definitiva degli eletti, comprendente soltanto cinquantuno nominativi, rispetto ai cinquantaquattro seggi spettanti alla Spagna. Conseguentemente, i tre esclusi scrissero al Presidente del Parlamento europeo Tajani al fine di vedersi riconosciuta la qualità di eurodeputati: il Presidente, appellandosi all'art. 12 dell'Atto del 1976, che impone al Parlamento di Strasburgo di limitarsi a prendere atto dei risultati elettorali proclamati negli Stati membri, ha rimesso la decisione sulla legalità delle norme e delle procedure in materia elettorale alle autorità giurisdizionali nazionali. I legali di Puigdemont e di Comín hanno proposto un ricorso al Tribunale di Primo grado dell'Unione europea: respinto in sede cautelare, sul ricorso il Tribunale si è successivamente pronunciato nel merito, al fine di ottenere «la sospensione della operatività di diverse decisioni del Parlamento europeo che

impedirebbero ai ricorrenti di prendere possesso dei propri seggi in Parlamento in qualità di membri eletti e, in secondo luogo, un'ordinanza che imponga al Parlamento europeo di adottare tutte le misure necessarie – incluso il riconoscimento dei privilegi e delle immunità dei ricorrenti – in modo che essi possano occupare i propri seggi per il 2 luglio 2019». Parallelamente, il *Tribunal Supremo*, dinanzi al quale pendeva il procedimento penale a carico di Junqueras, ha sollevato una questione pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea avente ad oggetto il contenuto ed i limiti dell'immunità derivanti dal mandato parlamentare europeo. Successivamente, la *Junta Electoral Central* ha definitivamente stabilito che, in mancanza di giuramento, i tre indipendentisti catalani non possono acquisire lo status di europarlamentari.

Tale vicenda – il cui fulcro centrale riguarda un segmento del procedimento elettorale – rivela due questioni giuridiche fondamentali per il tema in esame: la prima concerne la verifica dei poteri nel Parlamento europeo e, più specificamente, il rapporto intercorrente tra le singole autorità nazionali e il Parlamento di Strasburgo; la seconda, strettamente connessa alla prima, impone di riflettere in profondità sulla natura del mandato elettorale degli eurodeputati, il cui ruolo oscilla tra quello di delegati degli Stati membri e quello di rappresentanti dei cittadini dell'Unione.

La vicenda è approdata dinanzi alla Corte di Giustizia, che si è pronunciata alla fine del 2019. Secondo il giudice del Lussemburgo, dovendo il Parlamento europeo limitarsi a prendere atto dei risultati delle elezioni ufficialmente proclamati dagli Stati membri, le persone ufficialmente proclamate elette sono divenute per ciò soltanto membri del Parlamento europeo: lo status di eurodeputato conseguirebbe alla sola proclamazione dei risultati elettorali, prescindendo da ogni altra formalità imposta dalle normative nazionali. In questo modo la Corte di Giustizia da un lato sembra neutralizzare l'obbligo di giuramento sulla Costituzione spagnola e, dall'altro, non smentisce il proprio precedente orientamento, in quanto non arriva a sindacare le norme sul procedimento elettorale interno allo Stato membro, continuando ad affermare di limitarsi a prendere atto dei risultati proclamati dagli Stati membri. Il margine di creatività di cui il giudice del Lussemburgo si è appropriato risiede nella individuazione della sola proclamazione degli eletti come momento di acquisizione della carica di eurodeputato, prescindendo dal completamento del procedimento elettorale disciplinato dalla normativa nazionale spagnola.

La pronuncia in commento da un lato rende inoperante il margine di discrezionalità in capo agli Stati membri nel definire ulteriori adempimenti procedurali diversi dalla proclamazione dei risultati elettorali e, dall'altro, pone un ulteriore tassello verso la definizione di un sistema

elettorale uniforme anche dal punto di vista del procedimento di proclamazione degli eletti. Tale passaggio potrebbe contribuire a trasformare l'attuale assetto delle elezioni europee – di fatto una sommatoria dei risultati elettorali nei singoli Stati membri, frutto dell'applicazione di normative differenti – in una competizione autenticamente sovranazionale.

Come si è tentato di evidenziare, la verifica dei poteri e il contenzioso per l'elezione del Parlamento europeo rappresentano un tema in grado di unire un argomento classico del Diritto costituzionale con le evoluzioni più recenti del modello parlamentare a livello sovranazionale.

Al fine di definire in termini più netti il tema, si è scelto di concentrare l'analisi sul contenzioso post-elettorale, con particolare riferimento alla fase di verifica dei poteri che vede coinvolti i singoli Stati nazionali e il Parlamento di Strasburgo. Nell'analisi, dunque, si tralasceranno gli aspetti relativi alle fasi precedenti, la cui disciplina rimane affidata pressoché integralmente agli Stati membri.

Le ragioni che sorreggono la scelta del tema possono essere così riassunte: la progressiva “cessione” di sovranità degli Stati nazionali verso la dimensione sovranazionale europea si è accompagnata – come noto – ad una maggiore attribuzione di poteri al Parlamento europeo, non più composto di delegati dei Parlamenti nazionali è stata abbandonata in favore dell'elezione diretta degli eurodeputati. Di conseguenza, il voto per il Parlamento europeo è divenuto lo strumento attraverso cui i cittadini esercitano una quota sempre più rilevante della sovranità popolare. Il diritto di voto per il Parlamento di Strasburgo rientra senza dubbio tra i diritti fondamentali: le elezioni che ne costituiscono l'esercizio si articolano in una pluralità di fasi, in cui si innestano posizioni soggettive sia sul versante attivo che passivo, meritevoli di tutela in quanto diritti fondamentali. Non potendo soffermarsi in questa sede sul diritto di voto attivo, non vi è dubbio, tuttavia, che anche la posizione di chi concorre ad una elezione in qualità di candidato sia meritevole di tutela, in virtù dei principi di eguaglianza e pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive. Se, dunque, è vero che il diritto di voto rappresenta il cuore di ogni sistema democratico, è altrettanto vero che l'attività di verifica dei poteri partecipa alla funzione di legittimazione dell'ordinamento, attestando la regolarità dell'atto elettivo e certificando la permanenza in capo all'eletto dei requisiti per il mantenimento della carica rappresentativa. In altre parole, il diritto di voto senza un sistema di giustizia elettorale rischia di rimanere una vuota proclamazione di principio. Alla luce di ciò, si può affermare che l'istituto della verifica dei poteri concorre al miglioramento qualitativo delle democrazie rappresentative, tanto a livello nazionale che sovranazionale. Il tema appare interessante anche alla luce dell'importanza attribuita a livello sovranazionale sia

al diritto di voto, tutelato dall'art. 3 comma 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sia al diritto di accesso alla tutela giurisdizionale, protetto dagli artt. 6 e 13 della medesima Convenzione. Infine, la verifica dei poteri nel Parlamento europeo rappresenta un punto di osservazione privilegiato sul processo di integrazione europea, perché consente di approfondire l'evoluzione dell'assetto istituzionale e la costruzione di un'identità politica sovranazionale.

La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento nazionale incarna un tema classico nello studio del Diritto costituzionale nazionale, cui la dottrina ha dedicato ampio spazio. Non altrettanto può affermarsi per il contenzioso elettorale, ambito che si pone a confine tra il Diritto costituzionale e il Diritto amministrativo, e che, anche per tale ragione, rappresenta un territorio poco esplorato dalla dottrina. Le occasioni in cui la dottrina costituzionalistica si è avventurata sul crinale del contenzioso elettorale si sono verificate prevalentemente in corrispondenza delle poche sentenze della Corte costituzionale (tra tutte, la sentenza n. 259 del 2009 e, più recentemente, la n. 48 del 2021): tali pronunce si sono tuttavia occupate del contenzioso pre-elettorale, più che della successiva fase di verifica dei poteri.

Per quanto riguarda la verifica dei poteri nel Parlamento europeo, il tema è stato affrontato dalla dottrina in modo episodico e soltanto in occasione di alcuni casi che hanno visto contrapporsi davanti alla Corte di Giustizia i candidati non eletti, il Parlamento europeo e gli Stati membri: tra tutti, si ricorda la vicenda *Donnici vs. Occhetto*, ben nota in Italia.

L'interrogativo dal quale prende le mosse l'intero lavoro può essere così riassunto: chi si occupa della verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo? La domanda, in apparenza – e volutamente – banale, si pone alla base della prospettiva su cui si incentra la ricerca, il cui obiettivo è di indagare sulle interazioni che sussistono tra ordinamenti nazionali e dimensione europea nella fase di verifica dei poteri degli eletti al Parlamento di Strasburgo. Due sono in particolare le prospettive attraverso cui verrà esaminato il tema in oggetto: la dimensione di tutela dei singoli candidati ed eletti nella competizione elettorale europea e l'evoluzione della disciplina in materia di elezioni europee, a partire dall'Assemblea comune, per giungere alla prospettiva di una normativa elettorale uniforme.

In coerenza con gli obiettivi indicati, il lavoro si articola in quattro parti.

La prima parte, definita l'attività di verifica dei poteri, è dedicata ad una disamina dei modelli di verifica dei poteri. Sia per ragioni storiche, sia al fine di offrire almeno un esempio per ciascun modello, verranno presi in esame cinque ordinamenti stranieri: Inghilterra, Francia, Germania, Spagna e Stati Uniti. Due sono le prospettive attraverso cui si è scelto di esaminare ciascun ordinamento: la verifica dei poteri degli eletti nelle seconde Camere

rappresentative delle autonomie territoriali e la tutela dei diritti fondamentali nel procedimento elettorale. La scelta di tali profili si giustifica per due motivi: anzitutto, il controllo sulle credenziali degli eletti nelle Camere rappresentative delle autonomie territoriali costituisce uno spunto di comparazione interessante con il Parlamento europeo, i cui membri – come noto – sono eletti nei singoli Stati membri secondo un sistema elettorale solo in parte uniforme; d’altro canto, l’esame del grado di tutela dei diritti fondamentali degli eletti è funzionale al collegamento con la seconda parte del Capitolo I, dedicata all’ordinamento italiano e, più dettagliatamente, ai rapporti tra le giurisdizioni parlamentare, amministrativa e civile. Particolare attenzione verrà riservata alla giurisprudenza costituzionale domestica, la cui rilevanza sul tema del contenzioso elettorale è aumentata negli anni in misura considerevole, come testimonia, da ultimo, la sent. n. 48/2021.

La seconda parte mira a ricostruire il quadro normativo in materia di verifica dei poteri, analizzando la disciplina dettata dai Trattati istitutivi e dall’Atto del 1976. La ricerca si concentra poi sull’analisi delle singole normative nazionali, prendendo in esame tre aspetti:

- a) gli organi che si occupano della proclamazione dei risultati elettorali e, eventualmente, della loro comunicazione al Parlamento europeo, con particolare riferimento alla possibile valutazione a livello nazionale della sussistenza di cause di incandidabilità o incompatibilità;
- b) la natura degli stessi, con particolare riferimento al loro carattere politico o meno;
- c) infine, il sistema dei rimedi esperibili contro la proclamazione degli eletti e, più in generale, per l’impugnazione dei vizi del procedimento elettorale.

Alla luce dei risultati ottenuti, sarà possibile incasellare i diversi ordinamenti nei modelli di verifica dei poteri delineati nel Capitolo precedente. L’ultima parte del Capitolo II si concentra sulla giurisprudenza della Corte EDU in materia di tutela del diritto di elettorato passivo, anche alla luce della recentissima sentenza *Mugemangango c. Belgio* e del suo impatto sul modello parlamentare di verifica dei poteri.

Nel Capitolo III vengono esaminati in ordine cronologico i casi più rilevanti di contenzioso elettorale per il Parlamento europeo, sia dal punto di vista della prassi che della giurisprudenza. La disamina affronta i casi *Le Pen v. Parlamento europeo* e *Donnici v. Occhetto*, per occuparsi poi delle già menzionate vicende riguardanti gli eurodeputati indipendentisti catalani, da cui hanno tratto origine le sentenze nn. C-502/19 e C-646/19. L’ultima vicenda trattata riguarda la decadenza degli eurodeputati britannici e il suo impatto sui risultati elettorali nell’ordinamento italiano. Pur trattandosi di una vicenda diversa dalle precedenti sotto molti aspetti – si pensi, tra tutte, alla circostanza che non ne è nata alcuna controversia, risultando dall’applicazione dell’accordo di recesso del Regno Unito

dall'Unione europea – essa merita approfondimento in quanto ha determinato la perdita del mandato parlamentare degli europarlamentari coinvolti, rafforzando il convincimento secondo cui le elezioni europee sarebbero il risultato della somma dei risultati elettorali dei singoli Stati membri.

Come si avrà modo di evidenziare, parte dei problemi che affliggono il sistema di verifica dei poteri nel Parlamento europeo sembra nascere dalla difformità delle discipline elettorali nazionali in materia di procedimento elettorale, derivante a sua volta dalla carenza di disposizioni comuni a livello sovranazionale sufficientemente dettagliate. L'ultima parte dell'analisi dovrà indagare quale sia lo stato dell'arte della normativa elettorale europea e in quale modo l'introduzione di una disciplina comune potrebbe impattare sul tema in esame. Distinto da quest'ultimo tema – pur presentando in realtà numerosi profili comuni – è l'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale, che pure costituirà oggetto di analisi specifica.

Le problematiche analizzate nella ricerca nascono perlopiù dal coordinamento tra la dimensione nazionale della verifica dei poteri del Parlamento europeo e quella sovranazionale. Nel Capitolo IV si affronterà il tema dell'introduzione di una disciplina elettorale uniforme, che potrebbe risolvere molti dei problemi analizzati qualora riguardasse anche il diritto di elettorato passivo: si pensi, ad esempio, alle peculiarità del procedimento elettorale spagnolo, da cui ha avuto origine la vicenda degli eurodeputati indipendentisti catalani, che verrebbero neutralizzate da una disciplina comune che investisse anche tali aspetti. Opera invece su un piano diverso l'eventuale realizzazione di una circoscrizione elettorale transnazionale che, oltre a doversi basare su una disciplina comune, porrebbe il tema del soggetto cui affidare la verifica dei poteri e il contenzioso elettorale.

Con riferimento al primo tema, appare utile esaminare le proposte di normative elettorali uniformi presentate dal Parlamento europeo. Pur riguardando il versante attivo del diritto di voto, tale analisi risulterà utile ai fini che qui ci occupano per due ragioni: anzitutto, è la disciplina elettorale a determinare le situazioni giuridiche soggettive dei candidati; in secondo luogo, ciò potrebbe aiutare a individuare le ragioni alla base delle resistenze degli Stati membri verso una disciplina elettorale uniforme.

Nella prima parte del Capitolo verrà quindi analizzata l'evoluzione della normativa elettorale del Parlamento europeo dalla sua nascita fino alle proposte più recenti. Uno delle insidie che potrebbe porsi sulla strada verso una normativa elettorale uniforme è rappresentata dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee: il giudice di Karlsruhe ha dichiarato per due volte

l'illegittimità costituzionale della misura contenuta nella legge elettorale europea nazionale; pertanto, occorre comprendere se tale orientamento possa costituire un ostacolo per l'attuazione della decisione 2018/994, che prevede soglie di sbarramento obbligatorie a partire dalla legislatura 2024-2029.

Nella seconda parte si cercherà di evidenziare l'impatto che l'introduzione di una circoscrizione elettorale uniforme produrrebbe sul contenzioso elettorale e la verifica dei poteri nel Parlamento europeo: come vedremo, la proposta è stata avanzata più volte a partire dalla fine degli anni '90, non sempre definendo in modo chiaro le conseguenze sul diritto di elettorato passivo.

Capitolo I

LA VERIFICA DEI POTERI: ORIGINE E MODELLI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Inghilterra – 3. Francia – 4. Germania – 5. Spagna – 6. Stati Uniti – 7. La verifica dei poteri nell'ordinamento italiano: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana – 7.1. La convalida delle elezioni nei regolamenti parlamentari – 7.2. La qualificazione della verifica dei poteri tra giurisdizione e attività amministrativa – 7.3. La convalida delle elezioni alla prova della prassi – 7.4. Il contenzioso pre-elettorale alla ricerca di un giudice tra giurisdizione ordinaria, amministrativa e competenza delle Camere – 7.4.1. Il contenzioso pre-elettorale e la sentenza n. 48 del 2021 – 7.5. Verso il superamento della verifica dei poteri parlamentare?

1. Introduzione

Per “verifica dei poteri” si intende il sindacato sulla legittimità delle operazioni elettorali o dell'atto di nomina di un soggetto e sulla permanenza dei requisiti richiesti per ottenere e mantenere la carica di membro di un'assemblea legislativa¹. Tale espressione risulta più inclusiva di altre – quali “contenzioso elettorale politico” e “verifica delle elezioni” – perché in grado di ricomprendere anche le cariche non direttamente elettive. Più dettagliatamente, rifacendosi alla distinzione elaborata dalla dottrina tedesca a partire dal XIX secolo, possiamo distinguere due tipi di sindacato:

1) sulla regolarità delle operazioni elettorali (Wahlprüfung), funzionale a verificare che il procedimento elettorale non sia inficiato da vizi che ne determinino l'invalidità. Per i membri non elettivi della seconda Camera, tale controllo avrà ad oggetto la regolarità del decreto di nomina;

2) sui requisiti di capacità per conseguire o mantenere il seggio parlamentare (Legitimationsprüfung), al fine di appurare l'assenza di cause di ineleggibilità o incompatibilità del candidato, sia originarie che sopravvenute².

Secondo l'opinione pressoché unanime dei commentatori, la verifica dei poteri si affermò in nome sia dell'indipendenza del Parlamento dagli altri poteri, sia dell'autonomia organizzativa propria di ciascuna assemblea rappresentativa. Tali esigenze sono garantite –

¹ Cfr. P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Industrie Riunite Editoriali Siciliane, Palermo, 1949, 5. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1965, 747.

² Cfr. P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, cit., 5.

oltre dall'istituto in esame – anche dall'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio del mandato e dall'autonomia regolamentare³.

Come si avrà modo di approfondire, la verifica dei poteri nacque a cavallo delle rivoluzioni del XVII e XVIII secolo e si configurò come attribuzione tipicamente parlamentare, in una fase storica in cui i Parlamenti rivendicavano la necessità di rendersi autonomi e indipendenti dal sovrano, dal Governo che a questi rispondeva e dalla magistratura. Per certi aspetti, tale assetto preconizza la distribuzione del potere che caratterizzerà l'evoluzione delle forme di governo nello Stato ottocentesco, basata sul legame tra sistema rappresentativo e assetto monarchico⁴.

Tale quadro è uscito completamente trasformato dai mutamenti politici e sociali che hanno imperversato per tutto il XX secolo: si pensi, ad esempio, all'affermazione (e alla più recente crisi) dei partiti politici di massa, all'attenuazione della separazione dei poteri di ispirazione montesquiviana e all'emersione di controlli nuovi, reciproci e incrociati tra i medesimi poteri⁵.

Il superamento della concezione rigida della separazione dei poteri – che immagina questi ultimi come corpi separati e indipendenti l'uno dall'altro⁶ – porta con sé anche un'attenuazione della rigidità del dogma della insindacabilità degli *interna corporis acta*⁷. La sovranità assoluta delle assemblee rappresentative viene incastonata in sistemi caratterizzati da costituzioni rigide, con limiti posti ai poteri dello Stato a tutela dell'individuo: in tale contesto si inserisce il progressivo abbandono di tale attribuzione da parte delle Assemblee rappresentative in favore di soluzioni diverse, che vedono il coinvolgimento del potere giurisdizionale⁸.

Non a caso la convalida riservata al Parlamento è stata gradualmente abbandonata in quasi tutti gli ordinamenti, sopravvivendo come memoria storica in alcune monarchie del Nord

³ Cfr. M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, II, 1270; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'art. 66*, Aracne Editrice, Roma, 2012, 15.

⁴ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 3.

⁵ Cfr. M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1271.

⁶ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 15; N. OCCHIOCUPO, "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giur. cost.*, 1980, 1421.

⁷ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, 15.

⁸ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, 16. L'A. richiama la ricostruzione svolta da R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Cedam, 1999, Padova, 11 e ss., sul superamento della sovranità illimitata del Parlamento, con particolare riferimento al passaggio dalla irresponsabilità dell'organo direttamente eletto al riconoscimento di limiti al potere assoluto delle assemblee rappresentative, grazie all'affermazione della rigidità costituzionale e delle conseguenti clausole a tutela dei diritti inviolabili dell'individuo.

Europa (Belgio, Danimarca, Paesi Bassi) o in ordinamenti che hanno subito un numero limitato di revisioni costituzionali, come gli Stati Uniti⁹.

Come si avrà modo di approfondire, i modelli di verifica dei poteri possono essere suddivisi in base al soggetto cui spetta tale attività: accanto alla già citata convalida parlamentare, talvolta essa è stata demandata al potere giudiziario – civile, amministrativo o costituzionale – modulando nei termini più diversi il rapporto con le assemblee rappresentative o, ancora, è possibile identificare modelli misti, in cui l'attribuzione parlamentare convive con il controllo affidato a soggetti esterni.

Gli ordinamenti analizzati nella ricerca sono Inghilterra, Francia, Germania, Spagna, Stati Uniti e Italia. Due sono le prospettive attraverso cui si è scelto di osservare ogni ordinamento: la tutela dei diritti fondamentali dei singoli coinvolti nel procedimento elettorale e la verifica dei poteri degli eletti nelle seconde Camere rappresentative delle autonomie territoriali, laddove presenti. Quest'ultima opzione trova fondamento nella esigenza di comprendere come si strutturino le interazioni tra territori, rappresentanti e Parlamento nazionale in materia di verifica dei poteri per raffrontarle con quanto avviene nel Parlamento europeo.

La scelta di assumere gli ordinamenti inglese e francese come punti di partenza nella trattazione si giustifica per due ragioni: anzitutto sono i primi due sistemi nei quali si è affermata la verifica dei poteri come prerogativa parlamentare tipica delle assemblee rappresentative moderne; in secondo luogo, pur giungendo ad approdi differenti, entrambe le esperienze testimoniano la progressiva esternalizzazione della verifica dei poteri al di fuori delle Camere. Il sistema tedesco appare meritevole di approfondimento in quanto si tratta di un ordinamento federale con una seconda Camera non direttamente elettiva e rappresentativa degli Stati federati; inoltre, la Legge fondamentale ha introdotto un sistema misto, in cui la verifica dei poteri spetta al Bundestag, con possibilità di appello alla Corte costituzionale federale. Pur tenuto conto delle differenze, anche il caso spagnolo si dimostra interessante, poiché il contenzioso elettorale è stato demandato al giudice amministrativo e, inoltre, anche in tale ordinamento è presente una seconda Camera – espressione dei territori – a composizione mista.

Gli Stati Uniti sono l'unico sistema tra quelli selezionati a non far parte dell'Europa continentale e il solo – insieme all'ordinamento italiano – in cui la verifica dei poteri è rimasta integralmente parlamentare; anche in tale caso il Senato è rappresentativo dei singoli Stati federati ma svolge la verifica dei poteri in modo autonomo.

⁹ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, 16; M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1271. F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 1998, 2868.

Infine, l'esperienza italiana – unico caso di repubblica parlamentare in Europa che ha mantenuto il controllo delle elezioni in capo alle Camere – è stata volutamente lasciata per ultima: mentre gli ordinamenti analizzati hanno subito un'evoluzione che li ha condotti attraverso varie alternative, il sistema italiano – evolutosi in misura limitata dal 1848 ad oggi – mostra tutte le tensioni che animano il campo della verifica dei poteri parlamentare e la prospettiva delle riforme da intraprendere.

2. Inghilterra

Una disamina storica del controllo sulle elezioni e dei modelli in cui esso si è articolato non può non prendere le mosse dall'ordinamento inglese, il quale ha affrontato per primo nel tempo i temi in questione.

Il Parlamento inglese assunse carattere permanente a partire dal 1295, sotto il regno di Edoardo I, riunendo in un'unica sede i rappresentanti dei Comuni, della nobiltà e del clero¹⁰. In origine la verifica dei titoli di ammissione venne affidata al Consiglio privato del sovrano, tuttavia, a seguito della separazione tra Camera dei Lord e Camera dei Comuni, quest'ultima rivendicò per sé tale potere: tramite la certificazione dei titoli dei componenti, il sovrano poteva influenzare composizione e funzionamento dell'Assemblea attraverso l'espulsione dei membri ostili alla Corona¹¹.

A partire dal XV secolo, la Camera dei Comuni cominciò a pretendere di esercitare un controllo pieno sulla regolarità delle elezioni. Tale rivendicazione venne fatta discendere dal trasferimento in capo allo Speaker – tramite l'*Attendance in Parliament Act* del 1514 – del potere di concedere ad un deputato la possibilità di abbandonare il seggio prima del termine della sessione parlamentare: prendendo le mosse da tale potestà, la Camera dei Comuni iniziò a rivendicare anche la valutazione dei titoli dei componenti¹².

La lotta tra il sovrano e la Camera dei Comuni sulla verifica dei poteri si protrasse per tutta l'epoca elisabettiana. Il caso che, tra tutti, è degno di nota riguarda le elezioni nella Contea di Norfolk del 1586: in tale occasione, la Camera dei Comuni si dichiarò competente a deliberare sulla validità dell'elezione del deputato Thomas Farmer, atto definito

¹⁰ Sulla evoluzione storica delle assemblee parlamentari, si veda, *ex multis*, F. MOHRHOFF, *Parlamento*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Utet, Torino, 1965, 402 e ss.

¹¹ Cfr. P. TABARRO, *Appunti sulle prerogative del Parlamento*, in *Riv. dir. pubb. e scienze politiche*, n. 1/1999, 22-23; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania Federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.* n. 4/1983, 1423.

¹² Cfr. C. MORRIS, *From "Arms, Malice, and Menacing" to the Courts: Disputed Elections and the Reform of the Election Petitions system*, in *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, n. 79/2011, 11.

“impertinente” da Elisabetta I. Sebbene il Lord Cancelliere – che agiva in nome e per conto della sovrana – avesse convalidato l’elezione, la Camera volle puntualizzare che l’ammissione del deputato in questione dipendeva in via esclusiva dalla verifica compiuta a livello parlamentare, e non dal giudizio della *Court of Chancery* dipendente dal sovrano¹³.

Sotto il regno degli Stuart la contrapposizione tra monarchia e Camera dei Comuni deflagrò in un violento conflitto che vedrà prevalere l’assemblea rappresentativa, contribuendo a spingere il sistema inglese verso una compiuta monarchia costituzionale. Nell’atto di convocazione del primo Parlamento del suo regno, Giacomo I fissò le regole per l’elezione della Camera dei Comuni, unitamente ai requisiti di eleggibilità. Sulla base di tali regole, la *Court of Chancery* dichiarò l’ineleggibilità di Sir Francis Goodwin – noto *outlaw* – proclamando l’elezione di Sir John Fortescue, consigliere privato del sovrano. La Camera dei Comuni, tuttavia, si rifiutò di annullare l’elezione del primo: lo scontro *Goodwin vs. Fortescue* si concluse con la vittoria dell’assemblea parlamentare – attraverso l’indizione di nuove elezioni – e la parziale sconfitta della Corona, le cui intrusioni sulla composizione della Camera tramite il Lord Cancelliere diventeranno sempre meno tollerate¹⁴. Parte della dottrina, tuttavia, sottolinea che la desistenza del sovrano dalla contesa con la Camera dei Comuni sia stata dettata più dalla avversione nutrita nei confronti di Fortescue, ex Cancelliere dello Scacchiere durante il regno di Elisabetta I, invisato al nuovo re, che dalla volontà di privare la Corona di una prerogativa rivendicata per così lungo tempo¹⁵.

Il potere dell’Assemblea di decidere sulle controversie elettorali venne esercitato sostanzialmente in via di fatto per diversi anni, contro le interferenze della Corona da un lato e della magistratura dall’altro¹⁶. Tale potestà emerse più chiaramente nel caso *Ashby v. White* della Camera dei Lord del 1703: in occasione delle elezioni per la Camera dei Comuni, Mr. Ashby si vide indebitamente negare il diritto di elettorato attivo dallo sceriffo White nelle vesti di ufficiale elettorale. La *Queen’s Bench Division* cui si era rivolto il ricorrente declinò la giurisdizione sulla controversia; la Camera dei Lord, dal canto suo, riconobbe il diritto ad

¹³ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 32.

¹⁴ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, cit., 33; E.N. LINDQUIST, *The case of Sir Francis Goldwin*, in *The English Historical Review*, vol. 104, n. 412, 1989, 670 e ss.; L. LEVY PECK, *Goodwin vs. Fortescue: the local context of Parliamentary controversy*, in *Parliamentary History*, vol. 3, 1984, 33 e ss.; C. MORRIS; F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1965, 247 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1425.

¹⁵ Cfr. J.O. FROSINI, *Regno Unito*, in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011, 91.

¹⁶ Nel caso *Barnadiston-Soane* tale privilegio venne confermato dalla *Exchequer Chamber* e dalla Camera dei Lords nel 1674-1689. Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1424.

un adeguato risarcimento del danno. La controversia non riguarda, com'è evidente, il risultato elettorale in sé considerato o la composizione dell'assemblea parlamentare, ma merita di essere segnalata poiché – in estrema sintesi – rappresenta la prima occasione in cui viene affermata la sussistenza della giurisdizione ordinaria per la tutela del diritto fondamentale di elettorato attivo, compreso il diritto al risarcimento del danno in caso di sua violazione da parte di un'autorità pubblica¹⁷.

È con il *Bill of Rights* del 1689 che viene riconosciuto il principio delle libere elezioni della Camera dei Comuni, nonché la prerogativa dell'assemblea rappresentativa di giudicare sulla validità delle elezioni¹⁸. Con il successivo *Parliamentary Elections Return Act* del 1695 viene eliminato ogni dubbio circa la competenza dell'organo parlamentare nel valutare la propria composizione: anche la magistratura, nel caso *Prideaux v. Morrice* del 1702, arriva a dichiararsi incompetente ad esaminare le contestazioni elettorali¹⁹.

Sin dai primi decenni di applicazione, è risultato evidente come l'affidamento del controllo delle elezioni all'assemblea legislativa abbia dato luogo a prevaricazioni della maggioranza verso l'opposizione. La verifica dei poteri diviene, in sostanza, vera e propria questione di scontro partitico, da risolvere in termini di rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione, al punto che il Primo Ministro Whalpole arrivò a porre la questione di fiducia sulla conferma di un'elezione contestata²⁰.

Il *Parliamentary Elections Act* del 1770 – noto come *Granville Act* – si pone l'obiettivo di rimediare a tale situazione, prevedendo l'istituzione di commissioni elettorali *ad hoc* – definite *Tribunals* – costituite mediante sorteggio all'inizio di ogni legislatura, con il compito di decidere in via definitiva sulle controversie in materia elettorale²¹.

Nessuna delle soluzioni predette si mostrò in grado di arginare gli abusi della maggioranza, dettati da motivazioni di natura politica: il *Parliamentary Elections Act* del 1868 segna la perdita del controllo sulle elezioni in capo alla Camera dei Comuni, potestà che viene trasferita al potere giudiziario e, in particolare, ad una specifica sezione dell'Alta Corte di Giustizia, la *King's Bench Division*²². In tale quadro, la Camera dei Comuni mantiene un ruolo esclusivamente formale, in quanto se da un lato è vero che le pronunce giurisdizionali sulle controversie elettorali producono effetti nel momento in cui vengono comunicate allo

¹⁷ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, cit., 33-34.

¹⁸ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, cit., 34.

¹⁹ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 34.

²⁰ Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1424.

²¹ Cfr. E. MAY, *Parliamentary Practice*, XXI ed., Butterworths, London, 1989, 36.

²² Cfr. F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., 2864; M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1424 ss.

Speaker e inserite nel registro delle attività della Camera (c.d. *Journal*), dall'altro lato tale adempimento rappresenta una mera formalità, posto che le pronunce non possono essere in alcun caso esaminate nuovamente dall'Assemblea²³: il punto di equilibrio tra la garanzia del ricorso giurisdizionale e l'autonomia formale del Parlamento è rimesso ad una delicata convenzione costituzionale che fa salvi entrambi i principi²⁴.

Il quadro si arricchì ulteriormente pochi anni dopo, con il *Corrupt and Illegal Practices Act* del 1883, in cui fu finalmente introdotta la repressione penale della corruzione e vennero poste le prime basi per la limitazione delle spese elettorali.

L'ordinamento britannico è stato recentemente interessato da un'ulteriore novità di rilievo, rappresentata dall'introduzione della *Electoral Commission*. Tale organo è stato introdotto dal *Political Parties, Elections and Referendum Act del 2000*, approvato su raccomandazione del *Committee of Standards in Public Life*²⁵. È opportuno chiarire che quest'organo – a differenza degli omologhi in molti altri Paesi – non svolge una funzione di vigilanza (tranne il caso dei referendum) sulle elezioni politiche: i compiti di cui la Commissione è investita attengono essenzialmente alla registrazione dei partiti e alla vigilanza sulle donazioni ricevute e le spese effettuate, con particolare riferimento alla campagna elettorale. Oltre a tali funzioni, la Commissione deve redigere un rapporto sullo svolgimento delle elezioni, esaminare la disciplina e la prassi ad esse relative, esprimere pareri sulla propaganda elettorale nei mezzi di comunicazione, dettare linee guida per i *Returning Officers* vigilando sul loro operato e, infine, presentare un rapporto annuale sulla propria attività. La Commissione elettorale deve essere considerata un organo indipendente, imparziale, e direttamente responsabile del proprio operato dinanzi al Parlamento. Tali attribuzioni si riflettono nella sua struttura: essa è composta da dieci membri nominati dalla Regina su proposta dello *Speaker's Committee*, apposita commissione parlamentare presieduta dal Presidente della Camera, un componente della quale siede nella *Electoral Commission*²⁶.

Nel decennio successivo, la materia dell'amministrazione elettorale è stata protagonista di altri due interventi normativi di rilievo: tra le varie misure introdotte dall'*Electoral*

²³ Cfr. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, 752; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 35.

²⁴ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit. 35; 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 svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999, Giappichelli, Torino, 2000, 124.

²⁵ Tale organo venne istituito nel 1994 per far fronte a comportamenti poco etici tenuti da alcuni membri del Parlamento.

²⁶ Cfr. J.O. FROSINI, *Regno Unito*, cit., 95.

Administration Act del 2006, ve ne sono alcune dirette ad impedire brogli nel voto postale, mentre il *Political Parties and Elections Act* del 2010 introduce la riforma del sistema di iscrizione alle liste elettorali. In particolare, viene abbandonato il tradizionale *household system*, in favore dell'*individual voter registration*: secondo il sistema precedente, l'iscrizione ai registri elettorali avveniva mediante la compilazione di un modulo indirizzato al solo capofamiglia, il quale inseriva i dati di tutti i componenti del nucleo familiare. Tutte le novità introdotte dalle riforme compiute nel biennio 2009-2010 si prefiggevano lo scopo di aumentare la trasparenza del procedimento elettorale in ogni sua fase, dalla gestione delle liste elettorali alla vigilanza sui fondi delle campagne elettorali dei partiti²⁷.

Esaminando più dettagliatamente il procedimento elettorale per la Camera dei Comuni, completato lo scrutinio dei voti i funzionari incaricati di vigilare sulle elezioni (*Returning Officers*) proclamano eletti i candidati che abbiano ottenuto più voti in ciascuna circoscrizione. I risultati elettorali sono comunicati tramite il *Clerk of the Crown* alla Camera dei Comuni, la quale provvede ad inserire i nominativi dei nuovi eletti nel *Return Book*: la prassi non richiede altre formalità per l'assunzione della carica di deputato. Contro i risultati elettorali è possibile proporre ricorso dinanzi alla *Queen's Bench Division* della *High Court of Justice*. I legittimati ad agire sono individuati dalla legge nei seguenti soggetti: chi abbia espresso il proprio voto; chi rivendichi il diritto di essere eletto o di ottenere che la propria elezione sia comunicata al *Clerk of the Crown*; chi dichiari di essere stato candidato²⁸. Il ricorso deve essere presentato entro il ventunesimo giorno successivo alla comunicazione dei candidati eletti da parte del *Clerk of the Crown* (tale periodo di tempo è esteso a ventotto giorni qualora vi sia la denuncia di atti illeciti compiuti durante il procedimento elettorale)²⁹. Come si è avuto modo di sottolineare, il ricorso deve essere promosso dinanzi alla *Queen's Bench Division* della *High Court of Justice* (nel caso della Scozia il giudice competente è la *Court of Session* e, per quanto riguarda l'Irlanda del Nord, la *High Court of Justice for Northern Ireland*): all'interno della prima viene costituito un apposito tribunale – la *Election Court* – composto da due magistrati scelti a turno tra i giudici dei tribunali che si trovano nella contea o nella circoscrizione all'interno della quale si è tenuta l'elezione contestata³⁰. Al processo assiste lo stenografo della Camera dei Comuni (o il suo sostituto): tuttavia, l'assemblea parlamentare non viene edotta dell'esito del giudizio fino alla pronuncia della sentenza, definitiva e inappellabile, che viene comunicata allo *Speaker*, il quale, come si è

²⁷ Cfr. *Idem*, 96.

²⁸ *Representation of the People Act*, art. 121, par. 1

²⁹ *Representation of the People Act*, art. 122, parr. 1 e 2.

³⁰ Art. 123.

detto, provvede al suo inserimento all'interno del *Journal*, senza che l'atto divenga oggetto di discussione parlamentare. Tale adempimento conferisce efficacia alla pronuncia.

Per quanto riguarda i possibili esiti del giudizio di contestazione dell'elezione, la pronuncia può accertare che il candidato è stato regolarmente eletto o se, al contrario, la sua elezione è da ritenere nulla, viene indetta un'elezione suppletiva da parte dello *Speaker* della Camera. I giudici della *Election Court* possono inviare alla Camera dei Comuni un rapporto nel caso in cui il ricorso proposto contenga riferimenti ad episodi di corruzione o altre pratiche illegali³¹. La legge detta specifiche norme procedurali sulla rinuncia al ricorso, stabilendo che, qualora i giudici sospettino che essa sia la conseguenza di un episodio di corruzione, inviano allo *Speaker* della *House of Commons* un rapporto dettagliato³². Qualora nell'ambito di una o più circoscrizioni si siano verificati episodi di corruzione su larga scala, la *House of Commons* può sospendere il rilascio dei mandati elettorali in tali zone con legge parlamentare³³. Pur non potendosi approfondire in questa sede il tema, occorre specificare che nel caso in cui emergano fatti penalmente rilevanti la legge assicura il coordinamento tra l'assemblea rappresentativa e la *Election Court* con l'autorità giudiziaria³⁴.

La più grave delle sanzioni di cui dispone la *House of Commons* nei confronti dei propri deputati è rappresentata dalla decadenza. Pur non potendo essere introdotte tramite tale istituto ipotesi di ineleggibilità ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge, è il caso di ricordare che contro tali decisioni non può essere proposto alcun ricorso all'autorità giurisdizionale, configurandosi come ambiti riservati alla potestà dell'assemblea parlamentare³⁵. La Camera dei Comuni mantiene il controllo sulle questioni relative alla sorte del mandato parlamentare in caso di cause sopravvenute di ineleggibilità, la cui verifica è sottratta alla valutazione del giudice: la permanenza di tale prerogativa non sembra in grado di inficiare il modello generale di riparto di giurisdizione sulle controversie elettorali, che vede la sostanziale predominanza del potere giudiziario, pur essendo formalmente mantenuto in capo all'assemblea parlamentare il potere di recepire tali decisioni³⁶.

In conclusione, è da rilevare come il modello inglese non abbia trovato riscontro al di fuori del Commonwealth³⁷. Un sistema siffatto presuppone una magistratura senza dubbio

³¹ Art. 144, par. 4-6.

³² Artt. 147-148.

³³ Cfr. E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., 1989, 37.

³⁴ Cfr. *Idem*, 35-37.

³⁵ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1428.

³⁶ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 36.

³⁷ Cfr. M. FILIPPI, *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in cammino*, 2 dicembre 2016, 7.

indipendente: gli Stati contemporanei, dotati di Costituzioni rigide, hanno affidato a specifiche norme la garanzia della imparzialità, terzietà e indipendenza del potere giudiziario. In Gran Bretagna tali valori sono tutelati più che da singole norme, dalla particolare struttura della magistratura – iniziando dal modo di reclutamento, dall’alto livello di preparazione, dall’assenza di una carriera divisa in gradi – che difficilmente potrà essere oggetto di pressioni esterne, godendo in questo modo in un prestigio pressoché sconosciuto in altri ordinamenti.

3. Francia

L’espressione “*verification des pouvoirs*” descrive in termini efficaci quanto avveniva in occasione degli Stati Generali durante l’*Ancient Regime*: i rappresentanti dei tre ordini dovevano essere muniti di un *pouvoir*, ossia un mandato scritto conferito dai rappresentati al rappresentante, che veniva verificato da ciascun Ordine su concessione reale: la partecipazione agli Stati generali costituiva un obbligo nei confronti del monarca, cui si ottemperava in cambio della protezione del sovrano, che deteneva il potere di non ammettere qualcuno dei membri designati³⁸.

Il modello parlamentare di verifica dei poteri si impose in Francia sin dai tempi degli Stati Generali del 1789, rimanendo una costante del sistema costituzionale francese – con esclusione dei periodi del Consolato e dell’Impero – dalla Rivoluzione sino alla riforma costituzionale del 1958³⁹. Tale istituto, che traeva il proprio fondamento nella sovranità dell’assemblea, trovava la propria disciplina in norme di rango legislativo o costituzionale e in ogni caso nei regolamenti parlamentari.

Sino alla IV Repubblica le Camere appena insediate procedevano alla convalida del mandato di ciascun eletto. Tale principio – tuttora vigente in Italia – in forza del quale l’assemblea parlamentare debba convalidare ciascuna elezione, a prescindere dalla circostanza che venga contestata o meno, vanta in realtà una precisa origine storica. Questo assetto risale proprio al periodo degli Stati Generali, ai quali i deputati giungevano muniti di un mandato imperativo scritto, che veniva controllato dai suoi interlocutori principali, ossia il Re e gli appartenenti al medesimo ordine.

³⁸ Cfr. S. BAGNI, *Francia*, in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011, 133.

³⁹ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri?*, cit., 1415; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 36 e ss.

Dal punto di vista pratico, tale sistema conduceva spesso alla convalida di elezioni viziate. L'esame dei singoli casi spettava ad appositi uffici – detti *Bureaux de verification* – costituiti in numero variabile nelle diverse assemblee parlamentari che hanno caratterizzato la storia costituzionale francese – dieci nell'Assemblea Nazionale, quattro nel Consiglio della Repubblica, quattro nell'Assemblea dell'Unione francese – i cui membri venivano sorteggiati tra gli eletti medesimi. Col medesimo sistema venivano poi ripartiti tutti i candidati eletti, al fine di convalidare ciascuna elezione. Ogni ufficio, eseguite le necessarie indagini – che potevano prevedere l'audizione del candidato eletto e dell'eventuale ricorrente in contraddittorio tra loro – proponeva alla Camera un rapporto, in cui dava indicazione di approvare, annullare o riformare i risultati elettorali. L'assemblea votava a scrutinio palese sulla proposta degli uffici di verifica, ma poteva anche deliberare l'istituzione di una commissione d'inchiesta qualora fossero necessari ulteriori approfondimenti, sui quali si pronunciava l'assemblea⁴⁰.

Il sistema basato sul sorteggio non offriva alcuna garanzia sulla competenza degli uffici di verifica, né sulla loro imparzialità. Il potere di inchiesta venne scarsamente utilizzato e, inoltre, la carenza di garanzie di tipo giurisdizionale dava luogo a frequenti abusi da parte della maggioranza, che spesso risolveva le controversie elettorali secondo logiche partitiche. Criticità forti si manifestarono in seguito alle elezioni del 1951. In tale occasione, emersero due interpretazioni contrastanti della legge elettorale con riferimento al sistema degli apparentamenti: l'Assemblea nazionale accolse interpretazioni opposte delle medesime norme in due differenti Dipartimenti (Basso Reno e Senna Inferiore) favorendo in entrambe le circostanze i partiti di maggioranza⁴¹.

Il culmine venne raggiunto con le elezioni del 1956, quando l'Assemblea nazionale annullò la proclamazione di undici candidati poujadisti, sostituendoli con altrettanti candidati avversari. Pur non essendo giuridicamente infondata, tale decisione appariva dettata da motivi politici. La questione verteva attorno al fatto che i candidati di Poujade presentarono in ogni Dipartimento più liste riferibili al medesimo movimento, in violazione delle disposizioni della legislazione elettorale in materia di collegamenti tra le liste, cosa che avrebbe dovuto condurre all'annullamento delle elezioni dei poujadisti. L'Assemblea nazionale scelse invece di intraprendere la strada della rettificazione dei risultati elettorali e della proclamazione loro sostituzione con i candidati delle liste di maggioranza.

⁴⁰ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1416; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 37.

⁴¹ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1417.

La riforma costituzionale del 1958 ha sottratto la verifica dei poteri degli eletti all'Assemblea nazionale, per affidarla al *Conseil Constitutionnel*: tale mossa, pur essendo formalmente motivata dalla volontà di affidare una funzione giurisdizionale ad un organo che ne condivide la natura, si inseriva in un più ampio quadro riformatore diretto a perseguire un forte ridimensionamento del potere parlamentare⁴².

Il controllo affidato al *Conseil Constitutionnel* si struttura in modo radicalmente diverso rispetto alla verifica dei poteri parlamentare. Infatti, mentre l'Assemblea nazionale procedeva alla verifica di ogni singola elezione, il *Conseil* prende in esame solo le elezioni contestate, presupponendo la regolarità delle elezioni non impugnate. Per quanto riguarda i profili procedurali, l'elezione di deputati e senatori può essere impugnata entro dieci giorni dall'avvenuta proclamazione. I legittimati attivi vengono individuati negli elettori del collegio in cui si è svolta l'elezione, nonché in coloro che abbiano presentato una candidatura⁴³. Ricevuto il ricorso, il *Conseil* istituisce al proprio interno tre sezioni, ognuna delle quali composta da tre membri estratti a sorte, scegliendo separatamente tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato⁴⁴. Presentato il ricorso, il Presidente del *Conseil* ne affida la trattazione ad una sezione, nominando il relatore della causa⁴⁵. Le sezioni esaminano le questioni loro sottoposte, e riferiscono su di esse al plenum dei giudici: il *Conseil* può dichiarare con decisione motivata la manifesta inammissibilità del ricorso in assenza di contraddittorio qualora manchino i presupposti dell'azione o il reclamo appaia palesemente inidoneo a modificare il risultato elettorale⁴⁶. La legislazione si preoccupa poi di assicurare il contraddittorio tra la parte ricorrente e i controinteressati: qualora il ricorso non sia manifestamente inammissibile, ne viene data comunicazione al membro del Parlamento la cui elezione è contestata, nonché, eventualmente, ai candidati non eletti. Il *Conseil* concede un termine per prendere conoscenza del ricorso e dei documenti allegati, nonché per la produzione di memorie scritte⁴⁷. Scaduto tale termine, il ricorso viene deciso dal *Conseil* e la decisione viene comunicata all'assemblea interessata⁴⁸: l'organo di giustizia costituzionale può annullare l'elezione contestata, correggere il risultato elettorale o confermare il candidato proclamato eletto⁴⁹. Qualora il

⁴² Cfr. P. TABARRO, *Appunti sulle prerogative del Parlamento*, cit., 43.

⁴³ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, art. 33.

⁴⁴ *Idem*, art. 36.

⁴⁵ *Idem*, art. 37.

⁴⁶ *Idem*, art. 38.

⁴⁷ *Idem*, art. 39.

⁴⁸ *Idem*, art. 40.

⁴⁹ *Idem*, art. 41.

Conseil rilevi che il candidato eletto incorra in una causa di ineleggibilità ne annulla l'elezione⁵⁰. Se l'elezione è oggetto di annullamento, si terrà un'elezione parziale alla quale potrà partecipare anche il candidato la cui proclamazione è risultata invalida: in via di prassi, è da rilevare che, durante il periodo in cui la verifica dei poteri era esclusivamente affidata alle Camere, i candidati esclusi spesso venivano rieletti con una percentuale di voti addirittura superiore alla prima elezione. Tale reazione del corpo elettorale pare essersi attenuata con l'affidamento del controllo sulle elezioni al *Conseil Constitutionnel*⁵¹.

L'organo di giustizia costituzionale è competente anche sulla valutazione dei requisiti di eleggibilità. Tale controllo viene effettuato dal prefetto al momento della presentazione delle candidature. Contro le decisioni di quest'ultimo è possibile proporre ricorso al tribunale amministrativo, con possibilità di impugnazione della decisione dinanzi all'organo di giustizia costituzionale⁵². I motivi del ricorso possono incentrarsi sia sul fatto che sia stato proclamato eletto un soggetto in realtà ineleggibile, sfuggito al controllo prefettizio, sia sul fatto che il candidato non abbia potuto candidarsi come conseguenza della sua esclusione illegittima. Il controllo sul rispetto dei requisiti di eleggibilità si mantiene anche durante l'esercizio del mandato parlamentare: in tale ipotesi, il *Conseil* proclama la decadenza su ricorso dell'Ufficio di presidenza dell'assemblea cui appartiene il parlamentare in questione, del Ministro della Giustizia o, in caso di ineleggibilità discendente da una condanna penale, del pubblico ministero nel cui giudizio è stata pronunciata⁵³.

Il *Conseil* si occupa inoltre del giudizio sulle incompatibilità parlamentari, sia originarie che sopravvenute. Qualora sorgano dubbi circa la sussistenza di una di tali cause, l'Ufficio di presidenza dell'assemblea interessata, il Ministro della Giustizia, o il parlamentare stesso possono adire l'organo di giustizia costituzionale⁵⁴. Anche in questo caso, la decisione è inappellabile e il parlamentare, entro il termine stabilito dalla legge, deve sanare la situazione d'incompatibilità o dimettersi⁵⁵. Nell'ipotesi in cui il parlamentare non si conformi alla decisione entro i termini indicati, il *Conseil* ne dichiarerà la decadenza⁵⁶.

Il giudice delle leggi francese ha sempre mantenuto un approccio strettamente giuridico nell'attività di verifica dei risultati elettorali. L'art. 59 della Costituzione potrebbe infatti condurre a due interpretazioni differenti: in senso restrittivo, ritenendo il controllo sulle

⁵⁰ *Idem*, art. 41-1.

⁵¹ M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1421.

⁵² Code électoral, art. 159.

⁵³ Code électoral, art. 136.

⁵⁴ Code électoral, art. 151-2.

⁵⁵ Code électoral, art. 151-1.

⁵⁶ Code électoral, art. 151-3.

elezioni limitato al rispetto della legislazione elettorale; in senso più ampio, estendendo tale controllo anche ad aspetti ulteriori, con lo scopo di garantire la libertà e genuinità del voto. La verifica dei poteri parlamentare tendeva a privilegiare la seconda delle due interpretazioni, mentre il *Conseil* si è dimostrato maggiormente adesivo alla interpretazione letterale delle disposizioni in materia elettorale: alla luce di ciò, si comprende perché l'organo di giustizia costituzionale preferisca procedere con l'annullamento dell'elezione e non con la rettificazione dei risultati elettorali⁵⁷.

Come noto, il Parlamento francese è composto dall'Assemblea nazionale e dal Senato della Repubblica. Nell'Introduzione si è già avuto modo di sottolineare come, ai fini del presente lavoro, risulti interessante approfondire il controllo sulle elezioni delle seconde Camere rappresentative delle autonomie territoriali, in ragione delle analogie che potrebbero porsi con il rapporto che intercorre tra Parlamento europeo e Stati nazionali.

Più specificamente, il profilo che si intende approfondire in questa sede attiene alla possibilità per la seconda Camera di sindacare la nomina dei propri membri. L'attuale Senato della Repubblica francese è composto di 348 membri, eletti a suffragio indiretto dalle comunità territoriali. Come si è avuto modo di appurare, la Costituzione del 1958 riserva al *Conseil Constitutionnel* il giudizio sulle elezioni di entrambi i rami del Parlamento. Con ogni evidenza, ciò rende impossibile valutare il rapporto tra la designazione da parte delle autonomie territoriali e giudizio del Parlamento, essendo il controllo sulle elezioni affidato all'organo di giustizia costituzionale.

È necessario guardare alle precedenti configurazioni del Senato per individuare un modello con cui tentare un paragone: tra i diversi assetti che l'assemblea ha assunto dalla Rivoluzione francese ad oggi, l'unica seconda Camera non direttamente elettiva e rappresentativa dei territori è stata il *Conseil de la République* della IV Repubblica francese, operante tra il 1946 e il 1958. Tale organo era composto in origine da trecentoquindici membri così eletti: duecento membri dalle comunità territoriali metropolitane; cinquanta membri dall'Assemblea nazionale; quattordici membri dalle autorità locali algerine e, infine, cinquantuno membri dai consigli generali e dalle assemblee territoriali dei dipartimenti e territori d'oltremare. A partire dal 1948 i componenti vennero aumentati a trecentoventi, eliminando la componente designata dall'Assemblea nazionale. In ogni caso, la Costituzione allora vigente era chiara nello stabilire che la verifica delle elezioni spettava alla Camera e al Senato: quest'ultimo,

⁵⁷ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, 1422.

dunque, non solo aveva il potere di sindacare la designazione dei componenti indicati dalle autonomie territoriali, ma poteva anche rimetterne in discussione l'elezione⁵⁸.

Un ulteriore aspetto meritevole di attenzione – soprattutto in prospettiva comparatistica con il caso italiano – riguarda la sindacabilità costituzionale della legislazione elettorale nazionale. Pur non essendo possibile approfondire in questa sede tale argomento, è utile segnalare che il *Conseil Constitutionnel*, in sede di controllo preventivo di costituzionalità delle leggi, si è preoccupato di tutelare l'eguaglianza del voto sia in relazione alla consistenza demografica delle circoscrizioni elettorali, sia con riferimento alla consistenza demografica delle stesse, censurando le scelte del legislatore sin dagli anni '80⁵⁹.

Pur avendo abbandonato il modello parlamentare di controllo sulle elezioni, l'esperienza francese ha lasciato un'impronta forte negli ordinamenti europei continentali di *civil law*, prima di essere superata dalla riforma costituzionale del 1958: tale soluzione viene fatta propria dalla Costituzione spagnola del 1812, dalla Costituzione prussiana del 1850 e dallo Statuto albertino del 1848, a norma del quale «ognuna delle Camere è sola competente per giudicare delle validità dei titoli di ammissione dei propri componenti»⁶⁰.

Non vi è dubbio che la soluzione francese appaia in linea con il temperamento delle esigenze presenti in un moderno Stato costituzionale, attribuendo la funzione di controllo sulle elezioni all'organo di giustizia costituzionale: con riferimento a ciò, parte della dottrina assimila tale modello al sistema attualmente vigente nel Regno Unito, con l'unica differenza che la funzione di controllo è attribuita all'organo di giustizia costituzionale, e non al potere giudiziario ordinario⁶¹. Pur essendo la riforma costituzionale del 1958 diretta a razionalizzare il ruolo del Parlamento, il superamento della verifica dei poteri parlamentare ha in realtà contribuito ad accrescere il prestigio dell'assemblea; dal canto suo, il *Conseil constitutionnel* ha esercitato tale funzione in modo rispettoso del dato giuridico⁶²: a conferma di tale conclusione, è da rilevare che la riforma costituzionale del 2008, pur ponendosi l'obiettivo di rivitalizzare il ruolo del Parlamento – sia per quanto riguarda la funzione legislativa che quella di indirizzo e controllo politico sul Governo – ha mantenuto il controllo sulle elezioni in capo al *Conseil constitutionnel*.

⁵⁸ Costituzione francese del 1946, art. 8: “Ciascuna delle due Camere è giudice dell'eleggibilità dei suoi membri e della regolarità della loro elezione; essa soltanto può riceverne le dimissioni”.

⁵⁹ Cfr. S. BAGNI, *Francia*, in *Chi controlla le elezioni?*, cit., 140 e ss.

⁶⁰ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 36-37.

⁶¹ Cfr. F. MOHRHOFF, *Parlamento*, cit., 669.

⁶² Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1423.

4. Germania

L'analisi della disciplina tedesca in materia di controllo sulle elezioni deve prendere le mosse dalla fondazione dell'Impero tedesco del 1871, cui si accompagna il riconoscimento del suffragio universale maschile. Il caso tedesco rappresenta un punto di osservazione interessante alla luce del successivo avvento del regime nazista: è opinione condivisa in dottrina che il collasso degli Stati liberali di fronte ai totalitarismi del '900 sia stato causato dalla fragilità delle democrazie di allora. Nel caso della Germania, la debolezza del sistema istituzionale pre-nazista ha interessato in primo luogo la legislazione elettorale e, in particolar modo, i meccanismi di controllo sulle elezioni⁶³. Le tredici tornate elettorali per il Reichstag svoltesi tra il 1871 e il 1912 dimostrano quanto lontano fosse in quel periodo il concetto di libere ed eque elezioni, tra pressioni messe in atto da alti funzionari dello Stato, operazioni elettorali manipolate o, ancora, per l'influenza esercitata dai datori di lavoro sugli operai. Tali pratiche hanno prodotto un riflesso netto sulla contestazione dei risultati elettorali, se si considera che su 5152 seggi assegnati tra il 1871 e il 1914 ben 974 – quasi il 20% – è stato oggetto di contestazione: è immaginabile quindi il grado di sfiducia che i cittadini nutrivano nei confronti dello Stato liberale e della democrazia rappresentativa appena affermatasi⁶⁴.

Il sistema di controllo sulle elezioni vigente nel periodo dell'Impero tedesco era di tipo parlamentare⁶⁵, mentre antecedentemente alla riunificazione spettava al Ministro dell'Interno dei singoli *lander* o, in alternativa, alle assemblee rappresentative: il modello parlamentare si poneva in coerenza con le scelte della maggior parte degli ordinamenti europei dell'epoca, prevedendo che ciascun elettore e ogni membro del Parlamento potessero presentare un ricorso entro dieci giorni dalle elezioni o entro dieci giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali. Più dettagliatamente, la procedura era articolata in due fasi: in un primo momento vi era un controllo sulle procedure seguite a livello delle singole circoscrizioni elettorali; successivamente veniva costituito un Comitato per le controversie elettorali interno al Parlamento, composto da quattordici membri designati dai partiti in proporzione ai rispettivi seggi. La decisione del Comitato era poi trasmessa all'Assemblea, che poteva deliberare in senso contrario, ribaltando l'esito della contestazione⁶⁶.

⁶³ Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011, 103.

⁶⁴ Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, in *Chi controlla le elezioni?*, cit., 104.

⁶⁵ Art. 27 Reichverfassung del 1871.

⁶⁶ Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, *Germania*, in *Chi controlla le elezioni?*, cit., 105.

Come si è già avuto modo di rilevare nei casi inglese e francese, anche in Germania il controllo parlamentare dava luogo a giudizi più politici che giuridici, che spesso conducevano a decisioni arbitrarie⁶⁷: sin dai primi anni successivi alla riunificazione dell'Impero, la dottrina – Jellinek in particolare – iniziava ad interrogarsi sulla opportunità di affidare le controversie elettorali ad un Tribunale delle elezioni, ispirato ai canoni della terzietà e della imparzialità. Come è stato ricostruito in dottrina, la riflessione sul punto nacque da un dibattito avviato dal *Deutscher Juristentag*, che aveva sottoposto a vari giuristi la valutazione circa l'opportunità di affidare il contenzioso sulle elezioni ad organo giudiziario *ad hoc*. Jellinek, in particolare, muoveva da tre considerazioni: anzitutto il sindacato sulle elezioni aveva carattere giurisdizionale; la separazione dei poteri postulava che tale funzione non venisse affidata al potere giudiziario *tout court*; in ragione di quanto premesso, il controllo sulle elezioni avrebbe dovuto essere devoluto ad un Tribunale speciale. Tale impostazione era del resto coerente con la concezione dei diritti pubblici soggettivi fatta propria dall'Autore, secondo cui il controllo sulle elezioni deve privilegiare la tutela dei diritti soggettivi dei singoli elettori, rispetto ai quali la tutela del profilo oggettivo della regolarità delle elezioni si pone in via consequenziale e strumentale⁶⁸. Sarà solo con la nascita della Repubblica di Weimar che tale modello troverà attuazione pratica nel Tribunale elettorale, competente sul controllo delle elezioni parlamentari e presidenziali, nonché in materia di referendum⁶⁹.

La composizione di tale organo rispecchiava un compromesso tra il modello parlamentare e quello giurisdizionale: i membri erano in parte deputati eletti dal Reichstag per l'intera durata della legislatura, e in parte giudici amministrativi nominati dal Presidente del Reich su proposta del Presidente del Tribunale amministrativo dell'Impero⁷⁰. Ciascun provvedimento veniva assunto da un collegio composto di tre deputati e due magistrati, all'esito di un dibattito pubblico e prevalentemente orale. Le decisioni di annullamento delle elezioni non producevano effetto retroattivo.

La parentesi totalitaria si caratterizzò, come noto, con la messa al bando di qualsiasi partito politico diverso dal nazionalsocialismo e la conseguente sospensione delle elezioni. Caduto il

⁶⁷ *Idem*, 106. F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., 2865. Come sottolineato in dottrina, occorre considerare che l'Alsazia-Lorena fu tra i primi ordinamenti dell'Europa continentale ad affidare nel 1911 il contenzioso elettorale ad un Tribunale elettorale *ad hoc*. Sul punto, cfr. J. LUTHER, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1990, 536.

⁶⁸ Cfr. J. LUTHER, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, cit., 533.

⁶⁹ Costituzione di Weimar, art. 31.

⁷⁰ Costituzione di Weimar, art. 31, comma 2.

regime, la Legge fondamentale del 1949 inaugura un nuovo modello di controllo sulle elezioni, nel quale convivono sia la verifica parlamentare che il sindacato giurisdizionale⁷¹. Ciò è vero sebbene il costituente tedesco affermi che il controllo parlamentare è materia di competenza del *Bundestag*, pur prevedendo la possibilità di ricorrere al giudice costituzionale. Tale competenza, in verità, si pone in armonia con le attribuzioni costituzionali del Tribunale di Karlsruhe, competente sul sindacato dei regolamenti parlamentari nonché sul controllo di costituzionalità dei partiti politici⁷². Il contenzioso pre-elettorale – che ricomprende ambiti come l’iscrizione alle liste elettorali e l’ammissione delle liste dei candidati – spetta invece alle commissioni elettorali⁷³.

Una legge federale apposita ha dato attuazione all’art. 51 della Legge fondamentale, disciplinando nel dettaglio la procedura parlamentare di verifica delle elezioni: l’iniziativa per avviare il controllo spetta al Presidente del *Bundestag*, ad ogni cittadino elettore, ai gruppi elettorali e, infine, ai Presidenti delle commissioni elettorali, sia a livello statale che federale⁷⁴. Tra i soggetti legittimati è da notare come non compaiano invece i partiti politici, esclusi anche dal ricorso dinanzi al Tribunale costituzionale federale⁷⁵. Il ricorso deve essere proposto al *Bundestag* in forma scritta e motivata entro due mesi dallo svolgimento delle elezioni⁷⁶. Scaduto tale termine, soltanto il Presidente del *Bundestag* può proporre il ricorso, qualora rilevi l’esistenza di un errore nei risultati elettorali: in tal caso il ricorso deve essere proposto entro trenta giorni dalla conoscenza del fatto⁷⁷.

L’organo deputato al controllo delle elezioni del *Bundestag* è la Commissione per la verifica delle elezioni interna all’assemblea parlamentare, composta di nove membri effettivi e nove supplenti designati tra i propri componenti per la durata della legislatura⁷⁸. Essa elegge al proprio interno il Presidente e il vice-Presidente a maggioranza, a parità di voti prevarrà il più anziano⁷⁹. Per quanto riguarda l’attività della Commissione, essa redige l’istruttoria e formula la proposta di convalida o meno dell’elezione al plenum dell’Assemblea.

⁷¹ Cfr. F. MOHRHOFF, *Parlamento*, cit., 669; M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1430.

⁷² Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, *Germania*, in *Chi controlla le elezioni*, cit., 110-111.

⁷³ Cfr. Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2395) geändert worden ist (d’ora in avanti nota come BWalHG), artt. 16 e 49.

⁷⁴ BWalHG, art. 2.

⁷⁵ Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, *Germania*, in *Chi controlla le elezioni*, cit., 145.

⁷⁶ BWalHG, art. 2, par. 4.

⁷⁷ BWalHG, art. 2, par. 4.

⁷⁸ BWalHG, art. 3, par. 2.

⁷⁹ BWalHG, art. 3 par. 3.

Il procedimento di verifica prende avvio con la nomina del relatore da parte del Presidente della Commissione⁸⁰. La Commissione verifica anzitutto il rispetto dei profili formali del ricorso, con particolare riferimento al termine perentorio entro cui deve essere proposto. Contestualmente a tale esame preliminare, viene fissata la data dell'udienza e, qualora il caso lo permetta, la Commissione può decidere di emettere la propria decisione all'esito di quest'ultima⁸¹. I ricorrenti ed i deputati la cui elezione è indubbiata possono interrogare testimoni ed esperti⁸². La Commissione elettorale può avvalersi dell'autorità giudiziaria e dell'amministrazione pubblica nello svolgimento dei propri compiti. Nel corso della trattazione del caso, la Commissione può disporre la fissazione di un'udienza aggiuntiva qualora ritenga necessario procedere con ulteriori approfondimenti, che andrà notificata al ricorrente e al deputato controinteressato almeno una settimana prima del suo svolgimento⁸³. La data dell'udienza è comunicata anche al Presidente del Bundestag, al Ministro dell'Interno, ai Presidenti delle Commissioni elettorali e ai gruppi parlamentari di cui fanno parte i deputati la cui elezioni è oggetto di impugnazione⁸⁴.

Mentre l'udienza è pubblica, la camera di consiglio nel cui ambito viene assunta la decisione è segreta. La Commissione formula una proposta di voto che sottopone all'assemblea, la quale delibera a maggioranza semplice⁸⁵. Qualora il Bundestag la respinga, può chiedere alla Commissione di formulare una nuova proposta. La decisione dell'Assemblea può anche condurre all'annullamento dell'elezione e alla conseguente decadenza dalla carica: la decisione produce normalmente effetto dal momento in cui diviene inappellabile, a meno che il Bundestag, a maggioranza dei due terzi, non deliberi l'efficacia immediata della decisione⁸⁶. Tale decisione può essere tuttavia sospesa con ordinanza del Tribunale costituzionale, qualora il ricorrente formuli apposita istanza in sede di impugnazione della decisione⁸⁷. In pendenza della procedura di verifica, il deputato la cui elezione risulti oggetto di contestazione non può prendere parte alla relativa discussione e votazione⁸⁸.

⁸⁰ BWalhG, art. 5, par. 1.

⁸¹ BWalhG, art. 5 par. 3.

⁸² BWalhG, art. 5, par. 4.

⁸³ BWalhG, art. 6 par. 1.

⁸⁴ BWalhG, art. 6, par. 3.

⁸⁵ BWalhG, art. 11.

⁸⁶ BWalhG, art. 16, comma 1, parr. 1 e 2.

⁸⁷ BWalhG, art. 16, par. 3.

⁸⁸ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1432.

Come si è avuto modo di sottolineare, il Tribunale costituzionale federale giudica sui ricorsi presentati contro le decisioni del Bundestag, che riguardano sia la validità delle elezioni che la decadenza sopravvenuta dei deputati. Il ricorso può essere proposto dal deputato la cui appartenenza sia contestata, da uno o più aventi diritto al voto e, infine, da un gruppo parlamentare che comprenda almeno 1/10 dei membri del Bundestag. L'appello – corredato dalle relative motivazioni – deve essere depositato entro due mesi dalla decisione dell'assemblea parlamentare⁸⁹. Il Tribunale costituzionale può decidere di non procedere con la fissazione dell'udienza orale qualora ritenga di avere sufficienti elementi per risolvere il giudizio⁹⁰.

La giurisprudenza del Tribunale costituzionale ha affrontato nel tempo diverse tipologie di vizi del procedimento elettorale, riguardanti la determinazione dei collegi e delle circoscrizioni, la fissazione della data delle elezioni, la creazione e alla nomina degli organi elettorali, l'iscrizione degli elettori alle apposite liste, la presentazione delle candidature, nonché tutti i vizi relativi allo scrutinio dei voti e alla proclamazione degli eletti⁹¹. Qualora il Tribunale costituzionale rilevi un nesso di causalità tra il vizio accertato e l'esito delle elezioni, dichiarerà l'invalidità di quella parte delle operazioni elettorali afflitte dal vizio; la nullità dell'intera elezione potrà essere dichiarata soltanto qualora la ripetizione delle elezioni appaia meno dannosa del mantenimento del risultato elettorale viziato⁹².

Nell'ambito del giudizio di impugnazione delle decisioni del Bundestag, il Tribunale costituzionale può verificare anche la compatibilità della disciplina elettorale con la Costituzione federale. Pur non potendosi approfondire il tema in questa sede, è da segnalare che la giurisprudenza costituzionale tedesca ha avuto modo di estendere il proprio giudizio alla legittimità della legislazione elettorale federale in molteplici occasioni, grazie al canale di accesso rappresentato dalla risoluzione delle controversie sull'elezione dei deputati del Bundestag. Alcune delle questioni di cui il giudice della legittimità delle leggi ha avuto modo di occuparsi riguardavano la soglia di sbarramento, tema su cui il Tribunale costituzionale federale è tornato in molteplici occasioni dal 1952 ad oggi, dapprima con riferimento alla legislazione elettorale del Bundestag e, più recentemente, anche con riguardo alle elezioni

⁸⁹ Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist (d'ora in avanti nota come BverfGG), art. 48, comma 1.

⁹⁰ BverfGG, art. 48, comma 2.

⁹¹ Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, *Germania*, in *Chi controlla le elezioni*, cit., 119.

⁹² *Ibidem*.

europee⁹³. Altro campo di intervento della giurisprudenza costituzionale è stato il finanziamento pubblico dei partiti e dell'accesso ai mezzi radiotelevisivi⁹⁴. Anche i c.d. mandati in eccedenza hanno rappresentato un motivo di censura della legislazione elettorale nazionale su cui il Tribunale costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi⁹⁵.

Come si è avuto modo di evidenziare *supra*, il Tribunale costituzionale federale ha sempre esercitato con grande cautela il potere di annullamento delle elezioni: in caso di errore nel computo dei voti, la decisione colpirà solo la circoscrizione nella quale si è verificato l'errore, non influenzando in questo modo tutta la composizione del Bundestag. Inoltre, non basta che il vizio sia accertato in modo inequivocabile, essendo altresì necessario dimostrare la sua idoneità ad incidere sul risultato del voto⁹⁶.

Altra questione che merita approfondimento riguarda la verifica delle credenziali dei membri del *Bundesrat*. Come noto, esso è composto dai membri dei governi dei *Länder*, che nominano e revocano i propri rappresentanti. A differenza di quanto avviene per il *Bundestag*, né la Legge fondamentale, né la legislazione ordinaria, né il regolamento interno dell'organo si occupano della verifica delle credenziali dei membri designati dagli esecutivi statali, che rimangono gli unici soggetti titolari di tale attribuzione. Il regolamento interno del *Bundesrat* dà conto in modo chiaro di questo assetto, laddove prevede che i governi comunicano i nominativi dei propri rappresentanti, la data della loro nomina, nonché la loro revoca, senza nessuna specificazione ulteriore sul controllo delle credenziali dei nominati⁹⁷.

Invero, nel caso del *Bundesrat* sembra mancare a monte la stessa qualifica di assemblea parlamentare. Ciò sembra desumersi da varie circostanze: anzitutto i membri dell'assemblea non solo non sono direttamente eletti, ma sono designati dai governi dei *Länder* tra i propri componenti; per i membri del *Bundesrat* non vale il divieto di mandato imperativo, in quanto il voto è espresso in modo unitario per ciascun *Länd* e in misura ponderata rispetto alla popolazione; all'interno del *Bundesrat* non è possibile costituire gruppi parlamentari basati

⁹³ Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, *Germania*, in *Chi controlla le elezioni*, cit., 123; M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 1257 ss.; V. LOSCO, *Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico*, in *Riv. dir. pubb. Comp. Eur.*, n. 1/2003, 400 e ss.

⁹⁴ Cfr. F. RESCIGNO, F. RINALDI, M. RINALDI, *Germania*, in *Chi controlla le elezioni*, cit., 124. F. PALERMO, J. WOELK, *Cronache costituzionali dall'estero*, Germania, in *Quad. cost.*, n. 1/2005, 247 e ss.; F. PALERMO, *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 2003-2004*, in *Giur. cost.*, n. 5/2005, 4277.

⁹⁵ Cfr. F. PALERMO, *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, in *Giur. cost.*, n. 5/2009, 4215.

⁹⁶ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., 1453.

⁹⁷ Geschäftsordnung des Bundesrates, artt. 1 e 23.

sulle affinità politiche. Come rilevato in dottrina, tale assemblea più che assomigliare alla seconda Camera di un Parlamento bicamerale, ricorda per il suo funzionamento il Consiglio dell'Unione europea⁹⁸. La natura non parlamentare del *Bundesrat* è stata confermata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca: «secondo il dettato costituzionale il *Bundesrat* non è la seconda camera di un organo legislativo unitario, che prende parte in modo paritetico con la “prima camera” al procedimento legislativo»⁹⁹.

Accanto a tali elementi – tradizionalmente considerati dalla dottrina quali indicatori della natura non parlamentare di un'assemblea¹⁰⁰ – sembra potersi annoverare anche l'impossibilità di svolgere un controllo sulle credenziali dei membri designati. Sulla scorta di quanto evidenziato, si può affermare che una forma di controllo delle credenziali dei membri di un'assemblea parlamentare esista in ogni ordinamento. Ciò che accomuna ogni organo elettivo è la possibilità di mettere in discussione il risultato dell'elezione dei componenti di un'assemblea attraverso l'esperimento di rimedi posti sullo stesso piano ordinamentale, circostanza che non ricorre nel caso del *Bundesrat*, i cui componenti vengono nominati e revocati dagli esecutivi dei *Länder*. Ciò non implica che la natura parlamentare dell'organo richieda che tale potestà debba essere affidata a tutti i costi all'assemblea stessa: tuttavia, la circostanza che tale verifica sia svolta soltanto nell'ordinamento statale, indipendente dalla dimensione federale, è un ulteriore segnale – unitamente a quelli già menzionati – che denota l'essenza non parlamentare del *Bundesrat*.

Questa conclusione risulterà di particolare interesse per lo studio della verifica dei poteri nel Parlamento europeo: se è vero che una delle caratteristiche delle assemblee rappresentative è la possibilità che i risultati elettorali possano essere rimessi in discussione da un soggetto diverso rispetto all'ordinamento designante, occorrerà analizzare attentamente come viene esercitata tale potestà a livello sovranazionale.

5. Spagna

La Costituzione spagnola dedica poche disposizioni al controllo sulle elezioni delle *Cortes*, rinviando la disciplina della materia alla legislazione organica. L'art. 71, comma 1, elenca alcune cause tassative di incompatibilità e ineleggibilità, e stabilisce nel successivo comma

⁹⁸ R. CORBETT, *La riforma del Consiglio: il modello del Bundesrat*, in *Il Federalista*, n. 1/1984, 55 ss.

⁹⁹ BVerfGE 37, 363.

¹⁰⁰ Cfr. T. GROPPI, *Occidentali's Karma? L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti 'estranei' alla tradizione giuridica occidentale*, in *federalismi.it*, n. 5/2019.

che «[l]a validità dei titoli e credenziali dei membri di entrambe le Camere saranno sottoposte al controllo giudiziario secondo le condizioni stabilite dalle leggi elettorali».

L'ordinamento spagnolo si è caratterizzato per la permanenza di un modello di controllo delle elezioni di tipo parlamentare dalla nascita delle assemblee rappresentative sino alla Costituzione del 1978, esclusa una breve parentesi successiva al 1907. In tale anno venne approvata una nuova legge elettorale che istituiva una sezione apposita all'interno del *Tribunal Supremo*, detta *Tribunal de Actas Protestada*, il cui compito si limitava nella proposta alle Camere dei pareri sulla risoluzione delle controversie elettorali. Durante la II Repubblica si assistette ad un ritorno al modello parlamentare pieno: fu solo con la fine della dittatura franchista e la redazione della Costituzione del 1978 che l'ordinamento spagnolo tornò ad interrogarsi sul modello di controllo delle elezioni da introdurre, optando per un controllo giurisdizionale.

Il procedimento elettorale prende avvio con l'ammissione delle candidature. Tale momento delimita, come noto, il perimetro dei contendenti i seggi disponibili in Parlamento¹⁰¹: per tale ragione, anche la disciplina elettorale spagnola prevede la possibilità di proporre ricorso in questa fase dinanzi al giudice amministrativo in sede di contenzioso elettorale e al *Tribunal constitucional*¹⁰². A questo fine, l'art. 49 della *Ley Organica del Regimen electoral general* (d'ora in avanti LOREG) dispone che, effettuata la proclamazione ufficiale dei candidati ammessi, chiunque lamenti di essere stato ingiustamente escluso può proporre ricorso entro due giorni dalla pubblicazione dinanzi al giudice amministrativo, il quale decide entro i due giorni successivi. Fino alla entrata in vigore della legge n. 29 del 1998, recante disposizioni in materia di contenzioso amministrativo, la proposizione di tali ricorsi spettava alla *Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia* (art. 5, disp. trans. LOREG).

La scarsa regolamentazione contenuta nella legislazione elettorale ha indotto il *Tribunal constitucional* ad intervenire più volte sulla materia in questione, precisando i contorni di tale azione alla luce delle garanzie costituzionali in materia processuale di cui all'art. 24, comma 1 e sull'accesso agli incarichi pubblici di cui all'art. 23, comma 2, prevedendo l'obbligo di convocazione di tutte le parti interessate¹⁰³.

La pronuncia del giudice amministrativo è inappellabile, ferma restando la possibilità di proporre il *recurso de amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale entro due giorni dalla notificazione della sentenza del giudice amministrativo, che viene deciso nei tre giorni

¹⁰¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, artt. 44-48.

¹⁰² LOREG, art. 49.

¹⁰³ Tribunal Constitucional, sent. n. 85/1987.

successivi. Il *recurso de amparo* può essere presentato – oltre dai soggetti partecipanti al ricorso dinanzi al giudice amministrativo – anche dal *Defensor del Pueblo* e al *Ministerio Fiscal*.

I partiti in quanto tali, dunque, non sono muniti della legittimazione ad attivare tale rimedio¹⁰⁴. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, occorre precisare che la Legge Organica del 27 giugno 2002, n 6, ha introdotto un emendamento alla LOREG¹⁰⁵ estendendo l'applicazione dei ricorsi in materia di contenzioso elettorale ai casi di proclamazione o esclusione di candidature presentate da soggetti che, di fatto, si trovano nella situazione di proseguire l'attività di un partito politico dichiarato giudizialmente illegale e sciolto o sospeso per la sua collaborazione con organizzazioni terroristiche. Allo stesso tempo, è stata ampliata la legittimazione a ricorrere per la dichiarazione di illegalità dei partiti e dei movimenti politici, estendendola al Governo, al *Ministerio Fiscal*, al *Congreso de los diputados* e al *Senado*¹⁰⁶.

Il contenzioso elettorale trova il proprio campo di azione principale nella proclamazione degli eletti svolta dalle Commissioni elettorali¹⁰⁷. Contro tale atto è possibile proporre ricorso dinanzi alla Sezione del Contenzioso amministrativo della Corte Suprema¹⁰⁸. Sono legittimati a proporre il ricorso i candidati alla medesima elezione, i rappresentanti delle altre liste di candidati e, in termini più generali, tutti i partiti che hanno presentato candidature nella medesima circoscrizione¹⁰⁹. Il ricorso deve essere proposto entro tre giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali e deve contenere gli elementi di fatto e di diritto sui quali si fonda l'istanza¹¹⁰. Il giudice procederà ad informare l'organo cui appartiene il titolare della carica la cui elezione è contestata, nonché a trasmettere gli atti del giudizio alle parti costituite e agli eventuali controinteressati. Questi ultimi potranno proporre osservazioni nel termine di quattro giorni dal ricevimento del ricorso¹¹¹. Decorso tale termine, la Sezione pronuncerà sentenza entro quattro giorni, potendo adottare diverse soluzioni: dichiarare il ricorso irricevibile; accertare la validità dell'elezione con conseguente proclamazione dei candidati; rettificare il risultato elettorale; dichiarare la nullità dell'elezione nelle circoscrizioni in cui si sono prodotti i vizi del procedimento elettorale. Quest'ultima previsione, in particolare, è stata

¹⁰⁴ Tribunal Constitucional, sent. n. 61/1987.

¹⁰⁵ LOREG, artt. 44, comma 4 e 49, comma 5.

¹⁰⁶ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, art. 11, comma 1.

¹⁰⁷ LOREG, art. 109.

¹⁰⁸ LOREG, art. 112, comma 2.

¹⁰⁹ LOREG, art. 110.

¹¹⁰ LOREG, art. 112, comma 1.

¹¹¹ LOREG, art. 112, commi 3 e 4.

oggetto di modifica nel 1991, a seguito delle irregolarità verificatesi nella circoscrizione elettorale della Murcia che, stante il testo precedente della disposizione, avrebbero reso necessaria la celebrazione di nuove consultazioni elettorali in tutto il territorio della circoscrizione. Adito in sede di *recurso de amparo*, il *Tribunal constitucional* ha adottato un'interpretazione finalistica ed integratrice del testo della LOREG, circoscrivendo la necessità di indire nuovamente le elezioni soltanto a quelle circoscrizioni nelle quali si siano verificati i vizi e solo nell'ipotesi in cui questi ultimi avrebbero determinato una diversa ripartizione dei seggi¹¹²: il legislatore è intervenuto l'anno seguente modificando la LOREG e recependo l'orientamento del giudice costituzionale.

Come anticipato, contro le decisioni del giudice amministrativo è possibile proporre *recurso de amparo* dinanzi al *Tribunal constitucional*: tale giudizio non gode di particolari differenze in ragione della natura del contenzioso elettorale, essendo parimenti incentrato sulla tutela di un diritto fondamentale. La previsione di uno strumento *ad hoc* per l'accesso alla giustizia costituzionale rende più agevole anche la sindacabilità della materia elettorale. La legittimazione a proporre l'azione spetta alle parti costituite – o che avrebbero potuto costituirsi – nel giudizio principale, che vantino un interesse collegato con la violazione denunciata. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto ai partiti politici in quanto tali la qualità di soggetti legittimati a proporre il ricorso, dato il ruolo fondamentale che essi rivestono ai fini della partecipazione politica¹¹³.

Le *Cortes* sono composte – come noto – dal *Congreso de los diputados* e dal *Senado*. Quest'ultimo rappresenta le autonomie territoriali ed è composto in gran parte da senatori eletti direttamente e in misura minore designati da ciascuna Comunità Autonoma¹¹⁴.

Ciò che interessa ai nostri fini è analizzare in che modo si articola la verifica sulle elezioni di quest'ultima categoria di senatori, concentrando l'attenzione sul rapporto che intercorre tra soggetti designanti, controllo delle elezioni e mandato parlamentare dei designati. Prendendo le mosse dal testo della Costituzione del 1978, l'art. 70, comma 2, afferma che «La validità dei titoli e credenziali dei membri di entrambe le Camere saranno sottoposte al controllo

¹¹² Cfr. J. PARDO FALCON, *El control judicial de las elecciones*, in *Comentarios a la Constitución Española* (vol. II), M. RODRIGUEZ-PINERO y BRAVO FERRER, M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), 2018, 91. Sul punto, si veda anche la sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 24/1990.

¹¹³ *Tribunal Constitucional*, sent. n. 25/1990.

¹¹⁴ Cfr. R. MARANON GOMEZ, *Los senadores de designación autonómica como instrumento de articulación de las relaciones entre Parlamentos*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 31/2018, 255-278; R. PUNSET, *La designación de Senadores por las Comunidades Autonomas (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 8/1983, 161-185.

giudiziario secondo le condizioni stabilite dalle leggi elettorali», senza alcuna specificazione per i membri designati del Senato.

Dall'esame delle disposizioni della LOREG relative al contenzioso elettorale¹¹⁵, è evidente come tale atto si riferisca esclusivamente ai membri delle Camere eletti direttamente dal corpo elettorale.

Di maggiore utilità risulta l'esame del *Reglamento del Senado*. Il Titolo I, specificamente dedicato alle modalità di costituzione del *Senado*, all'art. 1 distingue le modalità di presentazione delle credenziali dei senatori a seconda delle modalità di elezione, diretta o indiretta: nel primo caso i senatori consegneranno alla Segreteria generale del *Senado* le credenziali rilasciate dal Collegio elettorale provinciale nel quale sono stati eletti; nel secondo caso il certificato recante le credenziali verrà rilasciato dall'Assemblea della Comunità Autonoma di designazione.

Va inoltre precisato che a norma degli artt. 15 e ss. del *Reglamento* l'esame delle cause di incompatibilità spetta al *Senado*. L'art. 18, comma 1, dedicato invece alle cause di decadenza dallo status di senatore, alla lett. f) specifica che i senatori eletti dalle Comunità Autonome decadono qualora il soggetto designante comunichi la cessazione del mandato parlamentare. In sintesi, il *Senado* mantiene il controllo sulla verifica delle cause di incompatibilità e sulle altre eventuali cause di decadenza sopravvenute, ma i senatori designati dalle autonomie territoriali decadono nei termini appena analizzati. Ai sensi dell'art. 19 del Regolamento, il *Senado* comunica agli organi competenti delle Comunità Autonome le cause di estinzione del mandato parlamentare affinché possano assumere i provvedimenti necessari per colmare i seggi vacanti.

Per quanto riguarda il mandato parlamentare dei senatori designati, anche in tale caso esso è libero e non soggetto a vincoli di alcun tipo¹¹⁶. Il regolamento interno prevede la possibilità di costituire gruppi parlamentari su base territoriale, con alcune specificazioni¹¹⁷: anzitutto tali gruppi sono configurabili solo come componenti di gruppi parlamentari già costituiti, che comprendano al proprio interno eletti di due o più Comunità autonome; ogni gruppo territoriale deve essere composto da almeno tre senatori eletti o designati all'interno di una Comunità autonoma; nessun senatore può essere parte di più di un gruppo territoriale. Ciò premesso, i senatori che decidono di aggregarsi su base territoriale devono presentare alla

¹¹⁵ LOREG, artt. 109 e ss.

¹¹⁶ Costituzione spagnola, art. 67, comma 2.

¹¹⁷ Cfr. J. GARCIA FERNANDEZ, *Los grupos territoriales del Senado*, in *Revista de Derecho político*, n. 21, anno 1984, 141-160.

Presidenza la lista dei nominativi dei componenti; il territorio di riferimento; il partito, federazione, coalizione o raggruppamento cui appartengono i senatori in questione.

Due sono i dati che meritano di essere sottolineati: anzitutto il mandato parlamentare dei senatori designati non differisce da quello dei senatori elettivi sotto il profilo delle garanzie di libertà; poi, pur essendo ammessa la costituzione dei gruppi territoriali, questi rimangono distinti sulla base dei partiti che si rispecchiano nei gruppi politici interni al *Senado*, senza dubbio attenuando il legame con il territorio di riferimento e ancorandolo a logiche partitiche articolate su base nazionale. Tale osservazione sembra trovare conferma nella giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, che in diverse occasioni ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quelle leggi delle Comunità Autonome dirette a condizionare il mandato parlamentare dei senatori designati, prevedendone addirittura la rimozione nel caso in cui si manifesti un dissidio con il governo regionale¹¹⁸.

6. Stati Uniti

La Costituzione americana assegna ai singoli Stati la competenza a disciplinare le elezioni del Congresso, al quale spetta – per esplicita attribuzione costituzionale – il giudizio finale sulla consultazione elettorale, nonché sulla validità dei titoli dei propri componenti¹¹⁹. Il sistema di amministrazione elettorale statunitense si caratterizza tuttora per il suo elevato tasso di decentramento, derivante dalla peculiare natura federale del sistema istituzionale¹²⁰: la disciplina delle elezioni e la gestione del procedimento elettorale sono rimesse agli Stati nazionali, salvi i principi generali enucleati nel testo costituzionale. Più dettagliatamente, spetta alle Contee e ai Comuni registrare gli elettori, predisporre le schede elettorali e acquistare i macchinari per lo scrutinio delle schede. Il procedimento elettorale è coordinato dal *Chief Electoral Justice* – carica che viene di solito ricoperta dal Ministro dell'Interno degli

¹¹⁸ Cfr. M. GARROTE DE MARCOS, *¿Diferentes pero iguales? El mandato de los Senadores de designación autonómica y la STC 123/2017*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 117/2019, 277-310.

¹¹⁹ Art. I, S.5, C.1: «Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members, and a Majority of each shall constitute a Quorum to do Business; but a smaller Number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the Attendance of absent Members, in such Manner, and under such Penalties as each House may provide»

¹²⁰ Cfr. S. PENNICINO, *Stati Uniti d'America*, in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011, 59 e ss.

Stati federali – che nella sostanza devolve la gestione delle operazioni elettorali al livello locale¹²¹.

Il testo costituzionale contiene poche disposizioni sullo svolgimento delle elezioni: il sistema originario prevedeva l'elezione indiretta non solo del Presidente degli Stati Uniti, ma anche del Senato, la cui elezione da parte degli Stati nazionali è stata abrogata dal XVII Emendamento nel 1913, per approdare all'elezione diretta del corpo elettorale¹²².

Per quanto riguarda l'attività di controllo sulle elezioni del Congresso, ai Presidenti delle Assemblee vengono trasmessi, ad opera degli esecutivi degli Stati, i certificati elettorali dei candidati. Ogni Camera è chiamata a deliberare, a maggioranza dei voti validi, sulla convalida dei seggi degli eletti. La riserva parlamentare in materia di contenzioso elettorale e verifica dei poteri non fu oggetto di particolare dibattito in seno alla Convenzione di Philadelphia, in omaggio alla cultura anglosassone dei primi coloni¹²³.

Nell'esercizio di tale potestà le Camere possono compiere investigazioni per accertare la corretta elezione di un proprio membro, verificando la sussistenza dei requisiti necessari con giudizio autonomo rispetto a quanto statuito dagli Stati membri e agli altri poteri dello Stato. Il *Federal Contested Elections Act* del 1969 ha demandato a risoluzione delle controversie elettorali al *Committee of House Administration*, previa presentazione di una petizione al *Clerk of the House*¹²⁴.

Come si avrà modo di approfondire, le decisioni delle Camere sul contenzioso elettorale e la verifica dei titoli di ammissione sono insindacabili dal potere giudiziario, salvo il caso in cui da tali controversie traggano origine questioni di costituzionalità. La Corte Suprema, sin dalle pronunce più risalenti, chiarisce che il giudizio sulle credenziali dei componenti è di esclusiva spettanza del Congresso¹²⁵. Oltre che sul dato letterale della Costituzione, tale assunto trova giustificazione nel principio di separazione dei poteri, di cui la riserva parlamentare costituirebbe un'applicazione concreta¹²⁶. In particolare, tale principio verrebbe richiamato ogniqualvolta ci si trovi dinnanzi ad una decisione assunta dal Congresso in virtù dei poteri di cui all'art. I, par. 5, Cost. che non può essere sindacata in quanto *political*

¹²¹ Cfr. S. PENNICINO, *Stati Uniti d'America*, cit., 60.

¹²² Cfr. S. PENNICINO, *Stati Uniti d'America*, cit., 61.

¹²³ Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Giuffrè, Milano, 2009, 42.

¹²⁴ S. PENNICINO, *Stati Uniti d'America*, cit., 62.

¹²⁵ U.S. Supreme Court, *Barry v. United States ex Rel. Cunningham*, 279 U.S. 597 (1929).

¹²⁶ U.S. Supreme Court, *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

*question*¹²⁷. L'unico spazio in cui un eventuale controllo giurisdizionale può insinuarsi è nella verifica del rispetto del dettato costituzionale: gli atti con i quali il Congresso esercita il controllo sulle elezioni e certifica la propria regolare composizione devono collocarsi nel solco della Costituzione. Dunque, qualora tali atti si pongano in contrasto con essa ed esorbitino l'ambito riservato al Congresso potranno essere soggetti al sindacato della Corte Suprema.

La sentenza *Roudebush v. Hartke* risulta interessante anche sotto il profilo dei rapporti tra i poteri del Congresso nell'ambito della convalida delle elezioni e la potestà degli Stati in materia di procedimento elettorale, in quanto sancisce la totale indipendenza del Congresso rispetto alle competenze statali sul controllo della regolarità delle elezioni. In particolare, non vi è alcuna evidenza normativa che imponga al Congresso di conformarsi alle decisioni assunte dalle autorità statali¹²⁸, così come nulla impedisce agli Stati membri – nel rispetto delle competenze a questi assegnate – di procedere con il riconteggio delle schede elettorali¹²⁹. Nell'ambito del giudizio sui titoli di ammissione dei rispettivi componenti, ciascun ramo del Congresso esercita una funzione sostanzialmente giurisdizionale, essendo dotato dei medesimi poteri dell'autorità giudiziaria: può ordinare indagini, raccogliere informazioni, ordinare la comparizione di testimoni che, qualora affermino il falso, possono essere perseguiti penalmente¹³⁰.

¹²⁷ Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., 44.

¹²⁸ Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., 45. Gli Aa. citano U.S. Supreme Court, *Roudebush v. Hartke*, 405 U.S. 15 (1972), par. 30: «It is true that a State's verification of the accuracy of election results pursuant to its Art. I, § 4, powers is not totally separable from the Senate's power to judge elections and returns. But a recount can be said to "usurp" the Senate's function only if it frustrates the Senate's ability to make an independent final judgment. A recount does not prevent the Senate from independently evaluating the election any more than the initial count does. The Senate is free to accept or reject the apparent winner in either count, and, if it chooses, to conduct its own recount. It would be no more than speculation to assume that the Indiana recount procedure would impair such an independent evaluation by the Senate. The District Court's holding was based on a finding that a recount would increase the probability of election fraud and accidental destruction of ballots. But there is no reason to suppose that a court-appointed recount commission would be less honest or conscientious in the performance of its duties than the precinct election boards that initially counted the ballots».

¹²⁹ Cfr. U.S. Supreme Court, *Roudebush v. Hartke* 405 U.S. 15 (1972): «Article I, § 5, does not prohibit a recount of the ballots by Indiana, as the recount will not prevent an independent Senate evaluation of the election any more than the original count did, and it would be mere speculation to assume that Indiana's procedure would impair the Senate's ability to make an independent final judgment».

¹³⁰ Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., 46. Gli Aa. citano U.S. Supreme Court, *Barry v. United States ex Rel. Cunningham*, 279 U.S. 597 (1929), par. 1: «The questions here presented for determination grow out of an inquiry instituted by the United States Senate in respect of the validity of the election of a United States Senator from Pennsylvania in November, 1926. The inquiry began before the election, immediately after the conclusion of the primaries, by the adoption of a resolution appointing a special committee to investigate expenditures, promises, etc., made to

In tema di controllo sui titoli di elezione per il Congresso, la Costituzione si limita a delineare requisiti di età, cittadinanza e residenza dei candidati. L'elettorato passivo per la Camera dei Rappresentanti è riservato a chi abbia compiuto almeno venticinque anni di età e sia cittadino americano da almeno sette anni. Per quanto riguarda l'elettorato passivo del Senato, esso è limitato a coloro che abbiano compiuto trent'anni di età e siano cittadini da almeno nove anni. In entrambi i casi è richiesta la residenza nello Stato o nel distretto nel quale ci si candida.

La contestazione in ordine all'assunzione della carica da parte di un membro della *House of Representatives* avviene nei seguenti termini: il reclamo viene sollevato dallo *Speaker* prima del giuramento dei nuovi eletti, solitamente su impulso di uno o più candidati. A seguito della segnalazione, il Presidente d'Assemblea escluderà il candidato la cui elezione sia contestata dal giuramento. A questo punto, la questione viene deferita al *plenum* dell'Assemblea, che può optare per una delle seguenti alternative: anzitutto potrà decidere con risoluzione di certificare la sussistenza dei presupposti necessari alla candidatura e convalidare l'elezione; parimenti potrà rilevare la carenza di tali requisiti, escludendo il candidato eletto; infine, potrà consentirne il giuramento, sollevando la questione dinanzi alla *Committee of House Administration* affinché decida se l'eletto abbia o meno diritto a vedersi riconosciuto il seggio. Il medesimo procedimento viene seguito anche dal Senato¹³¹.

Tale sistema ha dato luogo ad un uso sospetto del potere di convalida delle elezioni: ad esempio, nel 1984 ci vollero mesi affinché la Camera dei Rappresentanti conteggiasse nuovamente i voti di una certa circoscrizione dell'Indiana, attribuendo il seggio al candidato democratico per soli quattro voti su oltre duecentotrentamila, provocando l'uscita dall'Aula dei membri repubblicani. Allo stesso modo, nel 1974 il Governatore del New Hampshire

influence the nomination of any person as a candidate or promote the election of any person as a member of the Senate at the general election to be held in November, 1926. [...] Generally, the Senate is a legislative body, exercising in connection with the House only the power to make laws. But it has had conferred upon it by the Constitution certain powers which are not legislative, but judicial, in character. Among these is the power to judge of the elections, returns, and qualifications of its own members. Article I, § 5, cl. 1. "That power carries with it authority to take such steps as may be appropriate and necessary to secure information upon which to decide concerning elections". Exercise of the power necessarily involves the ascertainment of facts, the attendance of witnesses, the examination of such witnesses, with the power to compel them to answer pertinent questions, to determine the facts and apply the appropriate rules of law, and, finally, to render a judgment which is beyond the authority of any other tribunal to review. In exercising this power, the Senate may, of course, devolve upon a committee of its members the authority to investigate and report, and this is the general, if not the uniform, practice. When evidence is taken by a committee, the pertinency of questions propounded must be determined by reference to the scope of the authority vested in the committee by the Senate. But undoubtedly the Senate, if it so determine».

¹³¹ Cfr. A. D'ALLOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., 49.

certificò la vittoria del candidato repubblicano al Senato Louis Wyman per soli due voti. Il candidato democratico sconfitto John Durkin presentò ricorso dinanzi al *Senate Rules Committee*, che riconobbe la fondatezza delle ragioni del candidato escluso. Tuttavia, l'esito del ricorso venne bloccato dalla feroce opposizione repubblicana che, una volta cambiata la maggioranza interna al Senato, ribaltò il giudizio dichiarando il seggio vacante¹³².

Il più noto tra i casi di controversie riguardanti i titoli di ammissione di un membro del Congresso è il caso Adam Clayton Powell Jr. Poiché l'eletto era stato in precedenza condannato in primo grado per illeciti penali, la Camera dei Rappresentanti aveva espresso l'intenzione di posticipare la convalida dell'elezione fino al completamento dell'indagine sui fatti e sulle responsabilità addebitate svolta dallo *Judiciary Committee*. Espletata tale attività, la Commissione giunse alla conclusione che sussistessero i requisiti costituzionali richiesti ai fini dell'elezione, proponendo l'applicazione di alcune sanzioni disciplinari per gli abusi accertati. L'Assemblea ribaltò il giudizio della Commissione, escludendo la convalida del candidato per *financial misconduct*, annullando la sua elezione e dichiarando il seggio vacante¹³³.

Powell impugnò il provvedimento assunto dalla *House of Representatives* dinanzi alla magistratura, lamentando la violazione dell'art. 1, par. 2, c.1 della Costituzione americana: la controversia giunse dinanzi alla Corte Suprema degli Stati Uniti che, ribaltando i propri precedenti in senso contrario, si considerò legittimata a giudicare la questione in virtù del ruolo di garante della Costituzione. La Corte Distrettuale, dal canto suo, aveva ritenuto inammissibile il ricorso in quanto avrebbe avuto ad oggetto una materia sulla quale il giudice non poteva intervenire in ragione della riserva a favore delle assemblee parlamentari. La Corte Suprema riprende la tesi della Corte d'Appello – la quale fa leva proprio sulla teoria della separazione dei poteri – per affermare la legittimazione a risolvere la controversia. Infatti, il potere giurisdizionale si estende ad ogni fattispecie «arising under this Constitution». Il caso in esame «is one “arising under this Constitution”. Any bar to federal courts reviewing the judgements made by the House or Senate in excluding a member arises from the allocation of powers between the two branches of the Federal Government»¹³⁴. I resistenti, costituitisi dinanzi alla Corte Suprema, affermarono che il ricorrente, pur possedendo tutti i requisiti necessari ai fini dell'elezione, era stato escluso in forza di una

¹³² Cfr. M.B. GOLD, R. WEICH, *Article I, Section V*, in <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/article-i/clauses/760>.

¹³³ Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni “non legislative” del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., 49-50.

¹³⁴ U.S. Supreme Court, *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969), par. 5.

decisione insindacabile assunta dalla *House of Representatives*¹³⁵. La Corte Suprema, investita della questione, delimita il margine di discrezionalità in capo al Congresso nell'esercizio della verifica dei poteri, rivendicando la supremazia delle norme costituzionali sulle funzioni attribuite alle assemblee rappresentative: anche gli atti in cui si sostanzia la posizione di reciproca indipendenza degli organi costituzionali – quali il controllo sulle elezioni – devono rispettare il riparto di attribuzioni delineato dalla Costituzione. Di conseguenza, il Congresso, nell'ambito della verifica sui titoli di ammissione, non può escludere un proprio componente validamente eletto in ragione di una causa di ineleggibilità non prevista dal legislatore¹³⁶. Secondo la Corte Suprema, il diritto del ricorrente di essere riconosciuto quale membro della *House of Representatives* discende in modo diretto dal dettato costituzionale: la controversia in esame si risolve, in sostanza, nella corretta interpretazione della Carta fondamentale e nella conseguente individuazione dei limiti della discrezionalità del Congresso e dello spazio per l'intervento del potere giudiziario. I titoli di ammissione alla carica di parlamentare sono indicati in modo tassativo dal testo costituzionale: l'esclusione di un parlamentare eletto sulla base di una causa di ineleggibilità diversa da quelle fissate in Costituzione andrebbe a integrare la funzione di revisione della Carta fondamentale¹³⁷.

La sentenza delinea anche i contorni dell'istituto dell'espulsione del parlamentare, cui i convenuti ritenevano di potersi appellare per giustificare l'epilogo della vicenda, in quanto essa è applicabile solo al parlamentare già insediato. L'esclusione consegue alla valutazione dei titoli di ammissione dei propri componenti; l'espulsione è invece il frutto dell'esercizio del potere disciplinare attribuito all'assemblea parlamentare¹³⁸.

La pronuncia in esame, in sostanza, sancisce l'appellabilità in sede giudiziaria delle decisioni del Congresso in materia di eleggibilità per motivi attinenti al rispetto del dettato costituzionale: per i motivi già esplicitati, la Corte Suprema, nella propria giurisprudenza

¹³⁵ Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., 51.

¹³⁶ Cfr. U.S. Supreme Court, *Powell v. McCormack* 395 U.S. 486 (1969), par. VI: «the Constitution leaves the House without authority to exclude any person, duly elected by his constituents, who meets all the requirements for membership expressly prescribed in the Constitution». Più dettagliatamente: «(a) The Court's examination of relevant historical materials shows at most that Congress' power under Art. I, § 5, to judge the "Qualifications of its Members" is a "textually demonstrable constitutional commitment . . . to [that] co-ordinate political department of government" (*Baker v. Carr*, 369 U. S. 186, 217) to judge only standing qualifications which are expressly set forth in the Constitution; hence, the House has no power to exclude a member-elect who meets the Constitution's membership requirements».

¹³⁷ Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., 54.

¹³⁸ Costituzione americana, art. 1, par. 5, c. 2.

successiva, ha precisato che gli Stati federati non possono introdurre nella legislazione nazionale cause di ineleggibilità o di incompatibilità in contrasto con la Costituzione federale¹³⁹.

Il sistema di controllo delle elezioni del Congresso è forse il più interessante nella prospettiva di un'analisi comparata con il modello vigente per il Parlamento europeo. Come si è avuto modo di appurare, la Costituzione degli Stati Uniti assegna agli Stati federati un ampio margine di autonomia sia nella disciplina delle elezioni, sia nella concreta gestione del procedimento elettorale.

Ai nostri fini, appare di particolare rilievo l'approfondimento di alcuni aspetti relativi all'elezione del Senato e alla verifica dei poteri dei suoi membri. Anzitutto occorre sottolineare che fino all'approvazione del XVII emendamento, avvenuta nel 1913, i senatori erano designati dalle assemblee legislative degli Stati membri. Tale modifica ha interessato l'articolo I, sezione 3, della Costituzione del 1787. È da rilevare che le prime contestazioni sulle elezioni hanno avuto ad oggetto proprio il Senato e, in particolare, la designazione dei senatori da parte degli Stati Confederati. Un altro dato da evidenziare è che il divieto di mandato imperativo, sancito dalla Costituzione americana, è un principio mai contestato, nonostante i tentativi degli Stati federati di condizionare l'operato dei senatori designati¹⁴⁰.

La sezione V della medesima disposizione che, come si è visto, disciplina il controllo delle elezioni federali, non è mai stata oggetto di revisione costituzionale: il Senato americano ha quindi mantenuto un controllo pieno sulla elezione dei propri componenti sia quando essi erano designati dagli Stati federati, sia con la successiva elezione diretta da parte del corpo elettorale.

In conclusione, si può affermare che anche nel caso del Senato americano emergano quelle caratteristiche fondamentali che accomunano le assemblee parlamentari: accanto a elementi tradizionali, quali la designazione o l'elezione di candidati rappresentativi di ambiti territoriali circoscritti o il divieto di mandato imperativo, possiamo indicare anche il controllo della regolarità dell'elezione dei componenti da parte di un soggetto posto sul medesimo piano ordinamentale del Parlamento.

¹³⁹ Cfr. U.S. Supreme Court, *Term Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995).

¹⁴⁰ Cfr. D.N. SCHLEICHER, T.J. ZYWICKI, *The Seventeenth Amendment*, in *Interactive Constitution*, <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/amendment-xvii/interps/147>.

7. La verifica dei poteri nell'ordinamento italiano: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana

Il tema del controllo delle elezioni venne affrontato nello Statuto albertino all'art. 60, laddove afferma che «Ognuna delle Camere è *sola* competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri». La disposizione cristallizza almeno tre elementi che si riproporranno anche nell'art. 66 della Costituzione repubblicana: l'ambiguità della qualifica dell'attività in questione in termini giurisdizionali; il riferimento alla separazione dei poteri, sia in relazione agli altri poteri dello Stato, sia di una Camera nei confronti dell'altra da cui deriva una configurazione dell'istituto in termini di prerogativa tipicamente parlamentare; il richiamo all'esperienza parlamentare britannica, che tuttavia stava già evolvendo verso altre forme¹⁴¹.

L'espressione "titoli di ammissione" rimanda al periodo in cui ogni delegato era munito di un proprio mandato scritto, rilasciatogli dai deleganti, che costituiva l'oggetto di un controllo da parte dei componenti l'assemblea stessa, prima di essere ammesso a farne parte. Il termine risulterebbe poco aderente rispetto all'oggetto della verifica attuale, tanto che in dottrina si parla da decenni di «verifica dei poteri», «verifica delle elezioni», «verifica degli eletti» o «verifica della regolare composizione delle Camere»¹⁴².

Dal punto di vista organizzativo, nei primi di anni di vita dell'istituto il Parlamento sabauda ricalcò il modello dei *bureaux* dell'Assemblea nazionale francese. A partire dal 1868 la competenza in materia di verifica dei poteri venne invece ripartita tra una Giunta permanente e l'Assemblea, al fine di favorire contraddittorio e imparzialità nel giudizio. Sin dalla nascita dell'istituto, la dottrina giuspubblicistica evidenziò i limiti dell'opzione parlamentare in materia di verifica dei poteri, sottolineando come il passaggio dalla Giunta all'Aula facesse mutare la questione da giudizio in termini tecnici a confronto puramente politico¹⁴³. In particolare, la progressiva evoluzione della forma di governo da monarchia

¹⁴¹ Cfr. A. SAITTA, *L'evoluzione dell'autonomia costituzionale delle Camere: quadro comparato e peculiarità italiane*, in *il Filangieri*, Quaderno 2019, *Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 27.

¹⁴² Cfr. V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, (a cura) di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2006, 563.

¹⁴³ Così il commentario di Racioppi e Brunelli, sia pure contrario all'ipotesi di attribuire il giudizio sulla convalida delle elezioni ad un organo esterno alle Camere, si mostrava consapevole dei rischi connotati all'assetto vigente: «non può escludersi il pericolo di decisioni partigiane sin quando l'assemblea politica rimane arbitra finale delle decisioni faticosamente preparate dalla Giunta delle elezioni con le caute forme tutelatrici del suo schietto procedimento giudiziario». Cfr. F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Unione Tipografica Editrice Torinese, Torino, 1909, vol. III, 185. In precedenza, anche Vittorio Emanuele Orlando si era espresso in termini favorevoli all'abbandono della verifica dei poteri affidata alle Camere, poiché

costituzionale a parlamentare si è accompagnata ad un forte condizionamento della maggioranza sull'attività di verifica dei poteri¹⁴⁴. A questo fine, è utile ricordare la decisione sulla convalida dell'elezione dell'on. Amilcare Cipriani: «la Camera dei Deputati nel decidere sulla eleggibilità dei propri membri non compie funzioni di ordine puramente giudiziario, ma anche di ordine politico, e quindi può prescindere dalla rigorosa applicazione del diritto e attenersi a ragioni di convenienza e di opportunità politica»¹⁴⁵.

Durante il periodo fascista il carattere rappresentativo e l'indipendenza della Camera vennero completamente svuotati: l'esperienza della dittatura ha senza dubbio indotto i costituenti a ripristinare la situazione anteriore all'avvento del fascismo, reintroducendo le regole costituzionali previgenti¹⁴⁶.

In Assemblea costituente la questione della verifica dei poteri divenne oggetto di discussione a partire dalla seduta del 19 settembre del 1946. Due sono le proposte che vennero esaminate dalla II Sottocommissione. La prima – avanzata da Mortati – prevedeva di affidare il giudizio di convalida delle elezioni ad un Tribunale elettorale, composto da membri delle Camere e in misura maggiore da magistrati¹⁴⁷: si trattava senza dubbio di una soluzione che si poneva in forte discontinuità con la tradizione costituzionale dello Stato ottocentesco, che vedeva tale prerogativa affidata alle Assemblee rappresentative. Il dibattito interno alla Sottocommissione virò presto nella direzione di attribuire alle Camere il giudizio sulla convalida degli eletti, tramite un emendamento proposto dall'on. Conti, a norma del quale: «La Camera verifica la validità dell'elezione dei deputati»¹⁴⁸.

«è naturale che un'assemblea non sia in genere molto adatta ad un minuto esame di fatto e a quel confronto col diritto, onde un giudizio consta; dall'altro lato, avviene pur troppo che le maggioranze, anche in buona fede, tendono ad esorbitare in indulgenza per le elezioni favorevoli al proprio partito ed in severità per quelle contrarie». Cfr. V.E. ORLANDO, *Principii di Diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1894, 108. A favore di una verifica dei poteri attribuita al potere giudiziario si sono espressi L. LUZZATTI, *Il giudizio sulle elezioni contestate in Inghilterra e in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1877, 353 ss.; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1904, 288 ss.; F.P. CONTUZZI, *Trattato di Diritto costituzionale*, Napoli, 1895; G. MOSCA, *Dei rapporti tra il Parlamento e il potere giudiziario*, Palermo, 1885, 18 ss.; E. ORREI, *Il diritto costituzionale e lo Stato giuridico*, Roma, 1927, 195. Per una ricostruzione storica accurata della verifica dei poteri nel periodo di vigenza dello Statuto albertino, si veda P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 44 ss. Cfr. L. ELIA, *Elezioni politiche. Contenzioso*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 753 ss.

¹⁴⁴ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 18.

¹⁴⁵ Cfr. A. SAITTA, *L'evoluzione dell'autonomia costituzionale delle Camere: quadro comparato e peculiarità italiane*, cit., 28, che riporta *Foro it.*, 1916, vol. III, 113.

¹⁴⁶ Cfr. M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1271.

¹⁴⁷ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 68. Più dettagliatamente, la prevalenza dei componenti provenienti dalla magistratura differenzia la proposta mortatiana dal sistema adottato dalla Repubblica di Weimar. Cfr. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., 754.

¹⁴⁸ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 69.

La considerazione da cui muoveva Mortati si incentra sull'esigenza di tutelare le minoranze da ogni possibile prevaricazione commessa a loro danno dalla maggioranza, tenuto conto della «natura intrinsecamente giurisdizionale» dell'attività di verifica dei poteri. Dal canto suo, la tesi avversa evidenzia come l'attribuzione di tale competenza ad un organo composto anche da magistrati avrebbe diminuito il prestigio dell'Assemblea rappresentativa, «quasi che essa non fosse capace di esprimere dal proprio seno un organo giurisdizionale competente, serio e superiore ad ogni sospetto»¹⁴⁹. Parimenti vi è stato chi ha sostenuto che la sovranità del Parlamento non sarebbe intaccata dall'attribuzione di un simile potere ad un organo composto in parte anche da magistrati, anzi, essa ne risulterebbe rafforzata di fronte all'opinione pubblica in quanto «la Camera, autolimitandosi in materia di verifica dei poteri, darebbe al Paese un grande esempio di serenità e nobiltà di comportamento»¹⁵⁰.

Nonostante il dibattito avesse messo in luce posizioni favorevoli al superamento del modello parlamentare di verifica dei poteri, la Sottocommissione optò sin da subito per il mantenimento di tale attribuzione in capo alle Camere, sottolineando due aspetti: da un lato venne ricordata in termini positivi l'esperienza statutaria e, dall'altro, si fece notare che la composizione delle future Giunte in proporzione ai gruppi parlamentari avrebbe assicurato alla minoranza lo stesso peso politico che avrebbe avuto in Assemblea¹⁵¹.

A determinare il definitivo abbandono della proposta di Mortati fu l'intervento del Presidente Terracini, secondo cui essendo le Camere la sede in cui si manifesta la rappresentanza popolare, la convalida delle elezioni affidata alle stesse Assemblee rappresentative consentirebbe al popolo di manifestare la sovranità anche in tale fase.

Il dibattito in seno alla Sottocommissione proseguì sui termini con cui identificare l'attività che avrebbero dovuto svolgere le Camere in sede di verifica dei poteri: in particolare, la discussione si concentrò sull'alternativa tra il verbo “verifica” e “giudica”, pur non mancando l'opinione di chi ritenne che i due termini andassero inseriti entrambi, con la specificazione che il primo doveva riferirsi alla validità delle elezioni e il secondo alle eventuali contestazioni. Un'ulteriore proposta prevedeva di introdurre il verbo “accerta”, per chiarire che l'attività svolta dalle Camere doveva qualificarsi in termini di giudizio di accertamento. Su proposta dell'on. Perassi, la formulazione risultata prevalente fu quella più vicina al dettato dello Statuto albertino, così che il testo finale elaborato dalla Sottocommissione

¹⁴⁹ Così l'intervento dell'on. Bulloni, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente, 1970-1971*, Roma, 1036.

¹⁵⁰ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., 1037, intervento dell'on. Giovanni Leone.

¹⁵¹ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 70-71.

afferma che: «La Camera è sola competente a giudicare la validità dei titoli dei propri membri»¹⁵².

7.1. La convalida delle elezioni nei regolamenti parlamentari

Chiarita la genesi dell'attuale art. 66 Cost., è opportuno analizzare come tale disposizione sia stata tradotta dalle fonti di rango primario, con particolare riferimento alle garanzie di imparzialità degli organi giudicanti, di contraddittorio e partecipazione per i soggetti coinvolti.

Come rilevato in modo unanime dalla dottrina¹⁵³, l'art. 66 – pur essendo composto da un unico comma – si riferisce in realtà a due attività distinte: il giudizio sulla convalida delle elezioni – concernente la regolarità del procedimento elettorale – e quello sulle cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità, che riguarda quelle circostanze che possono incidere sul mantenimento della carica successivamente alla sua assunzione¹⁵⁴.

Secondo l'opinione pressoché concorde dei commentatori, dal combinato disposto degli artt. 64 e 66 deriverebbe una riserva a favore dei regolamenti parlamentari, la cui analisi è necessaria ai fini della piena comprensione della disposizione costituzionale¹⁵⁵: oltre alle fonti regolamentari generali, è opportuno soffermarsi soprattutto su due regolamenti c.d. “minori” – il regolamento della Giunta delle elezioni della Camera e il regolamento sulla verifica dei poteri del Senato – approvati entrambi dalle Camere a maggioranza assoluta.

Ciascuna Camera ha un organo chiamato a svolgere l'attività di verifica dei poteri. Al Senato spetta alla Giunta delle elezioni e delle immunità, costituita da 23 senatori, che si occupa di elezioni, immunità parlamentari e reati ministeriali ai sensi dell'art. 96 Cost. e della legge cost. n. 1/1989. Alla Camera la Giunta delle elezioni è composta da trenta deputati, nominati dal Presidente, e si occupa esclusivamente delle attribuzioni derivanti dall'art. 66 Cost. Muovendo dalla composizione delle Giunte, la dottrina ha tentato di trarre argomenti a favore della non politicità dell'attività svolta che, al contrario, avrebbe carattere giurisdizionale: andrebbero lette in tale prospettiva la designazione dei componenti da parte del Presidente, la non designazione da parte dei gruppi parlamentari e l'impossibilità delle sostituzioni da parte di questi ultimi. Tuttavia, occorre ricordare che per la nomina in Giunta non sono previsti requisiti di partecipazione tecnica, così come è noto che in via informale la

¹⁵² Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit. 72.

¹⁵³ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, 647.

¹⁵⁴ *Idem*.

¹⁵⁵ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., 648.

scelta dei componenti avvenga tra una rosa di nomi, sottoposta dai gruppi parlamentari ai Presidenti delle Camere¹⁵⁶.

Gli adempimenti preliminari di ogni legislatura sono di competenza delle Giunte provvisorie per la verifica dei poteri cui, in estrema sintesi, spetta il mero accertamento dei risultati elettorali e la proclamazione – attività distinta dalla successiva convalida – dei candidati eletti. Non va dimenticato che le diverse leggi elettorali che si sono avvicendate hanno sempre previsto le multicandidature, ponendo in capo all’eletto l’obbligo di indicare in quale collegio intende risultare eletto, con conseguente necessità di proclamare l’elezione dei subentranti¹⁵⁷: occorre ricordare che, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle candidature multiple¹⁵⁸, il sistema elettorale vigente prevede che l’elezione del candidato in più collegi plurinomiali avvenga in modo automatico nel collegio in cui la lista ha ottenuto il minor numero di voti in percentuale, non residuando alcuna possibilità di opzione in capo ai candidati¹⁵⁹. Tali organi sono composti dai membri definitivi delle Giunte della legislatura precedente rieletti nella legislatura in corso, e sono presiedute al Senato dal più anziano per età, alla Camera dal vicepresidente della precedente Giunta più anziano per età – se presente – altrimenti si procede all’individuazione dei vicepresidenti delle Giunte precedenti presenti nella nuova legislatura. Qualora il numero dei membri della Giunta sia inferiore a sette al Senato e a dodici alla Camera, il Presidente dell’Assemblea procede all’estrazione dei membri necessari per integrare l’organo provvisorio.

La verifica dei titoli di ammissione degli eletti – anch’essa espressione in forte continuità lessicale con l’esperienza statutaria – si articola in fasi necessarie ovvero eventuali.

Le fasi necessarie sono tre e trovano disciplina nei regolamenti minori¹⁶⁰. La prima fase prevede che il Segretario generale di ciascun ramo del Parlamento raccolga tutto il materiale utile per la verifica dei poteri, con particolare riferimento alla documentazione inviata dalle sezioni elettorali, nonché le proclamazioni effettuate e gli eventuali ricorsi proposti contro queste ultime.

La seconda fase necessaria è rappresentata dalla nomina dei relatori e dalla stesura delle relazioni per ciascuna delle circoscrizioni. Al fine di garantire una maggiore imparzialità, i

¹⁵⁶ Cfr. M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1273. V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), *Le camere*, tomo II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, 123.

¹⁵⁷ Artt. 3, commi 2 e 3, Reg. Sen. e 3, commi 2 e 3 Reg. Cam.

¹⁵⁸ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, p.ti 12 e 12.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁹ Cfr. art. 85, comma 1, d.P.R. n. 361 del 1957 (Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati); art. 17-bis, d. lgs. n. 533 del 1993 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica).

¹⁶⁰ Cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, 4; artt. 6-10 del Regolamento per la verifica dei poteri del Senato, e 8-11 del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera.

regolamenti di entrambe le Camere prevedono che la designazione dei relatori segua un criterio automatico: al Senato le circoscrizioni vengono assegnate ad ogni membro della Giunta partendo dal più anziano per età in abbinamento all'ordine alfabetico delle Regioni; alla Camera sono distribuite in ordine numerico, partendo dal componente più anziano per età. Per entrambe le Camere vale la regola per cui il relatore della circoscrizione non può essere stato eletto nella medesima. Applicando il medesimo principio, qualora l'attribuzione dei seggi dipenda dal riparto dei resti su base nazionale, la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati nomina un relatore ad hoc, purché non si tratti di un deputato eletto grazie a tali resti¹⁶¹.

La terza ed ultima fase necessaria del procedimento è rappresentata dall'analisi dei documenti e dalla deliberazione della Giunta sulla proposta dei relatori che, nella assoluta maggioranza dei casi, è nel senso della convalida dell'elezione dei candidati. In tale fase le Giunte esaminano contestualmente gli eventuali ricorsi presentati.

Parte della dottrina ha identificato l'oggetto del procedimento di verifica dei poteri nel controllo sulle operazioni elettorali¹⁶². Tuttavia, è opportuno precisare che tale attività è diretta a verificare la correttezza dei risultati elettorali dal punto di vista numerico: eventuali irregolarità saranno rilevanti solo se in grado di incidere sul risultato numerico¹⁶³.

Le fasi eventuali del procedimento di verifica dei poteri sono quelle della contestazione e dell'istruttoria.

Anzitutto, può darsi il caso che – analizzata la documentazione raccolta dalla Giunta o esaminati uno o più ricorsi – il relatore proponga di non convalidare l'elezione di uno o più deputati o senatori della circoscrizione assegnata¹⁶⁴. A questo punto si apre la fase dell'istruttoria vera e propria, che deve essere deliberata dalla Giunta medesima, indicando tempi e modalità dell'indagine, nonché la costituzione di un apposito comitato che eseguirà le operazioni di riconteggio delle schede bianche e nulle, ed eventualmente di quelle valide. È importante sottolineare che durante tale fase è sempre garantito il contraddittorio tra le parti interessate, le quali vengono informate delle attività della Giunta potendo prendervi parte e presentare memorie.

Conclusa tale fase, la Giunta può proporre all'assemblea la convalida dell'elezione oppure dichiarare nulla l'elezione indubbiata. Qualora aderisca a quest'ultima opzione, viene avviata

¹⁶¹ Cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., 650; art. 10, comma 2, Regolamento della Giunta delle elezioni.

¹⁶² P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, cit., 40.

¹⁶³ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., 650.

¹⁶⁴ Art. 10, co. 2, Regolamento verifica poteri Senato; art. 11, co. 1, lett. a), Regolamento Giunta Camera.

una fase caratterizzata da elementi para-dibattimentali, suddivisa in tre momenti fondamentali:

1) fissazione della pubblica udienza: essa viene stabilita dal Presidente della Giunta, che ne dà comunicazione alle parti (dieci giorni prima al Senato e venti alla Camera). Le parti possono depositare memorie e documenti fino a cinque giorni prima dell'udienza, e possono esaminare il materiale depositato dalle controparti fino a tre giorni prima della medesima data;

2) svolgimento dell'udienza: durante l'udienza – che si svolge in pubblico – il relatore espone i fatti di causa. Le parti, assistite da un difensore che non può essere membro della medesima Camera, con la specificazione che al Senato deve trattarsi di un avvocato ammesso al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori, possono formulare interventi e replicare una volta soltanto. Una questione dibattuta in dottrina riguarda l'ammissibilità di ulteriori udienze successive alla prima. Entrambi i regolamenti in materia sembrano escludere tale eventualità: il Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera chiarisce che al termine della seduta pubblica la camera di consiglio è convocata immediatamente e delibera «senza intervalli o sospensioni»¹⁶⁵. Al fine di sottolineare la concentrazione che caratterizza tale fase, il medesimo Regolamento sottolinea come possano prendere parte alla camera di consiglio soltanto quei componenti che abbiano partecipato all'udienza pubblica¹⁶⁶. Entrambi i regolamenti sembrano tuttavia lasciare dischiusa una finestra per la fissazione di una seconda udienza, laddove prevedono che la deliberazione della camera di consiglio non sia definitiva¹⁶⁷: nella prassi ciò ha reso possibile la fissazione di due udienze, la seconda delle quali viene dedicata all'esame degli approfondimenti di carattere istruttorio deliberati nella prima¹⁶⁸;

3) la terza ed ultima sottofase del procedimento di contestazione prevede che la Giunta, riunita in camera di consiglio, convalidi o annulli l'elezione contestata.

Altra questione rilevante ai nostri fini riguarda l'ampiezza dei poteri di cui dispongono le Giunte delle elezioni nello svolgimento delle proprie attività: secondo un'autorevole opinione dottrinale, il combinato disposto degli artt. 66 e 82 indurrebbe gli interpreti a riconoscere il medesimo potere delle commissioni parlamentari d'inchiesta anche in sede di giudizio sulle elezioni, poiché se le Camere possono istituire tali commissioni su materie di pubblico

¹⁶⁵ Art. 13, comma 6.

¹⁶⁶ Art. 13, comma 7.

¹⁶⁷ Art. 17, co. 3, Regolamento della verifica dei poteri del Senato, e art. 13, co. 9, Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera.

¹⁶⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *Art. 66*, cit., 129; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., 652.

interesse, dotate dei medesimi poteri dell'autorità giudiziaria, a maggiore ragione tali poteri dovrebbero essere riconosciuti nell'esercizio di attribuzioni che la Costituzione riconosce loro in modo specifico¹⁶⁹. Non è tuttavia mancata l'opinione contraria, che fa leva sulla circostanza che l'art. 82 rappresenterebbe una norma eccezionale e derogatoria rispetto all'ordinaria ripartizione dei poteri dello Stato, in quale tale non suscettibile di applicazione analogica¹⁷⁰.

Al termine delle fasi necessarie sopra descritte o all'esito dell'istruttoria o della procedura di contestazione, la Giunta delinea una proposta che viene trasmessa all'Assemblea. In via di prassi, le proposte di convalida delle elezioni vengono trasmesse al Presidente della Camera che le comunica all'Aula, la quale si limita a prenderne atto senza discussione o votazione. Le proposte di convalida o annullamento dell'elezione all'esito di una procedura di contestazione vengono comunicate all'assemblea unitamente ad una relazione e rappresentano un autonomo punto all'ordine del giorno, oggetto di discussione e votazione¹⁷¹.

Per quanto riguarda i poteri di cui dispone l'Assemblea in materia di verifica dei poteri, la dottrina – suffragata in questo da una prassi consolidata – ritiene che di fronte ad una proposta di convalida, il plenum non potrebbe deliberare l'annullamento di un'elezione, potendo limitarsi a rinviare il caso in Giunta per ulteriori approfondimenti istruttori. Diverso è il caso in cui venga proposto l'annullamento di un'elezione: in tale ipotesi l'Assemblea potrebbe sia chiedere il rinvio in Giunta, sia convalidare l'elezione, sia accogliere la proposta di annullamento¹⁷².

Pur non essendo possibile in questa sede affrontare il complesso tema delle ineleggibilità e incompatibilità, occorre tenere presente che tali cause possono essere rilevate sia in sede di convalida delle elezioni – determinando la non proclamazione dell'eletto – sia nel corso del mandato parlamentare, tramite un procedimento *ad hoc*.

7.2. La qualificazione della verifica dei poteri tra giurisdizione e attività amministrativa

La qualificazione dell'attività di verifica dei poteri svolta dalle Giunte è stata oggetto di analisi da parte della dottrina negli anni più recenti, soprattutto nella prospettiva della configurabilità di un giudizio *a quo* nel cui ambito sollevare una questione di legittimità costituzionale sulla legge elettorale nazionale. Ai fini del presente lavoro, la risoluzione del dilemma in un senso o nell'altro reca con sé conseguenze sistematiche di rilievo: accedendo

¹⁶⁹ Cfr. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., 756.

¹⁷⁰ Cfr. V. LIPPOLIS, *Art. 66*, cit., 129.

¹⁷¹ Cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., 655.

¹⁷² *Idem*.

alla prima opzione, è necessario appurare se la verifica dei poteri sia fornita delle garanzie proprie della funzione giurisdizionale; qualora si propenda per la seconda opzione occorre comprendere quali spazi di tutela sussistano nelle pieghe del procedimento elettorale.

Muovendo da quest'ultimo punto, è da segnalare come la Corte costituzionale negli anni '70 ritenesse che il procedimento dinanzi agli Uffici elettorali circoscrizionali o presso l'Ufficio centrale difettesse del requisito soggettivo di giudizio, giungendo alla inammissibilità delle *questiones* sollevate dalle Commissioni elettorali mandamentali¹⁷³. Nella successiva sent. n. 387 del 1996, la Corte ha escluso che ricorressero i presupposti della nozione di giurisdizione in capo al Collegio centrale di garanzia elettorale presso la Corte di Cassazione, rilevando la natura amministrativa di tale organo: pur essendo il collegio costituito in modo da assicurare una certa indipendenza, e nonostante sia chiamato ad applicare in modo obiettivo una regola giuridica, ciò non sarebbe sufficiente per inserirlo nell'apparato giudiziario¹⁷⁴.

Invece vi è chi ritiene che il giudice delle leggi avrebbe riconosciuto natura giurisdizionale alla funzione esercitata dalle Camere in sede di verifica dei poteri in almeno due pronunce: nella prima¹⁷⁵, avente ad oggetto un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato presentato da una lista esclusa dalle elezioni politiche, e «volto ad affermare la sussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica delle elezioni politiche, ed a negare quella della Camera dei deputati», si precisa che «la «definitiva dichiarazione di volontà, declinatoria della sua giurisdizione, è stata emessa dalla Camera dei deputati (Giunta per le elezioni) quale organo avente natura giurisdizionale, ed altrettanto deve dirsi, evidentemente, di quella espressa dal Giudice amministrativo». Dal momento che «a questa Corte non compete risolvere conflitti negativi (o positivi) di giurisdizione», il ricorso viene dichiarato inammissibile: ciò che va evidenziato è che la Corte in diversi passaggi riferisce l'aggettivo «giurisdizionale» alla funzione esercitata dalla Camera dei deputati. Tuttavia, come osservato in dottrina, sembra che la Corte in tale circostanza abbia voluto indirizzare alle Camere un invito a strutturare l'attività di verifica dei poteri secondo moduli procedurali ispirati alla tutela giurisdizionale, più che qualificare le Giunte come possibili giudici *a quibus*¹⁷⁶.

¹⁷³ Corte cost., sent. n. 17 del 1972; sent. n. 102 del 1972; sent. n. 216 del 1972.

¹⁷⁴ Cfr. M.P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 e 32.

¹⁷⁵ Corte cost., ord. n. 117 del 2006.

¹⁷⁶ Cfr. F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri*, Il Filangieri – Quaderno 2019, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 78.

La seconda pronuncia è la sentenza n. 259 del 2009¹⁷⁷, in cui da un lato si ribadisce «[l]a natura amministrativa dei controlli effettuati dall'Ufficio circoscrizionale e da quello centrale [...] affermata da questa Corte con giurisprudenza univoca» sottolineando come la collocazione di detti organi presso le Corti d'appello «non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti (sentenza n. 387 del 1996; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 29 del 2003, n. 104 del 2006, n. 164 del 2008)»¹⁷⁸. Dall'altro lato si evidenzia «la natura giurisdizionale del controllo sui titoli di ammissione dei suoi componenti, attribuito in via esclusiva, con riferimento ai parlamentari, a ciascuna Camera ai sensi dell'art. 66 Cost., è pacificamente riconosciuta, nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, “quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni” (sentenza n. 113 del 1993)».

La giurisprudenza parlamentare sul punto è abbastanza scarna, e si è occupata del tema ai fini della eccezione di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali in fase di convalida delle elezioni. Le due Camere hanno assunto posizioni differenti: nel corso della IV legislatura, la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati ha affermato che devolvere le eccezioni di incostituzionalità alla Corte avrebbe intaccato la competenza del Parlamento. Il Senato, a pochi mesi di distanza, ha seguito una diversa linea. Infatti, l'Assemblea si è rimessa alle indicazioni della Giunta, che aveva ritenuto infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata. Dal punto di vista processuale, Giunta e Assemblea si sono riconosciute pienamente legittimate a sollevare la questione, ritenendola tuttavia non fondata nel merito.

Più recentemente, entrambe le Giunte sono tornate sul punto, mantenendo posizioni antitetiche: la Giunta della Camera dei deputati, nella seduta del 17 giugno 2009, ha escluso la qualifica di giudici *a quibus* per sé stessa e per l'Assemblea, in quanto entrambe sprovviste

¹⁷⁷ Cfr. L. PLATANIA, *In tema di contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010; A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2020, 33 ss.; F.G. SCOCA, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2012, 371 ss.; F.G. SCOCA, *Elezioni politiche e scontro costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2009, 3613 ss.; P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2009.

¹⁷⁸ Corte cost., sent. n. 259 del 2009, punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

del requisito della terzietà, proprio delle autorità giurisdizionali in senso stretto. La medesima Giunta delle elezioni presso la Camera dei deputati, successivamente sollecitata a sollevare questione di legittimità costituzionale (seduta del 21 aprile 2010), ha aggiunto una precisazione: avendo essa unicamente funzione referente, solo l'Assemblea potrebbe sollevare la *quaestio*, in quanto unico organo abilitato a rappresentare la volontà della Camera nei rapporti con gli altri organi. La Giunta del Senato, invece, nelle sedute del 21 gennaio 2008 e 1 luglio 2009, ha ritenuto ammissibili alcune eccezioni di incostituzionalità, anche se non approvate o ritenute manifestamente infondate¹⁷⁹.

In dottrina vi è chi qualifica la verifica dei poteri come attività amministrativa, riconducendola al principio generale secondo cui ciascun collegio verifica la validità dei titoli di ammissione dei propri membri¹⁸⁰. A supporto di tale tesi viene addotta l'osservazione secondo cui mancherebbe una delle garanzie fondamentali del processo giurisdizionale, ossia il diritto di attivarlo¹⁸¹, trattandosi di un procedimento d'ufficio. È da notare come manchi qualsiasi riconoscimento del «diritto di azione» o «diritto al processo», da intendersi nel senso di diritto della parte che si presume lesa di avviare il procedimento di contestazione davanti alla Giunta o, di riflesso, come diritto della parte di opporsi alla proposta di convalida del relatore. Alla peculiarità di un controllo riservato in toto alle Camere, si somma un'anomalia ulteriore: la disciplina del procedimento è contenuta per larghissima parte nei regolamenti parlamentari, che rientrano a loro volta in quegli *interna corporis acta* che la Corte costituzionale ritiene insindacabili, in quanto facenti parte delle guarentigie che la Costituzione ha eretto a difesa dell'indipendenza dell'organo sovrano rispetto ad ogni altro potere¹⁸².

D'altra parte, in dottrina è parimenti diffusa l'opinione secondo cui tale attività avrebbe carattere giurisdizionale¹⁸³. Leopoldo Elia si riferiva ad essa in termini di «giurisdizionalità

¹⁷⁹ Cfr. L. CIAURRO L., V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 241-243.

¹⁸⁰ Sul punto vedi M.P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento*, cit., pag. 4, che riprende MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, pag. 481.

¹⁸¹ Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, pag. 238.

¹⁸² Cfr. M.P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento*, cit., pag. 4. L'A. richiama inoltre: Corte cost., sent. n. 154 del 1985, Corte cost., sent. n. 78 del 1984. Corte cost., ordinanze 444 e 445 del 1993: «Come già affermato dalla Corte, i regolamenti parlamentari non sono sottoponibili al sindacato di legittimità costituzionale, non essendo possibile comprenderli – né espressamente né in via di interpretazione nella competenza del giudice delle leggi, quale stabilita dall'art. 134 Cost.. perciò in assenza di diverse e nuove prospettazioni sul punto da parte del giudice remittente, va dichiarata manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 18 del regolamento della Camera dei Deputati sollevata in riferimento all'art. 24 Cost.»

¹⁸³ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 1385; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., 789 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella*

delle funzioni», Aldo Bozzi di «procedimento para – giurisdizionale», Luigi Preti di «giudizio di equità», Vincenzo Lippolis la inquadra come «giustizia politica». Data la competenza attribuita alle Giunte delle elezioni, vi è chi ravvisa in tale attività una funzione giurisdizionale¹⁸⁴ o para-giurisdizionale¹⁸⁵. Già nel dibattito in seno alla Costituente non erano mancate le voci che qualificavano tale attività in termini giurisdizionali, in quanto diretta a svolgere un accertamento sulla legittimità delle condizioni di accesso alle Camere, anche se già allora vennero manifestate opinioni contrarie¹⁸⁶. Secondo taluni commentatori non osterebbe a tale riconoscimento il fatto che l'organo in questione non abbia la facoltà di emettere provvedimenti decisori¹⁸⁷, che pure in taluni casi la Giunta ha, oppure che la competenza dell'organo minore non venga estesa all'organo maggiore¹⁸⁸, o la circostanza che la *questio* possa essere sollevata solo nell'ambito di talune procedure attivate dinanzi all'organo e non altre¹⁸⁹.

Per quanto riguarda il difetto del requisito della terzietà, i sostenitori della tesi volta a riconoscere natura giurisdizionale all'attività delle Giunte richiamano la giurisprudenza costituzionale secondo cui il requisito dell'applicazione imparziale della legge può sussistere anche nel caso di organi non necessariamente incardinati nell'ordine giudiziario. In particolare, è da considerare che la disciplina contenuta nei regolamenti delle Giunte delle elezioni è andata rafforzandosi nel senso di garantire il diritto di difesa: accanto al diritto di assistenza da parte di un difensore di fiducia abilitato al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, viene anche assicurato il diritto al contraddittorio, sia in forma orale che scritta. Il

pratica, cit., 204 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 140; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit.; V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 569 ss.; 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*, Giappichelli, Torino, 2007, 25.

¹⁸⁴ Cfr. F. SGRO', *Garanzie e preclusioni nel processo di riforma del sistema elettorale italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2013, pag. 3 e ss.; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., 790. L'A. sottolinea, in particolare, la volontà del legislatore costituente «manifestata soprattutto negli artt. 24, 113 e 134, di non lasciare scoperto nessun settore della vita del diritto rispetto alla tutela giurisdizionale, di non sottrarre al giudizio nessun atto e, particolarmente, quegli atti che costituiscono applicazione di una legge. Non essendo stabiliti altri giudici per valutare l'applicazione delle leggi elettorali politiche, non si può ridurre il "giudica" dell'art. 66 Cost. ad una definizione sbagliata del costituente, ma bisogna riconoscere in questo tema una carica precettiva che impone alle Camere di funzionare da giudici, con procedure e garanzia giurisdizionali e non come organo politico».

¹⁸⁵ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Elezioni. Elezioni politiche: contenzioso* in *Enc. Giur. XII*, Roma, 1989, 21.

¹⁸⁶ V. MESSERINI, *La materia elettorale*, cit., 571.

¹⁸⁷ Corte cost., sent. n. 66 del 1962.

¹⁸⁸ Corte cost., sent. n. 12 del 1971. In tale pronuncia la Corte riconosce alla sola sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura la qualifica di giudice *a quo*.

¹⁸⁹ Corte cost., sent. n. 42 del 1961. La sentenza è relativa ai Consigli comunali e provinciali considerati come giudici *a quibus* in sede di contenzioso elettorale, competenza poi dichiarata illegittima dalla stessa Corte.

regolamento della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato, all'art. 17 comma 2, prevede che possano partecipare alla camera di consiglio soltanto quei senatori che abbiano preso parte alla seduta pubblica di cui all'art. 16 del medesimo regolamento, deponendo tale indizio a favore della natura giurisdizionale dell'attività compiuta dinanzi alla Giunta.

Nonostante gli argomenti in senso favorevole, si dimostra più persuasiva la tesi diretta a negare la natura giurisdizionale della convalida delle elezioni svolta dalle Camere.

Le Giunte – nonostante l'introduzione di garanzie simili a quelle del processo dinanzi all'autorità giudiziaria – formulano una proposta non definitiva all'Assemblea che, come si è avuto modo di analizzare, può decidere in piena autonomia: l'attività svolta dalle Giunte manca pertanto del requisito della definitività proprio della giurisdizione.

In secondo luogo, risulterebbe carente il requisito della terzietà, tenuto conto che anche le Giunte sono composte in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari. La natura non tecnica ed esclusivamente politica delle delibere risulta tanto più evidente se si considera il *plenum* dell'Assemblea. A tal riguardo, appare utile richiamare i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale – contenuti nelle sentenze n. 213 e 252 del 2017 – in materia di autodichia: in tali casi è stata riconosciuta la qualifica di giudici *a quibus* in capo agli organi di autodichia poiché essi erano chiamati ad applicare le norme impugnate al fine di risolvere controversie tra l'amministrazione delle Camere e i dipendenti secondo moduli avente carattere giurisdizionale, in via definitiva e in posizione terza e imparziale¹⁹⁰.

7.3. La convalida delle elezioni alla prova della prassi

Nonostante il corredo di garanzie che accompagnano la composizione delle Giunte e il procedimento di verifica dei poteri dinanzi ad esse, nella prassi si sono verificati numerosi casi dubbi, se non abusi veri e propri¹⁹¹.

¹⁹⁰ Cfr. F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 78; L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, 21 febbraio 2018, 6 ss.; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 21 dicembre 2017, 4; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 24/2017, 10.

¹⁹¹ Cfr. C. CHIOLA, *Le garanzie nel nuovo procedimento di verifica dei poteri*, in *Aa.Vv. Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento di verifica dei poteri*, Roma, 1999, 32 ss.; I. NICOTRA, *Verifica dei poteri e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/1997, 78 ss.; G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, 281 ss.; M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 428 ss.; E. LEHNER, *I diritti elettorali fra garanzie politiche e garanzie giurisdizionali*, in *Scritti in onore di Alessandro*

Come ricostruito in dottrina da Tarli Barbieri, i mutamenti del sistema elettorale hanno giocato un ruolo rilevante nel delineare il funzionamento del sistema di verifica dei poteri¹⁹². Come si avrà modo di precisare, il passaggio da un sistema proporzionale ad uno prevalentemente maggioritario ha dato luogo ad un aumento del conflitto in tale ambito, il cui culmine è stato raggiunto con il ritorno al proporzionale con premio di maggioranza: mentre nel primo caso l'annullamento di un'elezione determinava quasi sempre la proclamazione di un candidato appartenente alla medesima lista, nella seconda e nella terza ipotesi poteva comportare l'attribuzione del seggio ad un candidato dello schieramento avversario, con il possibile ribaltamento dei rapporti di forza tra i gruppi parlamentari¹⁹³.

Sin dai tempi del sistema elettorale proporzionale non sono mancati episodi di convalida di elezioni dubbie: nel corso della III legislatura venne convalidata l'elezione del deputato Valiante, in quota DC, al tempo magistrato in servizio, in violazione delle regole sulla ineleggibilità dei magistrati¹⁹⁴. Altro caso si è verificato alla Camera dei deputati nella IV legislatura, con la convalida dell'elezione del deputato Franchi, eletto nelle liste dell'MSI, con voto a scrutinio segreto dell'Assemblea, la quale ha disatteso la proposta della Giunta di annullare l'elezione in questione e di proclamare eletto il candidato che aveva raccolto 39 preferenze in più¹⁹⁵. Tra i più gravi episodi di irregolarità va ricordata la vicenda della circoscrizione Napoli-Caserta in occasione dell'elezione della Camera dei deputati nella X legislatura, con la sparizione di numerosi plichi di voti nei Comuni di Marcianise e Torre del

Pace, vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 2149-2177 ss.; E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Aracne, Roma, 2012; G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 785 ss.; L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 809 ss.

¹⁹² G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, in *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri, Il Filangieri – Quaderno 2019*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 45.

¹⁹³ Occorre rilevare che anche durante la vigenza del proporzionale in almeno un episodio l'annullamento di un'elezione provocò l'attribuzione del seggio ad un partito diverso: durante l'VIII legislatura, l'annullamento della elezione dei deputati Bemporad, Pellegatta e Arnone dette luogo ad un nuovo calcolo dei quozienti circoscrizionali e dei resti, con la conseguente proclamazione di tre deputati appartenenti ad altre liste. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, in *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, cit., 45. L'A. rinvia a A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Colombo, Roma, 1987, 68.

¹⁹⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 44; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., 68.

¹⁹⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, 44; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1993, 69.

Greco: in tal caso, l'eventuale accertamento avrebbe determinato un nuovo calcolo delle cifre elettorali e una conseguente diversa ripartizione dei seggi a livello nazionale¹⁹⁶.

L'introduzione – a partire dalla XII legislatura – di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari (o proporzionali con forte premio di maggioranza) ha aumentato la conflittualità nell'ambito della verifica dei poteri: ciò è stato particolarmente evidente già all'indomani dell'approvazione delle leggi elettorali Mattarella, con la nota vicenda della ineleggibilità di Berlusconi in quanto titolare di concessioni radiotelevisive nazionali¹⁹⁷.

Nella medesima legislatura, un altro episodio di rilievo è rappresentato dalla convalida delle elezioni dei deputati Vendola e Reale (eletti nella coalizione di centrosinistra) avvenuta dopo il ribaltamento della maggioranza di centrodestra e nonostante la Giunta delle elezioni si fosse espressa per l'annullamento¹⁹⁸. Come rileva Tarli Barbieri, tale vicenda fece da propulsore per la riforma del regolamento della Giunta delle elezioni, laddove afferma che «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»¹⁹⁹.

La nota vicenda dei seggi fantasma della XIV legislatura può anch'essa essere inquadrata nell'ambito della verifica dei poteri: come noto, a causa di una cattiva utilizzazione delle c.d. "liste civetta", consegnate al fine di evitare l'applicazione dello scorporo, undici deputati non vennero proclamati eletti a causa della mancanza di un numero sufficiente di candidati. In tale contesto, avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 11 del d.P.R. n. 14 del 5 gennaio 1994, in attuazione della legge n. 277 del 4 agosto 1993, il quale prevedeva che i seggi in questione avrebbero dovuto essere assegnati alle liste che avessero superato la soglia di sbarramento, anche se non coalizzate alla lista senza candidati eleggibili. Il caso venne affrontato dalla Giunta provvisoria delle elezioni presso la Camera dei deputati, la quale rinviò la questione alla Giunta definitiva, al cui interno la maggioranza di centrodestra sollevò obiezioni sulla legittimità della norma regolamentare sopra richiamata, in quanto avrebbe leso il principio democratico, consentendo l'assegnazione dei seggi ad una lista diversa da quella votata dagli

¹⁹⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 45; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, 175.

¹⁹⁷ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 48.

¹⁹⁸ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, cit., 52.

¹⁹⁹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 48.

elettori. A quel punto, la Giunta deliberò di non assegnare i seggi mancanti ad alcuna lista, lasciando la Camera con un numero di componenti inferiore a quello prescritto in Costituzione²⁰⁰.

Discutibile è anche la vicenda dell'on. Sardelli, avvenuta nella XIV legislatura. Tale elezione, avvenuta in un collegio uninominale della circoscrizione Puglia, fu oggetto di ricorso da parte dello sconfitto avversario di centrosinistra Faggiano, sulla base della circostanza che la proclamazione si basò su un errore materiale. La Giunta, nonostante le verifiche preliminari avessero dimostrato la non infondatezza del ricorso, propose la convalida dell'elezione. La proposta fu accolta dall'Assemblea, che si espresse contro la richiesta – formulata dal capogruppo dei DS – di rinviare la questione in Giunta per approfondimenti istruttori. L'istanza venne poi accolta dall'Aula a legislatura ormai terminata²⁰¹.

Altrettanto emblematica è la saga giudiziaria originatasi del ricorso proposto da Romano-Carratelli, candidato per la coalizione di centrosinistra nel collegio di Vibo Valentia contro Ranieli, eletto con il centrodestra. La motivazione del ricorso verteva sul fatto che, a fronte di una esigua differenza numerica nei voti, molte erano invece le schede annullate: in diversi casi era stato constatato che le schede su cui erano stati apposti due segni – uno sul nome del ricorrente e uno sul simbolo del partito – erano state annullate nel caso in cui il voto fosse espresso a favore del ricorrente e ritenute valide nel caso del candidato eletto, al quale sarebbero state attribuite numerose schede palesemente nulle. La controversia proseguì per tutta la durata della legislatura ed ebbe una conclusione piuttosto anomala: il 7 febbraio 2006 – a legislatura ormai esaurita – la Giunta delle elezioni convocò la seduta pubblica per la discussione del caso. Tuttavia, due deputati formularono la richiesta di verificare il numero legale della seduta ai sensi dell'art. 2, comma 1, del Regolamento della Giunta e, constatata l'assenza dei deputati sufficienti, il Presidente tolse la seduta²⁰².

²⁰⁰ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 47. M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 629 ss.; G.E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 622 ss.; L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Promodis, Brescia, 2003; L. STROPPIANA, *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 162 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1281-1282.

²⁰¹ Cfr. M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1282; G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 48.

²⁰² M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1277; G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 49.

A quel punto, il candidato Romano-Carratelli ha inviato una diffida al Ministero dell'Interno con cui veniva chiesto il risarcimento del danno (patrimoniale e non) cagionato dal comportamento gravemente colposo delle articolazioni periferiche del Ministero stesso. A partire da tale atto è scaturita una lunga vicenda giudiziaria, i cui aspetti interessanti vanno individuati nel riconoscimento da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria della giurisdizione civile in materia, nonché della legittimazione passiva del Ministero dell'Interno. Nel febbraio 2019 la Cassazione ha concluso la vicenda processuale rigettando le pretese attoree, ma ponendo alcuni punti fermi: anzitutto viene ribadito che la verifica sul regolare svolgimento delle operazioni elettorali è un'attribuzione costituzionale che spetta in via esclusiva alle Camere; allo stesso tempo si riconosce la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di risarcimento del danno derivante da errori commessi durante lo spoglio delle schede elettorali e la proclamazione dei candidati. La domanda è stata tuttavia rigettata poiché mancherebbe l'accertamento definitivo della erroneità del risultato elettorale, che solo la Giunta delle elezioni poteva riconoscere: in questo modo si genera un cortocircuito logico, poiché l'oggetto delle doglianze del ricorrente va individuato proprio nel mancato accoglimento del ricorso da parte della Giunta, che si porrebbe allo stesso tempo come presupposto per l'accoglimento della domanda giudiziale risarcitoria²⁰³.

Il passaggio da un sistema prevalentemente maggioritario al proporzionale con premio di maggioranza introdotto dalla legge n. 270 del 2005 ha portato con sé nuove problematiche: questione assai dibattuta fu quella dell'assegnazione del premio di maggioranza alla Camera dei deputati alla coalizione di centrosinistra nelle elezioni del 2006, avvenuta per soli ventiquattromila voti. La Giunta delle elezioni della Camera, nella seduta del 14 dicembre 2006, deliberò l'avvio di un'istruttoria su base nazionale e la costituzione del Comitato di verifica, con il compito di riesaminare le schede bianche, nulle o non assegnate nonché le schede valide per il 10% dei seggi di tutte le ventisei circoscrizioni elettorali in cui era diviso il territorio nazionale, fissando al contempo i criteri per l'individuazione di tali seggi e ordinando di procedere alla revisione di tutte le schede nei seggi di cui sono state segnalate anomalie²⁰⁴. Come facilmente prevedibile, la Giunta non riuscì a completare il lavoro nei

²⁰³ Cass. civ., sez. III, 29 gennaio 2019, n. 2348

²⁰⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 52. L'A. rinvia al resoconto sommario della Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, 14 dicembre 2006, 8-9.

termini prefissati e, anche a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, non compì nemmeno la verifica dei poteri degli eletti²⁰⁵.

Tra i vari ricorsi proposti durante la vigenza del sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270 del 2005, ve ne sono alcuni che meritano particolare approfondimento, pur riguardando la distribuzione dei seggi all'interno della medesima coalizione. Il più importante – riguardante la legge elettorale del Senato – muoveva da un'interpretazione dell'art. 4, comma 6, della legge sopra citata (modificativo dell'art. 17 del d. lgs. n. 533 del 1993) secondo cui la soglia di sbarramento del 3% si sarebbe dovuta applicare solo per le liste che avessero ottenuto autonomamente il 55% dei seggi, mentre non avrebbe dovuto trovare applicazione nel caso delle coalizioni sconfitte o assegnatarie del premio di maggioranza. La Giunta delle elezioni del Senato optò per un diverso orientamento – circostanza possibile alla luce della cattiva formulazione della disposizione – ritenendo applicabile in ogni caso la soglia di sbarramento all'interno delle coalizioni. Pur trattandosi di una soluzione convincente dal punto di vista sistematico, non si può fare a meno di rilevare come essa andasse a tutto beneficio delle liste che avevano ottenuto più consensi²⁰⁶.

Il sistema elettorale delineato dalla legge n. 165 del 2017 (c.d. “Rosatellum-bis”) ha trovato la sua prima applicazione nella XVIII legislatura. La più rilevante delle questioni in materia di verifica dei poteri ha riguardato il c.d. “seggio fantasma” per il Senato nella circoscrizione Sicilia: il consenso massiccio ottenuto dal Movimento 5 stelle, l'utilizzo delle pluricandidature e la predisposizione di liste elettorali corte nella parte proporzionale ha causato l'impossibilità di proclamare un senatore all'interno della circoscrizione regionale. La Giunta delle elezioni, esaminando il caso in sede di verifica dei poteri, aveva delineato quattro possibili soluzioni: 1) non assegnare il seggio; 2) attribuirlo ad una lista diversa; 3) assegnarlo ad uno dei candidati supplenti; 4) proclamare eletto un candidato di altra circoscrizione regionale, in applicazione dell'art. 84, comma 4, del d.P.R. 361/1957, richiamato – secondo la Giunta – dall'art. 19, comma 2, del d.lgs. 533/1993.

Com'è evidente, ciascuna delle soluzioni ipotizzate presentava almeno un profilo di contrasto con il dettato costituzionale. In particolare, la decisione di attribuire il seggio ad una circoscrizione regionale diversa si pone in evidente antinomia con l'art. 57, commi 1 e 3, Cost. Più dettagliatamente, la Giunta prima (e l'Assemblea dopo) hanno applicato una disposizione – il richiamato comma 2 dell'art. 19 del d. lgs. 533/1993 – il cui scopo è quello

²⁰⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 52.

²⁰⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 53-54.

di regolare l'assegnazione dei seggi nel caso in cui «rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinominale». È da rilevare che l'art. 17 bis del medesimo decreto rinvia all'art. 84 del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati ma non ai commi 4, 6 e 7, con ciò escludendo esplicitamente la possibilità di assegnare i seggi fuori dalle circoscrizioni regionali, in coerenza con il dettato costituzionale²⁰⁷.

Anche in questo caso è emersa l'inidoneità strutturale della Giunta delle elezioni come organo in grado di garantire un giudizio terzo ed imparziale sui casi esaminati: come notato opportunamente in dottrina, entrambi i relatori della circoscrizione Sicilia e della circoscrizione Umbria risultavano eletti tra le fila del Movimento 5 stelle²⁰⁸.

7.4. Il contenzioso pre-elettorale alla ricerca di un giudice tra giurisdizione ordinaria, amministrativa e competenza delle Camere

Distinta dalla qualifica della verifica dei poteri è la questione dei rapporti tra tale attività e il potere giurisdizionale. Infatti, l'art. 66 è stato per lungo tempo interpretato in senso estensivo da parte degli organi parlamentari, con l'avallo della giurisprudenza e della dottrina. Tale orientamento ha comportato il riconoscimento di una sorta di situazione di monopolio nell'ambito della verifica dei poteri, incompatibile con qualsiasi forma di intervento concorrente o successivo di autorità giurisdizionali²⁰⁹: se ciò è sostenibile per la convalida delle elezioni, altrettanto non sembra potersi dire per il contenzioso pre-elettorale che, sia pure esulando dallo specifico oggetto di analisi in questa sede, è funzionale a comprendere i limiti applicativi dell'art. 66 Cost.

L'istituto della verifica dei poteri non è mai stato oggetto di pronunce specifiche da parte della Corte costituzionale: vi sono però alcune sentenze da cui è possibile dedurre indicazioni utili a ricostruire i confini di tale istituto rispetto al potere giudiziario. In molteplici occasioni sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le prerogative dei Consigli regionali, assumendo come modello di riferimento i poteri delle Camere²¹⁰: è

²⁰⁷ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 61 ss.; F. BIONDI, *Il seggio "slittato" dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?*, in *Quad. cost.*, 2019, 907 ss.

²⁰⁸ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 62.

²⁰⁹ Cfr. V. MESSERINI, *La materia elettorale*, cit., 559.

²¹⁰ Cfr. F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 70. L'A. richiama – ex multis – le sentenze n. 110 del 1970, n. 209 del 1994 e n. 106 del 2002.

interessante notare come nella sentenza n. 29 del 2003 la Corte osserva che la verifica dei poteri non può essere estesa alle assemblee rappresentative regionali non perché queste ultime sarebbero “autonome” e non “sovrane” – secondo una distinzione consolidata nella giurisprudenza costituzionale²¹¹ – ma poiché la convalida parlamentare delle elezioni, configurandosi come una deroga alla tutela giurisdizionale dei diritti²¹², non potrebbe essere interpretata in via estensiva²¹³.

Fino alla sentenza n. 48 del 2021, la giurisprudenza costituzionale non ha mai preso posizione in modo netto sulla definizione dei limiti della prerogativa di cui all’art. 66 Cost., con particolare riferimento alla giurisdizione in materia di contenzioso elettorale preparatorio: a questo fine, è opportuno prendere in considerazione i tre orientamenti affermatasi nella prassi parlamentare, nella giurisprudenza ordinaria e in quella amministrativa.

La prassi parlamentare in tema di procedimento elettorale preparatorio è ambigua: sono le Camere stesse a negare la propria competenza a conoscere tali atti per allocarla in capo all’Ufficio elettorale centrale, ravvisando la natura giurisdizionale di tale organo. Nella seduta del 9 ottobre 1996, la Giunta delle elezioni della Camera ha ritenuto, «al di fuori, naturalmente, di ipotesi di broglio o di dolo», «escluse dall’ambito di competenza della Giunta le questioni inerenti le ricusazioni di liste e candidature operate dagli organi elettorali, dal momento che il vizio dedotto riguarda un momento della fase preliminare del procedimento elettorale rimesso alla cognizione di organi appositi, e i cui effetti non hanno rilievo nella successiva fase della votazione, se non sulla base di argomentazioni ipotetiche in fatto o di considerazioni di mera legittimità riguardanti il procedimento». Anche la Giunta del Senato, nella seduta del 21 settembre 1999, ha considerato «assai dubbio che la competenza degli organi parlamentari si estenda ai ricorsi afferenti alla presentazione delle candidature, essendo nella medesima materia previsti dalla legge elettorale una serie di rimedi e di meccanismi di impugnazione». Tale posizione appare oramai consolidata, dal momento che la medesima Giunta del Senato, nella seduta 31 luglio 2008, ha ritenuto che «la verifica dei titoli di ammissione degli eletti esclude per definizione che nella stessa possa ritenersi ricompreso

²¹¹ Cfr. F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 70. Si veda: sentenze n. 110 del 1970, n. 209 del 1994 e n. 106 del 2002.

²¹² Cfr. Corte cost., sent. n. 29 del 2003, punto 3 del *Considerato in diritto*: «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 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)».

²¹³ Cfr. F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 70.

anche il controllo sulle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali (singoli o intere liste) non hanno affatto partecipato alla competizione elettorale»²¹⁴.

Per quanto riguarda la giurisdizione ordinaria, è da rilevare che sin dagli anni '60 la Cassazione ha adottato un'interpretazione estensiva della prerogativa di cui all'art. 66²¹⁵: «a stare alla lettera dell'art. 66» il giudizio di verifica dei poteri dovrebbe essere limitato «ai titoli di ammissione dei deputati e dei senatori», ma che «per una tradizione costituzionale che affonda le sue radici nello Statuto Albertino e confermata dalla legislazione elettorale successiva», esso può ritenersi esteso alla validità e regolarità di tutte le operazioni degli uffici elettorali²¹⁶. Tale orientamento sembra trovare conferma nelle pronunce successive²¹⁷, anche più recenti²¹⁸: «[c]on riferimento alle operazioni elettorali riguardanti le elezioni dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, l'art. 87 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, stabilisce che la Camera pronuncia giudizio definitivo su tutti i reclami presentati all'Ufficio Centrale elettorale durante la sua attività o posteriormente, con la conseguenza che tale funzione investe anche le ricusazioni pronunciate ai sensi dell'art. 22 dello stesso D.P.R., in tal modo rimanendo riservata alla cognizione della Giunta per le elezioni della Camera stessa la convalida di tutte le operazioni elettorali, comprese quelle di ammissione delle liste. Pertanto, pur riconoscendosi natura amministrativa agli atti degli Uffici elettorali circoscrizionali e centrali, sussiste il difetto assoluto di giurisdizione, sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo su tali atti, con riguardo al regolare svolgimento delle operazioni elettorali, e, in particolare, in relazione a quelle attività che hanno preceduto la convalida degli esiti delle elezioni».

Nell'imminenza delle elezioni parlamentari del 2008, a seguito della riammissione in sede cautelare di una lista da parte della sez. V del Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato decise di adire la Cassazione attraverso lo strumento del regolamento di giurisdizione. L'obiettivo della difesa erariale era di far sì che la Suprema Corte facesse chiarezza – «*una volta per tutte*» – sulla giurisdizione in materia di atti preparatori delle elezioni. La Cassazione avrebbe potuto riconoscere, quale giudice competente per la fase preparatoria delle elezioni, o il Consiglio di Stato, che in sede cautelare aveva aderito a tale soluzione,

²¹⁴ L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica fra riforme mancate ed occasioni perdute*, in *La giustizia elettorale, atti del seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, a cura di E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 3 e ss.

²¹⁵ Cfr. Cass. civ., S.U., sent. n. 2036 del 1967.

²¹⁶ V. MESSERINI, *La materia elettorale*, cit., 566.

²¹⁷ Cass. civ., S.U., sent. 674 del 1971; Cass.; 5583 del 1980; Cass.; 6568 del 1984; 26094 del 2014; più recentemente, nello stesso senso, anche Consiglio di Stato, sez. III, 16 febbraio 2018, n. 999.

²¹⁸ Cass. civ., S.U., ord. n. 8118 del 2006.

oppure l'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, allineandosi all'indicazione della giurisprudenza parlamentare sul punto. Le Sezioni Unite della Cassazione, con la sent. n. 9151 del 2008, si sono limitate al mantenimento dello *status quo*, stabilendo che «né il giudice amministrativo né il giudice ordinario sono dotati di giurisdizione»²¹⁹.

La giurisprudenza amministrativa è altrettanto ricca di spunti sul tema²²⁰: il T.a.r. del Lazio, nell'ambito di un giudizio sorto dalla mancata ammissione di un simbolo alle elezioni politiche, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale sulla riserva alle assemblee parlamentari del contenzioso pre-elettorale, che avrebbe conculcato il diritto alla tutela giurisdizionale. La Corte costituzionale pronunciò un'ordinanza di inammissibilità, nella quale lamentava la mancata indicazione, da parte del giudice *a quo*, della giurisdizione alla quale si sarebbe dovuto devolvere la risoluzione delle controversie che possono sorgere nel corso del procedimento preparatorio per le elezioni politiche²²¹, in quanto «di una questione di legittimità costituzionale vi è, nella specie, soltanto una parvenza, poiché nella sostanza si sollecita una radicale riforma legislativa, che eccede i compiti di questa Corte»²²².

Tuttavia, se è vero che la Corte costituzionale non è abilitata ad introdurre una «radicale riforma legislativa», lo stesso non avrebbe potuto essere richiesto al giudice *a quo*²²³. In altre parole, non si comprende quali avrebbero dovuto essere le norme procedurali da indicare, posto che nell'ordinamento si rinviene una lacuna legislativa derivante dalla mancata previsione di un ricorso giurisdizionale in materia di elezioni politiche. Se la Corte ammette la necessità di una riforma legislativa sul punto, significa che la *quaestio legitimitatis* era stata opportunamente sollevata e che un vizio di costituzionalità poteva configurarsi.

Successivamente, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia ha sollevato questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 23 ed 87 del d.P.R.

²¹⁹ L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica*, cit., pag. 3 e ss.

²²⁰ T.a.r. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, sent. n. 417 del 2006, secondo cui: «la Camera dei deputati ha giurisdizione esclusiva su tutte le controversie attinenti alle operazioni elettorali per l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.».

T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, sent. n. 3398 del 2006, così affermano i giudici laziali: «Si ritiene, al riguardo, che l'autodichia di ciascuna Camera non si limiti al contenuto risultante da una stretta interpretazione del dettato di cui all'art. 66 della Costituzione, ma sia molto più significativo, estendendosi all'accertamento della legittimità di tutte le operazioni elettorali e, quindi, anche a quelle ricomprese nella fase precedente lo svolgimento della competizione elettorale vera e propria ed in quella successiva. Tant'è che la stessa disciplina legislativa che regola la procedura elettorale, ha predisposto una formula di tale ampiezza da confermare che effettivamente la verifica della regolarità delle operazioni elettorali debba avere inizio dalla fase dell'indizione dei comizi e terminare con quella della proclamazione degli eletti (cfr. art. 87, D.P.R. n. 361/1957)».

²²¹ Corte cost., ord. n. 512 del 2000.

²²² Cfr. V. MESSERINI, *La materia elettorale*, cit., 567; M.P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, cit., 10.

²²³ Cfr. M.P. LARNÈ, *Le elezioni del Parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, cit., 10.

361 del 1957²²⁴, dopo aver riconosciuto, in sede cautelare, la natura amministrativa del provvedimento di esclusione di una lista per le elezioni politiche. In quella circostanza, il giudice remittente aveva provveduto ad indicare accuratamente il verso dell'addizione, specificando che le norme impugnate sarebbero illegittime «nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni emesse dall'Ufficio elettorale centrale nazionale, aventi, per effetto, l'arresto della procedura, a causa della definitiva esclusione del candidato o della lista dal procedimento elettorale»²²⁵. Ciò allo scopo di evitare un epilogo analogo all'ordinanza n. 512 del 2000, in cui – come si è visto – la Corte dichiarò l'inammissibilità di una *quaestio* simile, dal momento che il giudice *a quo* non avrebbe precisato il “verso” dell'addizione. Eppure, nonostante l'accortezza del giudice *a quo*, anche in quest'occasione la Corte preferì trincerarsi dietro una pronuncia di inammissibilità. In particolare, il giudice delle leggi si adagiò sulle tesi espresse dalla Cassazione nella giurisprudenza inaugurata a partire dalla sent. 9151 del 2008, ribadendo che «[d]al quadro normativo e giurisprudenziale» non potesse derivarsi la conclusione che vi fosse «nell'ordinamento un vuoto di tutela delle situazioni giuridiche soggettive», dato che «Il giudice competente in materia è stato [...] individuato nello stesso organo parlamentare»²²⁶. La pronuncia in esame risulta in ogni caso interessante, in quanto, pur dichiarando l'inammissibilità della questione sollevata, la Corte sembra sottintendere che il contenzioso pre-elettorale andasse attribuito al giudice ordinario²²⁷. Tale assunto sarebbe corroborato dalla circostanza che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 – a quel tempo non ancora scaduta – aveva delegato il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Nella più recente sentenza n. 48 del 2021 che, come si avrà modo di approfondire, ha nuovamente ad oggetto il tema del contenzioso pre-elettorale, viene richiamata la giurisprudenza del 2009: pur ammettendo qualche difficoltà interpretativa in ordine all'individuazione del giudice competente sulla tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei candidati, la pronuncia ribadisce che «questa Corte – affermando, pur solo in principio, la giurisdizione del giudice ordinario in materia – già allora riteneva che la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-

²²⁴ Corte cost., sent. n. 259 del 2009.

²²⁵ Cons. Giustizia amministrativa Regione Sicilia, ord. 282 /2008.

²²⁶ Cfr. L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica*, cit., 3.

²²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 259 del 2009, p.to 4 del *Considerato in diritto*: «le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario».

elettorale, che perciò ben può essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale»²²⁸.

Anche il Consiglio di Stato ha contribuito ad allargare i confini del vuoto di tutela in materia di elezioni politiche. La vicenda, culminata in una pronuncia del giudice amministrativo d'appello, può essere così riassunta: un gruppo di elettori lamentava l'illegittimità costituzionale della disciplina contenuta nella l. 270/2005, «in particolare» il fatto «che, per l'applicazione della vigente normativa in materia elettorale essi sarebbero stati lesi “nelle modalità per l'esercizio del loro libero diritto di voto” senza una garanzia di effettiva tutela». Più dettagliatamente, il Consiglio di Stato conferma in appello la sent. 1855/2008, resa dalla sez. II- bis del T.a.r. Lazio, in cui viene dichiarata l'inammissibilità dell'impugnativa «per difetto di giurisdizione» e, conseguentemente, «alla luce della carenza di giurisdizione in ordine ai provvedimenti censurati» rileva la mancanza di competenza di «questo giudice» relativamente al «rinvio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle parti». Il Consiglio di Stato perviene ad un tale assunto sottolineando che le ragioni dell'istituto della verifica dei poteri sarebbero individuabili «nella salvaguardia dell'autonomia del Parlamento e nel principio di separazione dei poteri, che si risolve nell'attribuzione a corpi politici, di una funzione che per sua natura vorrebbe essere affidata a giudici terzi»; ovvero ritenendo «in special modo [...] che l'intervento del giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri». Il giudice amministrativo, pertanto, dimostra di aderire a quell'orientamento che interpreta in maniera estensiva l'attività di cui all'art. 66 Cost., la quale non andrebbe circoscritta alla fase successiva al momento dell'elezione ma, secondo la volontà espressa dal legislatore nel d.P.R. 361 del 1957, sarebbe estesa all'accertamento della legittimità di tutte le operazioni elettorali, e, dunque, anche di quelle ricomprese nella fase precedente lo svolgimento delle elezioni vere e proprie²²⁹.

7.4.1. Il contenzioso pre-elettorale e la sentenza n. 48 del 2021

Il quadro sopra delineato è stato in una certa misura stravolto dalla sentenza n. 48 del 2021, che rappresenta l'intervento più significativo della giurisdizione costituzionale nell'ambito del contenzioso pre-elettorale, in quanto ha contribuito ad appianare parzialmente il deficit di tutela giurisdizionale in materia di elezioni politiche, invitando le Camere ad adottare un

²²⁸ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, p.to 4.2 del *Considerato in diritto*.

²²⁹ Cfr. L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica*, cit., pag. 3.

intervento per introdurre «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva»²³⁰.

Il giudizio a quo nasce da un'azione promossa dinanzi al giudice ordinario dall'on. Magi e dall'associazione "+ Europa", al fine di accertare il diritto dei ricorrenti di candidarsi alle elezioni politiche in modo conforme a Costituzione, previa risoluzione della questione di costituzionalità avente ad oggetto la disciplina in materia di presentazione delle liste elettorali.

Tralasciando in questa sede il dato non scontato e di assoluto interesse sull'ammissibilità della questione, il percorso logico-argomentativo della sentenza può essere riassunto in questi termini²³¹: l'art. 66 Cost. deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva al fine di arginare un vuoto di tutela giurisdizionale e una zona franca nella giustizia costituzionale, incompatibile con i principi dello Stato di diritto²³². Tale operazione viene condotta anche attraverso il richiamo alla giurisprudenza costituzionale in cui si afferma che «la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale, che perciò ben può essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale»²³³; poiché la *ratio* della norma è quella di «garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi», inoltre «non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di

²³⁰ Considerato in diritto, 4.5.

²³¹ Cfr. L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta online*, fasc. 1/2021. Si vedano, inoltre, G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021, 652 ss.; A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021, 640 ss.; A. SAITTA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021, 631 ss.; M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021; M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021.

²³² Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, fasc. 2/2021, 664.

²³³ Considerato in diritto, n. 4.2. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, cit., 664. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, cit., 664.

elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione»²³⁴.

Per tali ragioni, la Corte giunge a riaffermare anche in quest'ambito il diritto alla tutela giurisdizionale, adottando un'interpretazione restrittiva dell'art. 66 Cost. e ribadendo che il diritto di elettorato passivo, in quanto diritto fondamentale, abbisogna di una tutela effettiva, efficace e tempestiva.

La Corte sembra portare a compimento il percorso iniziato sul versante attivo del diritto di voto iniziato con le pronunce nn. 1/2014 e 35/2017. Come noto, tali pronunce avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di due diverse leggi elettorali nazionali, le cui questioni di costituzionalità erano state sollevate nell'ambito di giudizi di accertamento del diritto di voto²³⁵.

Come rileva Tarli Barbieri, dalla pronuncia sembrano potersi trarre almeno tre indicazioni: anzitutto l'intervento del legislatore si configura come necessario e, al momento, «l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.) – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione»²³⁶. In secondo luogo, il legislatore dovrà introdurre «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva», poiché «è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti (in base all'art. 61 Cost., le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro 70 giorni dalla fine delle precedenti)». Il terzo ed ultimo passaggio muove dalla considerazione per cui «la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio»²³⁷.

²³⁴ *Considerato in diritto*, n. 4.3.

²³⁵ Cfr. L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 286.

²³⁶ *Considerato in diritto*, punto 3. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, cit., 666.

²³⁷ *Considerato in diritto*, punto 3. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, cit., 666.

Alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, il legislatore dovrà necessariamente individuare lo strumento processuale più idoneo a tutelare le situazioni giuridiche dei soggetti coinvolti nel procedimento elettorale preparatorio: a questo fine, la sentenza richiama esplicitamente la soluzione individuata nella legge delega per la redazione del codice del processo amministrativo che, all'art. 44, comma 2, lett. d), della l. 69/2009, prevedeva di affidare alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a tale fase del procedimento per l'elezione di Camera e Senato, introducendo un rito caratterizzato da tempistiche particolarmente serrate²³⁸.

Come noto, il Governo non diede attuazione a quella parte della delega, adducendo come motivazione la circostanza per cui «i tempi serrati della fase preparatoria delle elezioni politiche – insuperabili per il vincolo posto dall'articolo 61 della Costituzione [...] hanno sconsigliato il Governo dall'intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione ipotizzata dalla Commissione redigente»²³⁹. La dottrina ha osservato che tale giustificazione appare inidonea a sorreggere la mancata attuazione della delega²⁴⁰, ciononostante permane tuttora un vuoto di tutela giurisdizionale per gli atti del procedimento elettorale preparatorio.

È pur vero che la sentenza in esame allude al giudice ordinario quale giudice naturale dei diritti come giudice competente in materia, anche se ammette la possibilità di affidare il contenzioso pre-elettorale alla giurisdizione amministrativa esclusiva tramite un'apposita previsione legislativa: d'altro canto, la Corte non avrebbe potuto negare la giurisdizione del giudice civile, dato che le questioni sono state sollevate nell'ambito di un giudizio di accertamento del diritto di elettorato passivo.

A prescindere della scelta della giurisdizione cui affidare tali controversie, un altro aspetto che il legislatore dovrà tenere in considerazione riguarda il rapporto con il successivo giudizio di convalida la cui competenza spetta inderogabilmente alle Camere: il punto merita di essere sottolineato, se si considera che le Giunte delle elezioni si sono dichiarate competenti a

²³⁸ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, cit., 666.

²³⁹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, cit., 666. L'A. rinvia a Senato della Repubblica, XVI legislatura, Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, *Schema di decreto legislativo recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo»* (n. 212), 95.

²⁴⁰ Cfr. M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., 9.

conoscere ogni fase del procedimento elettorale purché produca un effetto sulla composizione finale delle Camere²⁴¹.

Le conclusioni appena illustrate sembrano trovare conferma nel disegno di legge A.S. n. 2390, approvato dal Senato della Repubblica il 23 febbraio 2022, che disciplina un giudizio sulle controversie attinenti al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche nazionali, affidando tale competenza al T.a.r. Lazio in sede di giurisdizione esclusiva in primo grado e al Consiglio di Stato in grado d'appello.

7.5. Verso il superamento della verifica dei poteri parlamentare?

Il modello di verifica dei poteri vigente nell'ordinamento domestico appare messo in discussione su più fronti: la sentenza n. 48 del 2021 ha eroso l'ambito di applicazione dell'art. 66, sottraendo ad esso il contenzioso pre-elettorale – mai rivendicato con troppa convinzione nemmeno dalle Camere – dall'attività delle Giunte delle elezioni. Come si approfondirà nel Capitolo successivo, anche la giurisprudenza della Corte EDU è intervenuta di recente nell'ambito del contenzioso elettorale con la sentenza *Mugemangango c. Belgio*: la Corte di Strasburgo ha sancito l'incompatibilità del modello di verifica dei poteri esclusivamente parlamentare vigente in Belgio, in quanto contrastante con l'art. 3 del Protocollo 1 sul diritto a libere elezioni e con l'art. 13 sul diritto a un rimedio effettivo per la tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione stessa. L'ordinamento belga è, parallelamente a quello italiano, uno dei pochi a mantenere tale modello: in particolare, ciò che la Corte censura è la previsione di una delibera del plenum dell'Assemblea, da adottare a maggioranza semplice, in grado di ribaltare la proposta della Giunta, che priverebbe la decisione della natura tecnica e di ogni profilo di imparzialità, degradandola ad oggetto di contesa politica tra maggioranza ed opposizione.

Tali considerazioni potrebbero riferirsi senza remore anche al sistema italiano, rafforzando le ragioni a favore del superamento dell'assetto vigente, che nel suo funzionamento concreto rischia di compromettere sia il diritto di voto – e la sovranità che di quest'ultimo è espressione – sia il profilo della terzietà del giudice di cui all'art. 111 Cost.²⁴². D'altro canto, la giustizia elettorale ha assunto negli ordinamenti contemporanei un'importanza crescente, al punto che

²⁴¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, cit. 668.

²⁴² Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il Filangieri*, 66; M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 71 ss., cfr., in particolare, F.G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 3613 ss.; E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *ivi*, 3620 ss.

vi è chi parla in proposito di un “quarto potere” a sé stante, collocato ai confini tra il diritto e la politica: non vi è elezione nel mondo rispetto alla quale non si parli di brogli elettorali più o meno espliciti o di tentativi di manipolare l’esito del voto nei modi più diversi (senza menzionare il tema dell’uso dei social media per influenzare a monte l’opinione degli elettori). Se questo è il quadro, non è casuale che il modello di verifica dei poteri esclusivamente parlamentare sia stato progressivamente abbandonato in Europa e nel mondo, in quanto da tempo ritenuto non più in grado di garantire l’imparzialità e la terzietà nella verifica dei risultati elettorali.

I tentativi di riforme istituzionali che hanno interessato il dibattito politico italiano degli ultimi decenni non hanno mai avuto ad oggetto la revisione dell’art. 66 Cost., ad eccezione del testo formulato dalla Commissione D’Alema nella XIII legislatura, diretto a introdurre un sistema misto analogo a quello tedesco, in cui i singoli deputati o senatori potevano impugnare le decisioni delle Camere dinanzi alla Corte costituzionale²⁴³. Nella XVIII legislatura un timido accenno nella medesima direzione pareva essere stato espresso dall’allora Ministro delle Riforme istituzionali e la democrazia diretta on. Fraccaro, senza tuttavia giungere all’adozione di alcun disegno di legge²⁴⁴. L’attribuzione al giudice delle leggi di tale tipologia di controversie non è priva di rischi o di complicazioni²⁴⁵, tuttavia è certo che la situazione attuale non possa più essere tollerata a pena di compromettere la tutela di altri diritti fondamentali.

²⁴³ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L’evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, cit., 67, che cita Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell’interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione (1a) del Senato della Repubblica, seduta del 12 luglio 2018, res. sten., 7.

²⁴⁴ Si veda, in particolare, M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale*, cit.

²⁴⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il Filangieri*, cit., 67.

Capitolo II

LA VERIFICA DEI POTERI NEL PARLAMENTO EUROPEO: IL QUADRO NORMATIVO NELLA DIMENSIONE COMUNITARIA E NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La disciplina europea sulla verifica dei poteri - 3. Il contenzioso per le elezioni europee nell'ordinamento italiano - 4. Contenzioso e verifica dei poteri per le elezioni del Parlamento europeo negli Stati membri dell'Unione europea - 4.1. Belgio - 4.2. Bulgaria - 4.3. Repubblica Ceca - 4.4. Danimarca - 4.5. Germania - 4.6. Estonia - 4.7. Irlanda - 4.8. Grecia - 4.9. Spagna - 4.10. Francia - 4.11. Croazia - 4.12. Cipro - 4.13. Lettonia - 4.14. Lituania - 4.15. Lussemburgo - 4.16. Ungheria - 4.17. Malta - 4.18. Paesi Bassi - 4.19. Austria - 4.20. Polonia - 4.21. Portogallo - 4.22. Romania - 4.23. Slovenia - 4.24. Slovacchia - 4.25. Finlandia - 4.26. Svezia - 4.27. Regno Unito - 5. Un panorama frastagliato - 5.1. Il modello parlamentare di verifica dei poteri per le elezioni europee: una contraddizione doppia - 5.2. Quali conseguenze sul sistema di verifica dei poteri nelle elezioni europee?

1. Introduzione

Preso atto della diversità dei modelli di controllo delle elezioni offerti dal panorama comparatistico, occorre analizzare il quadro normativo in cui si inserisce tale attività nell'ambito del Parlamento europeo.

Nel presente Capitolo verranno dapprima analizzate dettagliatamente le norme dell'Atto del 1976 e il Regolamento interno del Parlamento europeo. Come si avrà modo di osservare, la normativa sovranazionale rinvia alla normativa degli Stati membri per la disciplina di gran parte degli aspetti della verifica dei poteri.

La seconda parte del Capitolo sarà dedicata all'analisi delle singole disposizioni interne in materia di controllo del procedimento per l'elezione del Parlamento europeo. La scelta si giustifica per due ragioni: senza un panorama completo sulle singole normative nazionali risulterebbe difficile cogliere la dimensione globale dell'attività di verifica di poteri; in secondo luogo, tale trattazione costituisce la premessa teorica per l'approfondimento dei nodi della prassi parlamentare e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, emerse a causa della difficile interazione tra normativa europea e discipline nazionali.

Per ragioni di sintesi, si è scelto di concentrare l'analisi su quattro aspetti della normativa dei singoli Stati membri: gli organi che si occupano della proclamazione dei risultati elettorali

ed, eventualmente, della loro comunicazione al Parlamento europeo, con particolare riferimento alla possibile valutazione a livello nazionale della sussistenza di cause di incandidabilità o incompatibilità; la natura di essi – più dettagliatamente la loro politicità – e, infine, il sistema dei rimedi esperibili contro la proclamazione degli eletti e, più in generale, per l'impugnazione dei vizi del procedimento elettorale. All'esito di tale operazione sarà possibile incasellare i sistemi vigenti nei Stati membri all'interno dei modelli di verifica dei poteri delineati nel Capitolo precedente.

La terza parte del Capitolo è dedicata all'analisi della verifica dei poteri esclusivamente parlamentare cui ricorrono numerosi ordinamenti, sia per le elezioni nazionali che per quelle europee: come si avrà modo di appurare, tale modello è stato recentemente oggetto di una importante pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, il cui impatto sul tema in questione costituirà oggetto di analisi specifica.

2. La disciplina europea sulla verifica dei poteri

L'Atto del 1976²⁴⁶, introduttivo dell'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo, dedica poche ma significative disposizioni alla verifica dei poteri.

In base all'art. 12, «il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo»; «prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri, e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni del presente atto, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia»: in sintesi, il Parlamento di Strasburgo può decidere sui casi di incompatibilità disciplinati dall'art. 7 dell'Atto del 1976, incombendo sugli Stati membri la competenza a dichiarare gli ulteriori casi di incompatibilità e ineleggibilità.

L'art. 13 disciplina invece gli eventi che possono avvenire successivamente alla elezione del singolo europarlamentare: «ciascuno Stato membro stabilisce le opportune procedure per coprire i seggi, resisi vacanti durante il [mandato parlamentare quinquennale], per la restante durata di detto periodo». In particolare, si stabilisce che «quando la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo».

²⁴⁶ Più precisamente, ci si riferisce all'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee l'8 ottobre 1976, l. 278. Tale Atto è stato successivamente modificato dalla Decisione 93/81/Euratom, CECA, CEE e, infine, dalla Decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002.

Muovendo sul versante delle fonti parlamentari, l'art. 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo si occupa specificamente della verifica dei poteri, stabilendo che «a seguito delle elezioni al Parlamento europeo, il Presidente invita le autorità competenti degli Stati membri a comunicare immediatamente al Parlamento i nomi dei deputati eletti, affinché questi possano sedere in Parlamento a partire dall'apertura della prima seduta successiva alle elezioni»²⁴⁷. Inoltre, «il Parlamento, sulla base di una relazione della sua commissione competente per la verifica dei poteri, procede immediatamente alla verifica dei poteri e decide in merito alla validità del mandato di ciascuno dei membri neoeletti, nonché in merito a eventuali contestazioni presentate in base alle disposizioni dell'Atto del 20 settembre 1976, *eccettuate quelle fondate sulle leggi elettorali nazionali*»²⁴⁸. Infine, «la relazione della commissione competente si basa sulla comunicazione ufficiale, da parte di ciascuno Stato membro, dell'insieme dei risultati elettorali, nella quale si precisano il nome dei candidati eletti e dei loro eventuali sostituti nonché la graduatoria, così come risulta dal voto»²⁴⁹: dall'insieme delle disposizioni citate, emerge con evidenza il ruolo preponderante della normativa nazionale e delle autorità degli Stati membri. Per quanto riguarda i profili strettamente procedurali – invero estremamente scarni – la Commissione per gli Affari giuridici predispone una relazione in cui viene proposta la convalida o meno del mandato dei singoli eurodeputati, sulla quale delibera il *plenum* dell'Aula di Strasburgo.

Come può evincersi dalle disposizioni sopra richiamate, la verifica dei poteri e, più in generale, il contenzioso sulle elezioni per il Parlamento europeo, sono per gran parte demandati alla disciplina degli Stati membri: nel prossimo Capitolo verranno esaminate la prassi parlamentare e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che in diverse occasioni si sono confrontate con la frammentazione nell'attività di verifica dei poteri e le difficoltà derivanti dallo scorrimento della dimensione nazionale su quella comunitaria.

3. Il contenzioso per le elezioni europee nell'ordinamento italiano

Dal punto di vista italiano, così si articola il versante interno del contenzioso sulle elezioni per il Parlamento europeo. Non potendo in questa sede approfondirsi il meccanismo di assegnazione dei seggi, gli Uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso la Corte d'Appello nella cui giurisdizione ricade il capoluogo della circoscrizione elettorale proclamano i candidati eletti sulla base del numero dei seggi assegnati a ciascuna lista

²⁴⁷ Art. 3, comma 1, Regolamento interno del Parlamento europeo.

²⁴⁸ Art. 3, comma 3, Regolamento interno del Parlamento europeo.

²⁴⁹ Art. 3, comma 4, Regolamento interno del Parlamento europeo.

dall'Ufficio circoscrizionale centrale e trasmettono al Parlamento europeo i verbali delle operazioni elettorali da essi svolte²⁵⁰. L'art. 24 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 stabilisce che «I nominativi dei candidati eletti sono portati a conoscenza del pubblico, a cura dell'Ufficio elettorale nazionale, mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale». La comunicazione dei risultati elettorali al Parlamento europeo è rimessa agli Uffici elettorali circoscrizionali e all'Ufficio elettorale centrale²⁵¹.

Per quanto riguarda il profilo della tutela delle posizioni soggettive, avverso la proclamazione degli eletti per motivi inerenti alle operazioni elettorali è possibile proporre ricorso al TAR del Lazio e, in secondo grado, al Consiglio di Stato²⁵². Invece, la legge elettorale del 1979 stabilisce, in linea generale, che per i giudizi sulle condizioni di eleggibilità e compatibilità è competente in primo grado la Corte d'Appello nella quale era stato istituito l'Ufficio elettorale che ha proclamato l'elezione (o la surrogazione del parlamentare subentrante) e, in secondo grado, la Corte di Cassazione²⁵³. A rendere più articolato il quadro è intervenuto il d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, denominato “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”, più comunemente noto come “legge Severino”. Le cause di incandidabilità costituiscono una specie delle cause di ineleggibilità: tuttavia, a differenza di queste ultime, che possono generalmente essere rimosse entro un termine predefinito, le cause di incandidabilità precludono la possibilità di esercitare il diritto di elettorato passivo per il tempo previsto dalla relativa disciplina. Il Testo Unico citato prevede che non possa essere candidato alla Camera, al Senato e al Parlamento europeo e che, in ogni caso, non possa ricoprire nessuna delle già menzionate cariche, chi è stato condannato, in via definitiva, ad una pena superiore a 2 anni di reclusione, o chi ha patteggiato una pena (ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale) per un delitto, consumato o tentato, ricompreso in una delle seguenti tre categorie. La prima riguarda i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale, comprendenti reati in grado di suscitare un particolare allarme sociale quali l'associazione mafiosa, l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché i reati aventi finalità di terrorismo. La seconda categoria è

²⁵⁰ Così stabilisce l'art. 23 comma 2 della l. 24 gennaio 1979, n. 18.

²⁵¹ Cfr. art. 21, comma 2 e 23, comma 2 della l. 24 gennaio 1979, n. 18.

²⁵² Cfr. art. 42, l. 24 gennaio 1979, n. 18. Il d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104, denominato “Codice del processo amministrativo”, agli artt. 130 e seguenti disciplina il rito speciale per il contenzioso in materia di elezioni, che riguarda, oltre i Comuni, le Province e le Regioni, anche il Parlamento europeo.

²⁵³ Cfr. combinato disposto degli artt. 44 l. 24 gennaio 1979, n. 18 e 23 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150.

costituita dai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, previsti dal Libro II, Titolo II, Capo I del Codice penale, agli articoli da 314 a 335-bis, che comprendono reati quali concussione, corruzione e abuso d'ufficio. Occorre ricordare che in relazione ad alcuni di questi delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 1° comma, 320, 321, 322, 346-bis), in base all'art. 317-bis del codice penale, come modificato dalla legge n. 3 del 2019, quando la pena inflitta superi i due anni la condanna comporta l'interdizione perpetua dai pubblici uffici; nel caso in cui venga inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni o se ricorre la circostanza attenuante della particolare tenuità (art. 323-bis, primo comma, c.p.), la pena accessoria dell'interdizione non è perpetua ma temporanea (da 5 a 7 anni). In caso di cooperazione con le autorità (art. 323-bis, comma 2, c.p.), la pena accessoria sarà ulteriormente ridotta (da 1 a 5 anni). Si ricorda che l'interdizione dai pubblici uffici priva il condannato, tra l'altro, del diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale, e di ogni altro diritto politico (art. 28 c.p.). La terza categoria riguarda i delitti non colposi per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni, come determinata, ai fini dell'applicazione delle misure cautelari, ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale (d.lgs. 235/2012, art. 1, comma 1, lett. c).

Non tutte le cause di incandidabilità discendono da sentenze penali di condanna. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili del dissesto finanziario dell'ente locale non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, al Parlamento nazionale e a quello europeo, nonché alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, e di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali²⁵⁴.

La seconda causa di incandidabilità indipendente da condanna penale colpisce gli amministratori locali responsabili delle condotte che hanno causato lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa: costoro non possono essere candidati alle elezioni per la Camera, per il Senato e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali

²⁵⁴ D. lgs. n. 267 del 2000, art. 248, comma 5, come modificato dal d. lgs. n. 149 del 2011, art. 6, comma 1, e dal d.l. n. 174 del 2012, conv. L. n. 213 del 2012, art. 3, comma 1, lett. s). La Corte costituzionale (sent. n. 219 del 2013) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva che il presidente di regione rimosso a seguito di grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario fosse incandidabile alle cariche di deputato e senatore, nonché alle cariche elettive a livello locale, regionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni.

successivi allo scioglimento, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo²⁵⁵.

Nel caso delle elezioni per il Parlamento europeo, l'accertamento dell'incandidabilità è svolto dall'Ufficio elettorale circoscrizionale, in occasione della presentazione delle liste dei candidati ed entro il termine per la loro ammissione, sulla base delle dichiarazioni sostitutive attestanti l'insussistenza della condizione di incandidabilità, rese da ciascun candidato ai sensi dell'articolo 46 del testo unico di cui al D.P.R. 445/200016 in materia di documentazione amministrativa. Il medesimo Ufficio accerta la condizione di incandidabilità anche sulla base di atti o documenti di cui vengano comunque in possesso comprovanti la condizione di limitazione del diritto di elettorato passivo²⁵⁶.

Contro le decisioni di incandidabilità di cui alla legge Severino – anche per quanto riguarda le elezioni europee – è possibile proporre ricorso al TAR del Lazio, contrariamente alle altre ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità, per le quali, come si è visto, la giurisdizione spetta alle Corti d'Appello²⁵⁷. Più dettagliatamente, sono *immediatamente* impugnabili dinanzi al TAR – entro tre giorni dalla pubblicazione o dalla comunicazione degli atti impugnati – esclusivamente quei provvedimenti direttamente lesivi del diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio, tra cui rientra, ad esempio, l'esclusione di un candidato dalle liste a seguito dell'accertamento di una causa di incandidabilità. In ipotesi diverse, quali l'accettazione di una candidatura da parte di un soggetto colpito da causa di incandidabilità non rilevata in sede pre-elettorale, l'impugnazione può essere proposta soltanto *dopo* le elezioni, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti²⁵⁸. Qualora, invece, una delle cause ostative di cui al d.lgs. n. 235/2012 sopravvenga o sia accertata successivamente alla presentazione delle liste ma antecedentemente allo svolgimento delle elezioni, l'Ufficio elettorale circoscrizionale (o quello centrale) procederanno con la dichiarazione di mancata proclamazione nei confronti del soggetto non candidabile²⁵⁹: è evidente come le ultime due previsioni non soddisfino la tutela delle legittime aspettative del corpo elettorale, che potrebbe aver espresso la propria preferenza per un candidato la cui elezione è destinata ad essere annullata o, addirittura, mai proclamata.

²⁵⁵ D. lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, come modificato dal d.l. n. 113 del 2018, art. 28, comma 1-bis.

²⁵⁶ Cfr. art. 5, comma 2, d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235.

²⁵⁷ Cfr. art. 5, comma 3, d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235.

²⁵⁸ Cfr. art. 129 commi 1 e 2 del Codice del processo amministrativo.

²⁵⁹ Cfr. art. 5 comma 4, d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235.

Nell'ipotesi in cui l'incandidabilità sopraggiunga o venga accertata dopo la proclamazione dei risultati, essa viene rilevata dall'Ufficio elettorale nazionale, al quale spetta la deliberazione della decadenza dalla carica, di cui viene data immediata comunicazione al Parlamento europeo. Tale prescrizione si pone in armonia con quanto disposto dal già richiamato art. 13, comma 3, dell'Atto del 1976, a norma del quale spetta alle autorità nazionali competenti informare il Parlamento europeo della decadenza dal mandato di un parlamentare, dichiarata sulla base di una disciplina nazionale. A tal fine, infatti, le sentenze definitive di condanna, rientranti nei casi disciplinati dalla legge Severino, devono essere immediatamente comunicate al sopra citato Ufficio dal Pubblico ministero presso il giudice competente per l'esecuzione della pena²⁶⁰.

4. Contenzioso e verifica dei poteri per le elezioni del Parlamento europeo negli Stati membri dell'Unione europea

4.1. Belgio

Il sistema belga per la convalida delle elezioni dei membri del Parlamento europeo prevede che la proclamazione dei candidati eletti venga effettuata dal Segretario Generale della Camera dei Rappresentanti del Parlamento federale belga, sulla base dei risultati trasmessi dai Presidenti degli Uffici elettorali²⁶¹. Il medesimo organo è competente a comunicare al Parlamento europeo i casi sopravvenuti di incompatibilità o incandidabilità nel corso del mandato parlamentare.

La legge elettorale individua tre Uffici principali sul territorio nazionale. Ciascuno di tali Uffici è composto da un magistrato ordinario di Tribunale di Primo Grado, da quattro membri effettivi, da quattro membri supplenti e da un segretario, nominati dal Presidente dell'Ufficio elettorale tra i cittadini-elettori del collegio elettorale²⁶². Pur essendo presieduti da magistrati, tali Uffici non sembrano rivestire la natura di organi giurisdizionali: i reclami avverso le operazioni elettorali, la proclamazione degli eletti e degli eventuali subentranti sono proposte dinanzi alla Camera dei Rappresentanti, che statuisce su di esse in unico grado e in via definitiva²⁶³.

²⁶⁰ Cfr. art. 5 commi 5 e 6, d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235.

²⁶¹ Cfr. art. 37, *loi du 23 mars 1989 relative a l'election du parlement europeen*. Il testo della legge è disponibile in lingua originale al seguente link: <https://elections.fgov.be/node/111288>.

²⁶² Cfr. art. 12, *loi du 23 mars 1989 relative a l'election du parlement europeen*.

²⁶³ Cfr. art. 43, *loi du 23 mars 1989 relative a l'election du parlement europeen*.

In conformità all'art. 48 della Costituzione belga – a norma del quale «[o]gni Camera verifica i poteri dei suoi membri e giudica le contestazioni che sorgono a tale proposito» – il sistema sopra delineato trova applicazione in gran parte dei giudizi che potrebbero sorgere dopo il voto. Secondo il diritto belga, le controversie post-elettorali si suddividono in due categorie, distinte a seconda del livello di potere in questione. I ricorsi contro le elezioni comunali (e provinciali nella regione delle Fiandre) sono in ultima analisi di competenza del Consiglio di Stato e possono portare all'annullamento dell'elezione.

I reclami contro tutte le altre elezioni – europee, federali, regionali e, in Vallonia, provinciali – sfuggono al controllo giurisdizionale, essendo rimessi alle assemblee elettive, che si pronunciano sulla validità delle elezioni dei propri componenti. Con riferimento all'ambito che qui ci occupa, l'art. 43 della legge federale sulle elezioni del Parlamento europeo attribuisce alla Camera dei Rappresentanti la giurisdizione sulla risoluzione delle controversie sia per i membri eletti che per gli eventuali sostituti. Ogni reclamo avverso la proclamazione degli eletti deve essere rivolto per iscritto al Segretario Generale della Camera dei Rappresentanti entro dieci giorni dalla proclamazione dei risultati elettorali.

4.2. Bulgaria

L'ordinamento bulgaro prevede che i risultati delle elezioni europee siano annunciati dalla Commissione elettorale centrale entro tre giorni dal loro svolgimento²⁶⁴, mentre nei due giorni successivi devono essere resi noti anche i nomi dei singoli candidati eletti²⁶⁵. Tale organo è composto di diciotto membri, incluso il Presidente²⁶⁶. Più dettagliatamente, una parte dei componenti è nominata dai partiti e dalle coalizioni presenti nell'Assemblea nazionale, mentre la parte rimanente è nominata dal Presidente della Repubblica su proposta dei partiti e delle coalizioni che abbiano eletto almeno un componente in seno al Parlamento europeo.

La comunicazione dei risultati elettorali al Parlamento europeo viene effettuata dal Presidente del Parlamento bulgaro²⁶⁷. Pur non essendovi regole procedurali specifiche sulla comunicazione dei casi sopravvenuti di incompatibilità o ineleggibilità, è da ritenere che la procedura da ultimo citata possa trovare applicazione analogica a tali ipotesi.

²⁶⁴ Cfr. art. 387, comma 1, Codice elettorale bulgaro del 5 marzo 2014. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.lex.bg/bg/laws/lldoc/2136112596>.

²⁶⁵ Cfr. art. 387, comma 2, Codice elettorale bulgaro del 5 marzo 2014.

²⁶⁶ Cfr. art. 46, comma 3, Codice elettorale bulgaro del 5 marzo 2014.

²⁶⁷ Cfr. art. 388, Codice elettorale bulgaro del 5 marzo 2014.

A norma dell'art. 77, comma 2, della Costituzione bulgara, la Corte costituzionale è competente ad accertare i casi di ineleggibilità o incompatibilità dei membri del Parlamento: nel caso delle elezioni europee, tale organo si occupa solamente degli eventuali ricorsi avverso la proclamazione degli eletti^{268,269}.

4.3. Repubblica Ceca

Il sistema delineato dall'ordinamento della Repubblica Ceca prevede che i risultati elettorali siano proclamati e comunicati al Parlamento europeo da parte della Commissione elettorale statale²⁷⁰. Essa si occupa anche della comunicazione dei casi sopravvenuti di ineleggibilità o incompatibilità. Tale organo è presieduto dal Ministro dell'Interno ed è composto da alti funzionari amministrativi nominati dal Governo con proprio decreto²⁷¹.

Contro le decisioni della Commissione elettorale statale è assicurata la tutela giurisdizionale presso il giudice amministrativo²⁷².

4.4. Danimarca

La legge danese per l'elezione del Parlamento europeo prevede un forte ruolo del *Folketing* – il Parlamento danese – in ogni fase. Tale organo, infatti, si occupa di proclamare gli eletti, comunicare i risultati elettorali al Parlamento di Strasburgo e, infine, di decidere in unico grado sugli eventuali ricorsi. Più dettagliatamente, il Parlamento danese può decidere di approvare o meno i conteggi elettorali svolti dal Ministero del Welfare ovvero chiedere a quest'ultimo di svolgere altri conteggi o, ancora, può chiedere l'invio delle schede e dei verbali²⁷³. Qualora nel corso del mandato parlamentare sopravvenga una causa di ineleggibilità o incompatibilità, essa verrà esaminata da tale organo.

Gli eventuali ricorsi in ordine alla validità di un eletto o alla sua eleggibilità devono essere proposti al Parlamento che decide in primo e unico grado²⁷⁴.

²⁶⁸ Cfr. art. 393, comma 1, Codice elettorale bulgaro del 5 marzo 2014.

²⁶⁹ Cfr. art. 47, Codice elettorale bulgaro del 5 marzo 2014.

²⁷⁰ Art. 8, comma 2, lett. e) e g), legge n. 62 del 18 febbraio 2003. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-62>.

²⁷¹ Artt. 6 e ss., legge n. 130 del 12 aprile 2000. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130>.

²⁷² Art. 57, legge n. 62 del 18 febbraio 2003.

²⁷³ Art. 37, comma 1, legge n. 140 del 2019, disponibile al seguente link nella versione tradotta in inglese: <https://elections.sim.dk/media/21969/members-of-the-european-parliament-elections-act-2019.pdf>.

²⁷⁴ Art. 37, comma 3, legge n. 140 del 2019.

4.5. Germania

Il sistema tedesco prevede che, terminate le operazioni di voto e di scrutinio, il Comitato elettorale federale determini il numero dei voti conseguiti da ciascuna lista e i candidati eletti²⁷⁵. Tale organo è composto dall'Ufficiale elettorale federale, nominato a tempo indeterminato dal Ministro federale dell'Interno, da otto cittadini eleggibili nominati dal primo, cui si aggiungono due giudici del Tribunale amministrativo federale, nominati su proposta del Presidente del Tribunale amministrativo federale²⁷⁶. Nell'ambito delle elezioni europee, esso si occupa dell'organizzazione e della gestione della fase pre-elettorale, nonché della supervisione del conteggio dei voti.

Subito dopo aver notificato ai candidati l'avvenuta elezione, l'Ufficiale elettorale federale comunica l'elenco degli eletti al Presidente del Bundestag, il quale lo trasmette al Presidente del Parlamento europeo²⁷⁷.

Le condizioni che comportano la perdita del mandato parlamentare sono indicate all'art. 22, comma 2, della legge sulle elezioni europee. Secondo l'art. 23, comma 5, della legge citata, il Presidente del Bundestag informa il Parlamento europeo sulle cause sopravvenute di ineleggibilità o incandidabilità, una volta che siano state accertate durante il procedimento di scrutinio dei risultati elettorali, dal Consiglio dei saggi interno al Bundestag o dal Presidente medesimo.

Conformemente alla Legge federale sulla tutela del diritto di voto, le eventuali contestazioni devono essere proposte al Bundestag. Contro la decisione di tale organo può essere promosso ricorso alla Corte costituzionale federale entro due mesi: più dettagliatamente, l'impugnazione può essere proposta da un membro del Parlamento europeo la cui elezione è contestata; da un singolo avente diritto di voto o da un gruppo di aventi diritto di voto la cui contestazione è stata respinta dal Bundestag o, ancora, da un gruppo di almeno otto membri del Parlamento europeo eletti nella Repubblica federale di Germania²⁷⁸.

4.6. Estonia

La legge per l'elezione dei membri estoni al Parlamento europeo assegna al Comitato

²⁷⁵ Art. 18, comma 4, legge federale sulle elezioni del Parlamento europeo nella Repubblica federale tedesca. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.gesetze-im-internet.de/euwg/>.

²⁷⁶ Art. 9, legge elettorale federale tedesca del 23 luglio 1993. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>.

²⁷⁷ Art. 20, legge federale sulle elezioni del Parlamento europeo nella Repubblica federale tedesca.

²⁷⁸ Art. 26, legge federale sulle elezioni del Parlamento europeo nella Repubblica federale tedesca.

elettorale nazionale la proclamazione dei risultati elettorali, che provvede ad inviarne comunicazione anche al Parlamento europeo²⁷⁹. Tale organo comunica le cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità, nonché i nomi dei candidati subentranti. Il Comitato elettorale nazionale è composto da magistrati dei più alti gradi di carriera nominati dall'ordine giudiziario e di funzionari pubblici di livello apicale nominati dal Governo.

Contro le decisioni del Comitato elettorale nazionale è possibile proporre un ricorso al medesimo organo o, in grado di appello, alla Corte costituzionale²⁸⁰.

4.7. Irlanda

La legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti alla Repubblica d'Irlanda stabilisce che la comunicazione dei risultati elettorali al Parlamento di Strasburgo spetti al Cancelliere dell'Assemblea d'Irlanda²⁸¹. Il medesimo organo si occupa di comunicare i casi sopravvenuti di ineleggibilità o incompatibilità, indicando anche i nomi dei subentranti. Lo svolgimento delle elezioni è presidiato dai *Returning Officer*: i vertici dell'amministrazione elettorale nelle tre circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale sono nominati direttamente dal Ministro dell'Interno; a livello sub-circoscrizionale e locale vengono individuati dalla legge tra i dipendenti dell'amministrazione statale con determinati ruoli e particolari qualifiche²⁸². Contro le decisioni dei *Returning Officer* è ammessa l'impugnazione di fronte all'Alta Corte d'Irlanda²⁸³.

4.8. Grecia

La legge elettorale greca prevede che la proclamazione dei candidati eletti al Parlamento europeo spetti alla Corte di Cassazione, sulla base della decisione della Commissione Elettorale Suprema. Nel procedimento elettorale greco un ruolo fondamentale è rivestito dalla citata Commissione, presieduta dal Presidente della Corte Suprema, in cui siedono due magistrati della medesima Corte e due alti funzionari del Ministero dell'Interno²⁸⁴: in estrema sintesi, tale organo proclama i risultati delle elezioni europee e di quelle del Parlamento greco

²⁷⁹ Art. 72, legge elettorale per il Parlamento europeo del 21 gennaio 2003. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513012020006/consolide>.

²⁸⁰ Art. 70, legge elettorale per il Parlamento europeo del 21 gennaio 2003.

²⁸¹ European Parlamento Elections Act, 1997, Second Schedule, par 94. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/2/enacted/en/print#sec21>.

²⁸² European Parlamento Elections Act, 1997, parr. 16 e 17.

²⁸³ European Parlamento Elections Act, 1997, par. 21.

²⁸⁴ Art. 101, Testo Unico del 15 marzo 2012, n. 96.

e supervisiona il procedimento elettorale, la cui gestione a livello territoriale è rimessa ai Tribunali di primo grado²⁸⁵.

La proclamazione viene notificata ai singoli candidati da parte dei Procuratori presso i competenti Tribunali di Primo Grado e trasmessa al Ministro dell'Interno, il quale comunica al Parlamento europeo l'elenco degli eletti, nonché gli eventuali subentranti nel caso di ineleggibilità o incompatibilità sopravvenute²⁸⁶.

Le contestazioni in ordine alla validità delle elezioni europee sono risolte dalla Corte Suprema Speciale²⁸⁷: secondo la Costituzione greca del 1975, tale organo – tra le cui funzioni rientra la risoluzione delle controversie elettorali – è composto dai Presidenti della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, cui si aggiungono quattro consiglieri per ciascuna delle prime due magistrature sorteggiati dai rispettivi organi ogni due anni. La Corte Suprema Speciale è presieduta dal più anziano tra i Presidenti della Cassazione e del Consiglio di Stato²⁸⁸.

4.9. Spagna

L'art. 224 della *Ley Organica n. 5/1985 de Regimen Electoral General* prevede che la Commissione elettorale centrale proceda allo spoglio e alla proclamazione dei risultati elettorali entro il ventesimo giorno successivo allo svolgimento delle elezioni. Tale organo si occupa di rilevare e comunicare al Parlamento europeo i casi sopravvenuti di ineleggibilità o incompatibilità. La Commissione elettorale centrale, posta al vertice dell'amministrazione elettorale, è composta da otto magistrati della Corte Suprema, nominati dal Consiglio Generale della Magistratura e da cinque docenti di materie giuridiche o di scienza della politica nominati dai partiti presenti nel Congresso dei deputati²⁸⁹.

Come si avrà modo di approfondire nel Capitolo successivo, entro cinque giorni dalla proclamazione i candidati eletti devono giurare fedeltà alla Costituzione spagnola²⁹⁰.

La normativa elettorale nazionale non sembra menzionare esplicitamente l'organo incaricato di comunicare i risultati elettorali al Parlamento europeo: potrebbe trattarsi

²⁸⁵ Artt. 98, 99 e 100 del Testo Unico del 15 marzo 2012, n. 96.

²⁸⁶ Art. 7, comma 3, legge n. 4255/2014. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/96631/nomos-4255-2014.

²⁸⁷ Art. 8, comma 2, legge n. 4255/2014.

²⁸⁸ Art. 100 della Costituzione greca del 1975, disponibile al link: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.

²⁸⁹ Art. 8, Ley Organica n. 5/1985 de Regimen Electoral General. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/lorege/contenido>.

²⁹⁰ Art. 224, comma 2, Ley Organica n. 5/1985 de Regimen Electoral General.

indifferentemente della Commissione elettorale centrale o della rappresentanza permanente a Strasburgo. Contro la proclamazione della Commissione elettorale centrale è possibile proporre ricorso dinanzi alla Corte Suprema di Spagna²⁹¹.

4.10. Francia

La competenza a comunicare l'elenco degli eletti al Parlamento europeo, nonché la sussistenza di cause sopravvenute di ineleggibilità è di competenza del Ministero degli Esteri.

Nel caso delle elezioni europee, la supervisione sullo svolgimento delle elezioni spetta ad una Commissione elettorale ad hoc, composta da tre consiglieri appartenenti alla Corte di Cassazione, al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, nominati dalle rispettive assemblee generali, cui si aggiungono altri due magistrati, scelti dai tre membri sopra individuati tra i componenti della magistratura ordinaria o amministrativa²⁹².

La competenza sui ricorsi in materia di procedimento per l'elezione del Parlamento europeo spetta al Consiglio di Stato²⁹³.

4.11. Croazia

La legge elettorale croata stabilisce che il risultato delle elezioni del Parlamento è proclamato dalla Commissione elettorale statale²⁹⁴.

Il Presidente del Parlamento croato comunica la cessazione del mandato parlamentare degli eletti nel caso in cui ricorrano cause sopravvenute di ineleggibilità o incandidabilità: è ragionevole supporre che, pertanto, il medesimo organo comunichi al Parlamento europeo anche i candidati eletti²⁹⁵. Tale organo è composto da un presidente, quattro vicepresidenti e quattro membri²⁹⁶, ed è presieduto dal Presidente della Corte suprema croata²⁹⁷. Due dei vicepresidenti sono eletti dal Consiglio generale della Corte suprema tra i propri membri, su proposta del Presidente della medesima Corte²⁹⁸. Gli altri due vicepresidenti e i quattro

²⁹¹ Art. 225, Ley Organica n. 5/1985 de Regimen Electoral General.

²⁹² Art. 22, Legge n. 77-729 del 7 luglio 1977 relativa all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006355433/1994-02-08/#LEGIARTI000006355433>.

²⁹³ Art. 25, Legge n. 77-729 del 7 luglio 1977 relativa all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo.

²⁹⁴ Art. 56, legge n. 92/2010. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.zakon.hr/z/568/Zakon-o-izboru-%C4%8Dlanova-u-Europski-parlament-iz-Republike-Hrvatske>.

²⁹⁵ Art. 12, comma 2, legge n. 92/2010.

²⁹⁶ Art. 3, legge n. 44/2006, modificata dalla legge 19/2007. Il testo originale della legge è disponibile al seguente link: <https://www.zakon.hr/z/354/Zakon-o-dr%C5%BEavnom-izbornom-povjerenstvu>.

²⁹⁷ Art. 4, legge n. 44/2006, modificata dalla legge 19/2007.

²⁹⁸ Art. 5, legge n. 44/2006, modificata dalla legge 19/2007.

membri non togati sono eletti per un mandato della durata di otto anni dal Parlamento, suddivisi in modo equo tra partiti di maggioranza e di opposizione²⁹⁹.

Per quanto riguarda la tutela del diritto di elettorato passivo, il sistema croato prevede che i reclami sulla presentazione delle candidature o sul procedimento elettorale possano essere presentati dinanzi alla Commissione elettorale statale da partiti politici o presentatori delle liste elettorali; dai candidati esclusi o da almeno cento cittadini elettori entro quarantotto ore dal compimento dell'atto impugnato³⁰⁰ e deve essere decisa dalla Commissione nelle quarantotto ore successive³⁰¹.

Contro le decisioni di tale organo è possibile proporre appello alla Corte costituzionale della Repubblica croata³⁰².

4.12. Cipro

La legge cipriota per l'elezione del Parlamento europeo per molti aspetti rinvia alla legge elettorale per la Camera dei Rappresentanti, la cui traduzione dal greco non è stato possibile reperire né in inglese, né in italiano. In ogni caso, stando a quanto si è potuto apprendere dalla consultazione del sito del Ministero dell'Interno, l'organizzazione e la supervisione delle elezioni spetta all'Ufficio elettorale centrale, parte del Ministero citato. La competenza in materia di ricorsi elettorali spetta alla Corte Suprema³⁰³.

4.13. Lettonia

La disciplina lettone attribuisce il compito di proclamare i candidati eletti alla Commissione elettorale centrale³⁰⁴, che comunica i risultati al Parlamento europeo³⁰⁵. Tale organo ha la funzione di vigilare sulla corretta applicazione della legislazione elettorale a

²⁹⁹ Art. 7, legge n. 44/2006, modificata dalla legge 19/2007.

³⁰⁰ Art. 62, legge n. 92/2010.

³⁰¹ Art. 63, legge n. 92/2010.

³⁰² Artt. 61 e 65, legge n. 92/2010.

³⁰³ Cfr. il sito della Camera dei Rappresentanti di Cipro, in lingua inglese: <http://www.parliament.cy/en/general-information/election-composition-and-dissolution-of-the-house-of-representatives>.

³⁰⁴ Art. 44, legge n. 22 del 12 febbraio 2004. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: https://www.legislationline.org/download/id/7703/file/Latvia_Law_Elections_European_Parliament_2004_am2013_en.pdf.

³⁰⁵ Art. 48, comma 2, legge n. 22 del 12 febbraio 2004.

livello nazionale, europeo e locale. È composto da nove membri in tutto: sette più il Presidente sono eletti dal Parlamento, un membro viene nominato dalla Corte Suprema³⁰⁶.

Entro sette giorni dalla proclamazione i proponenti le liste elettorali e i candidati medesimi possono presentare ricorso giurisdizionale dinanzi alle Corti amministrative regionali³⁰⁷.

4.14. Lituania

La legge elettorale lituana stabilisce che la proclamazione degli eletti³⁰⁸ e la conseguente comunicazione dei risultati al Parlamento europeo spetti alla Commissione elettorale centrale³⁰⁹. Tale organo, la cui composizione appare piuttosto complessa, è formato da un Presidente eletto dal Parlamento su proposta del Presidente del Parlamento stesso; due membri nominati dal Parlamento su proposta del Ministro della Giustizia; due membri nominati dal Parlamento su proposta dell'Ordine nazionale degli Avvocati; due componenti nominati dal Parlamento su proposta del Presidente della Repubblica e, infine, i membri nominati dai partiti che abbiano ottenuto almeno un seggio nel collegio plurinominali³¹⁰. Tuttavia, le tre categorie di componenti sopra individuate non possono essere inferiori nel numero rispetto ai componenti designati dai partiti: in tal caso il numero dei primi viene incrementato fino a raggiungere la parità³¹¹. Tale organo ha lo scopo di garantire la corretta applicazione della legislazione in ogni consultazione elettorale e di supervisionarne il corretto svolgimento³¹².

Per quanto riguarda, invece, il rilievo delle incompatibilità esso spetta sempre alla Commissione elettorale nazionale, che ne invia comunicazione al Parlamento europeo³¹³.

Contro la proclamazione del risultato elettorale – nonché contro tutti gli atti del procedimento preparatorio – è ammessa l'impugnazione dinanzi alla Suprema Corte Amministrativa³¹⁴.

³⁰⁶ Artt. 1 e 2, legge n. 8 del 20 gennaio 1994. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: https://www.legislationline.org/download/id/7701/file/Latvia_law_on_Central_Election_Commission_1994_am_2010_en.pdf.

³⁰⁷ Art. 50, legge n. 22 del 12 febbraio 2004.

³⁰⁸ Art. 92, comma 2, legge 20 novembre 2003, n. IX-1837. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: www.legislationline.org/download/id/7717/file/Lithuania_law_elections_European_Parliament_2003_am2015_en.pdf.

³⁰⁹ Art. 93, comma 1, legge 20 novembre 2003, n. IX-1837.

³¹⁰ Art. 7, comma 3, legge 20 giugno 2002, n. IX-985. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: https://www.legislationline.org/download/id/7719/file/Lithuania_Law_Central_Electoral_Commission_2002_am_2014_en.pdf.

³¹¹ Art. 7, comma 6, legge 20 giugno 2002, n. IX-985.

³¹² Art. 3, comma 3, legge 20 giugno 2002, n. IX-985.

³¹³ Art.94, legge 20 novembre 2003, n. IX-1837.

4.15. Lussemburgo

La legislazione elettorale lussemburghese prevede che il Presidente della Camera dei deputati comunichi l'elenco dei candidati eletti al Presidente del Parlamento europeo³¹⁵.

La proclamazione degli eletti³¹⁶, nonché la supervisione di ogni fase del procedimento elettorale, è di competenza degli Uffici elettorali collocati nelle città capoluogo di ciascuna delle quattro circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale³¹⁷.

L'atto di proclamazione degli eletti, nonché ogni altro atto collegato alle operazioni elettorali, possono essere impugnati dinanzi al Tribunale amministrativo regionale³¹⁸.

4.16. Ungheria

La disciplina elettorale ungherese prevede che i risultati elettorali siano annunciati dall'Ufficio elettorale nazionale³¹⁹, il cui Presidente viene nominato dal Presidente della Repubblica ed è composto di funzionari pubblici. Tale organo coadiuva la Commissione elettorale nazionale – composta di dieci membri, eletti dal Parlamento su proposta del Presidente della Repubblica³²⁰ – proprio compito di organizzazione del procedimento elettorale e di interpretazione del relativo procedimento.

La disciplina elettorale non indica esplicitamente l'organo competente a comunicare i candidati eletti al Parlamento europeo. Tuttavia, per quanto riguarda i casi di ineleggibilità e incompatibilità, è da rilevare che la medesima disciplina stabilisce che i candidati, al momento della presentazione delle liste elettorali, debbano inviare all'Ufficio elettorale nazionale una dichiarazione attestante l'assenza di tali cause, che verrà successivamente verificata e comunicata alla Commissione elettorale nazionale³²¹.

Contro la proclamazione dei risultati e gli atti del procedimento elettorale è ammessa l'impugnazione di fronte alla Commissione elettorale nazionale³²².

³¹⁴ Art. 88, comma 5, legge 20 novembre 2003, n. IX-1837.

³¹⁵ Art. 288, comma 3, legge 21 febbraio 2003, n. 30. Il testo in francese è disponibile al seguente link: <https://www.legislationline.org/documents/id/4857>.

³¹⁶ Art. 163, legge 21 febbraio 2003, n. 30.

³¹⁷ Art. 132, legge 21 febbraio 2003, n. 30.

³¹⁸ Artt. 276 e ss., legge 21 febbraio 2003, n. 30.

³¹⁹ Art. 298, legge n. 36/2013. La traduzione inglese è disponibile al link seguente: <https://www.legislationline.org/searchn2/runSearch/1/topic/6/country/25/rows/10/type/-1,2,0,0,0/titlesOnly/1>.

³²⁰ Artt. 20 e ss., legge n. 36/2013.

³²¹ Artt. 129, comma 1, lett. b) e 331, legge n. 36/2013.

³²² Art. 297, legge n. 36/2013.

4.17. Malta

La legge elettorale europea in vigore a Malta nulla sembra affermare circa l'organo cui spetta la proclamazione dei risultati elettorali, né sull'organo incaricato di comunicare i nominativi dei deputati eletti al Parlamento di Strasburgo. Tuttavia, la legge elettorale nazionale, cui rinvia per gran parte quella per l'elezione degli europarlamentari, stabilisce che la proclamazione dei risultati è di competenza della Commissione elettorale nazionale³²³. Tale organo è composto da un Presidente, la cui nomina è di competenza presidenziale su proposta del Primo Ministro, che può scegliere solo tra i vertici dell'amministrazione statale³²⁴. La Costituzione si limita ad imporre che il numero minimo dei componenti ordinari della Commissione sia superiore a quattro, specificando sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro, il quale ha il dovere di sentire anche il leader dell'opposizione³²⁵.

Contro la proclamazione degli eletti è ammessa l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale³²⁶.

4.18. Paesi Bassi

La legge elettorale dei Paesi Bassi prevede che i risultati delle elezioni europee siano annunciati dal Consiglio elettorale nazionale – composto di sette membri, nominati con regio decreto su proposta governativa³²⁷ – e comunicati al Parlamento europeo dal Presidente della Camera Bassa³²⁸. Tale organo riveste una particolare importanza nella prima fase di verifica dei poteri, in quanto verifica le condizioni di eleggibilità dei membri eletti secondo la legislazione nazionale e ne trasmette comunicazione unitamente all'elenco degli eletti³²⁹.

Secondo la legislazione elettorale nazionale, i membri del Parlamento europeo dovrebbero notificare al Presidente della Camera bassa i casi di ineleggibilità o incompatibilità sopravvenuti secondo la legislazione nazionale. Il Presidente può anche rilevare tale

³²³ Art. 106, comma 1, legge 27 settembre 1991, n. 354. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: <https://legislation.mt/eli/cap/354/eng/pdf>.

³²⁴ Art. 60, comma 2, Costituzione maltese. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>.

³²⁵ Art. 60, comma 3, Costituzione maltese.

³²⁶ Art. 117. Costituzione maltese.

³²⁷ Cfr. <https://www.kiesraad.nl/over-ons>.

³²⁸ Art. Y-26, legge del 28 settembre 1989. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: <https://www.legislationline.org/download/id/995/file/84bd5881e639fef205dc53896823.pdf>. Cfr. <https://english.kiesraad.nl/elections/elections-of-the-european-parliament>.

³²⁹ Art. Y-25, legge del 28 settembre 1989.

incompatibilità d'ufficio: in tale ipotesi informa l'interessato, il quale riferisce alla Camera bassa entro otto giorni. Tale organo delibererà dopo che un apposito comitato avrà esaminato la questione³³⁰.

È da ricordare che i Paesi Bassi – unitamente a Belgio, Danimarca e Italia – sono l'unico ordinamento in cui vige tuttora un modello esclusivamente parlamentare di verifica dei poteri per le elezioni politiche.

4.19. Austria

La legge elettorale austriaca prevede che l'Autorità elettorale federale annunci i risultati delle elezioni europee, mentre la comunicazione dell'elenco dei candidati eletti al Presidente del Parlamento europeo è di competenza del Consiglio nazionale austriaco³³¹. L'Autorità sopra citata rappresenta il vertice dell'amministrazione elettorale e viene costituita prima di ogni elezione generale del Consiglio nazionale. Essa rimane in carica per tutta la durata della legislatura, dovendo vigilare sullo svolgimento delle elezioni parlamentari, presidenziali, europee e sui referendum. È presieduta dal Ministro dell'Interno, cui si aggiungono altri diciassette componenti di nomina parlamentare, di cui almeno due magistrati³³². Contro le decisioni dell'Autorità elettorale federale è ammessa l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale federale³³³.

4.20. Polonia

La legge elettorale polacca prevede che la Commissione elettorale nazionale pubblichi i risultati delle elezioni per i membri del Parlamento europeo nella Gazzetta Ufficiale³³⁴. Tale organo è composto da nove membri: tre sono nominati dalla Corte suprema, tre dal Tribunale costituzionale e tre dalla Suprema Corte amministrativa con un mandato che scade a settant'anni di età. I risultati vengono comunicati al Presidente della Repubblica, alla Corte

³³⁰ Art. 29, commi 1 e 2, legge del 28 settembre 1989.

³³¹ Art. 78, Legge federale sull'elezione dei membri del Parlamento europeo (EuWo). Il link è disponibile al seguente indirizzo:
www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001436.

³³² Artt. 6 e ss., Legge federale sull'elezione del Consiglio nazionale (NrWo). Il link è disponibile al seguente link: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199>.

³³³ Art. 80, legge federale sull'elezione dei membri del Parlamento europeo (EuWo).

³³⁴ Art. 361, legge del 5 gennaio 2011 (Codice elettorale). Il testo della legge è disponibile al seguente link: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-wyborczy-17679859>.

Suprema e al Presidente della Camera dei deputati, che provvede a notificare al Presidente del Parlamento europeo l'elenco degli eletti³³⁵.

Il Presidente della Camera dei deputati accerta la sussistenza di una causa di incompatibilità precedente al mandato europarlamentare o successiva³³⁶, e procede alla notifica nei confronti dell'eventuale candidato subentrante³³⁷.

Contro le decisioni da ultimo menzionate è possibile presentare ricorso alla Corte Suprema, la quale esercita la propria giurisdizione anche sui ricorsi riguardanti gli atti del procedimento pre-elettorale ed elettorale.

4.21. Portogallo

La legge elettorale portoghese stabilisce che la proclamazione ufficiale dei risultati elettorali spetti ad un'Assemblea generale, che si costituisce appositamente subito dopo il voto. Tale organo, in particolare, è composto dal Presidente della Corte costituzionale – che la presiede – cui si aggiungono due giudici della medesima Corte, due professori di matematica, nominati dal Ministero dell'Istruzione e il Segretario Generale della Corte costituzionale, che partecipa ai lavori senza diritto di voto³³⁸.

Non essendovi indicazioni specifiche nella disciplina elettorale, è da ritenere che la comunicazione dei candidati eletti al Parlamento europeo spetti alla rappresentanza diplomatica permanente presso il Parlamento medesimo.

Con riferimento alla supervisione del procedimento elettorale, essa spetta alla Commissione elettorale nazionale³³⁹. Tale organo è composto da un giudice della Suprema Corte, nominato dal Consiglio Supremo della Magistratura; da cittadini nominati dai partiti rappresentati in Parlamento; da un rappresentante dei Dipartimenti Affari interni, Affari esteri e Comunicazione³⁴⁰. La Commissione deve essere costituita entro trenta giorni dal giuramento del Governo, e rimane in carica fino al giuramento dei nuovi membri³⁴¹.

³³⁵ Art. 362, legge del 5 gennaio 2011 (Codice elettorale).

³³⁶ Art. 364, legge del 5 gennaio 2011 (Codice elettorale).

³³⁷ Art. 367, legge del 5 gennaio 2011 (Codice elettorale).

³³⁸ Art. 12, legge n. 14 del 1987. Il testo della legge è disponibile al seguente link: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/lc/56307976/202009150857/diploma?p_p_state=maximized&did=34527475&rp=indice.

³³⁹ Art. 16, legge n. 14 del 1987.

³⁴⁰ Art. 2, legge n. 71/1978. La traduzione della legge è disponibile al seguente link: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4421>.

³⁴¹ Art. 3, legge n. 71 del 1978.

Le controversie aventi ad oggetto il procedimento elettorale sono decise dalla Corte costituzionale, purché previamente presentate sotto forma di reclamo alle Commissioni elettorali competenti per territorio³⁴².

4.22. Romania

Il sistema elettorale rumeno prevede che la pubblicazione dei risultati elettorali e il rilascio della notifica dell'avvenuta elezione ai singoli candidati spettino all'Ufficio elettorale centrale³⁴³. L'Ufficio elettorale centrale supervisiona lo svolgimento delle elezioni, assicura la regolare applicazione e l'interpretazione uniforme della legge elettorale e risolve le contestazioni sull'operato degli Uffici elettorali territoriali³⁴⁴. Tale organo è composto da cinque Giudici dell'Alta Corte di Cassazione e di Giustizia, estratti a sorte tra i membri della medesima Corte; dal Presidente e dai Vice-Presidenti dell'Autorità elettorale permanente e dai rappresentanti designati dai partiti rappresentati nel Parlamento europeo, in numero non superiore a dieci³⁴⁵. Per quanto riguarda l'Autorità elettorale permanente, questa è guidata da un Presidente, nominato congiuntamente dai Presidenti di Camera e Senato, cui si aggiungono due Vice-presidenti, nominati dal Presidente della Repubblica e dal Primo ministro³⁴⁶.

La trasmissione dei risultati elettorali al Parlamento europeo è di competenza dell'Autorità elettorale permanente, che si occupa anche della risoluzione e della comunicazione dei casi di incompatibilità precedenti e sopravvenuti rispetto all'elezione³⁴⁷.

Gli atti del procedimento elettorale e delle autorità competenti possono essere impugnati in sede giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

4.23. Slovenia

La legge elettorale slovena prevede che la Commissione elettorale nazionale determini il risultato delle elezioni³⁴⁸. La Commissione elettorale nazionale è composta da un Presidente,

³⁴² Art. 13, legge n. 14 del 1987.

³⁴³ Art. 52, commi 3 e 4, legge n. 33 del 2007. Il testo della legge è disponibile al seguente link: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/78622>.

³⁴⁴ Art. 25, legge n. 33 del 2007.

³⁴⁵ Art. 24, legge n. 33 del 2007.

³⁴⁶ Art. 23, comma 3, legge n. 286 del 27 giugno 2003. Il testo della legge è disponibile al seguente link: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/44778>.

³⁴⁷ Art. 9, comma 5, legge n. 33 del 2007.

³⁴⁸ Art. 22, legge n. 40/2004. Il testo della legge è disponibile al seguente link: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3401#>.

nominato dalla Corte suprema, e da altri cinque membri, nominati dai gruppi parlamentari presenti in Assemblea nazionale sulla base della rispettiva consistenza numerica³⁴⁹.

L'Assemblea nazionale conferma l'elezione degli europarlamentari: contro tale decisione è possibile proporre ricorso alla Corte costituzionale³⁵⁰.

Il Presidente dell'Assemblea comunica l'elenco degli eletti al Presidente del Parlamento europeo e lo informa sulle cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità³⁵¹.

4.24. Slovacchia

La disciplina elettorale slovacca stabilisce che la proclamazione dei risultati elettorali è di competenza del Comitato elettorale centrale, che ne trasmette copia al Presidente del Consiglio nazionale, al quale spetta il compito di inviarli al Presidente del Parlamento europeo³⁵².

Il Comitato elettorale centrale viene costituito almeno sessantacinque giorni prima della data delle elezioni sulla base delle indicazioni dei partiti e dei presentatori delle liste elettorali per il Parlamento europeo³⁵³.

L'esito delle elezioni è impugnabile dinanzi alla Corte costituzionale³⁵⁴.

4.25. Finlandia

La disciplina elettorale finlandese prevede che il Comitato elettorale distrettuale di Helsinki informi il Ministero della Giustizia sull'esito delle elezioni, che procederà con la pubblicazione dei risultati nella Gazzetta Ufficiale³⁵⁵. Tale Comitato ha il compito di supervisionare lo svolgimento delle elezioni europee, ed è nominato e composto da funzionari statali facenti capo al Ministero della Giustizia³⁵⁶.

³⁴⁹ Art. 32, legge n. 109 del 2006. Il testo della legge è disponibile al seguente link: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185>.

³⁵⁰ Art. 23, comma 1, legge n. 40 del 2004.

³⁵¹ Art. 23, comma 2, legge n. 40 del 2004.

³⁵² Art. 35, legge n. 331 del 2003. Il testo della traduzione in inglese è disponibile al seguente link: https://www.legislationline.org/download/id/7767/file/Slovakia_Act_European_Parliamentary_Elections_2003_am2008_en.pdf.

³⁵³ Art. 9, legge n. 331 del 2003.

³⁵⁴ Art. 36, legge n. 331 del 2003.

³⁵⁵ Art. 181, legge n. 714 del 1998. La traduzione in inglese è disponibile al seguente link: <https://www.legislationline.org/documents/id/5672>.

³⁵⁶ Artt. 10 e ss., legge n. 714 del 1998.

Il Ministro della Giustizia informa il Parlamento europeo sulle cause sopravvenute di incompatibilità.

Contro gli atti del procedimento e la proclamazione dei risultati elettorali è possibile proporre appello dinanzi al giudice amministrativo.

4.26. Svezia

La legge elettorale svedese prevede che i risultati elettorali siano accertati dall'Autorità elettorale centrale e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale³⁵⁷. Tale organo è composto di cinque membri di nomina governativa e si occupa dell'organizzazione e della supervisione di diverse elezioni sul territorio svedese, tra cui le elezioni europee³⁵⁸.

Immediatamente dopo la pubblicazione dei risultati, l'Autorità elettorale centrale provvede all'invio del certificato elettorale ai candidati, al Comitato di revisione elettorale, al Presidente della Camera e al Parlamento europeo. Il Comitato di revisione elettorale, di nomina parlamentare, provvede ad esaminare la correttezza dei certificati elettorali e, nel caso delle elezioni europee, invia una relazione sul punto al Parlamento europeo³⁵⁹.

4.27. Regno Unito

Pur non essendo più uno Stato membro dell'Unione europea, il Regno Unito ha partecipato alle elezioni europee del 2019. La legislazione elettorale nazionale non sembra indicare l'organo competente alla proclamazione dei risultati elettorali, né alla comunicazione dei candidati eletti al Parlamento europeo. Per quanto riguarda il profilo della tutela del diritto di voto, si è già avuto modo di analizzare come il contenzioso elettorale è stato demandato alla giurisdizione ordinaria³⁶⁰: per il periodo di permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, le controversie elettorali sono state anch'esse devolute ai giudici ordinari³⁶¹.

³⁵⁷ Par. IV, sez. 25, legge n. 837 del 2005. Il testo della traduzione in inglese è disponibile al seguente link: https://www.legislationline.org/download/id/7772/file/Sweden_Election_Act_2005_am2014_en.pdf.

³⁵⁸ Cfr. Office for Democratic Institutions and Human Rights needs assessment mission report on Swedish general elections, 19 settembre 2010, 5. Il testo del Rapporto è disponibile al seguente link: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/3/70947.pdf>.

³⁵⁹ Par. IV, sez. 28 e ss., legge n. 837 del 2005. Cfr. Office for Democratic Institutions and Human Rights needs assessment mission report on Swedish general elections, 19 settembre 2010, 5.

³⁶⁰ Cfr. Parliamentary Elections Act, 1868.

³⁶¹ Cfr. European Assembly Petition Rules, n. 521 del 1979. Il testo in lingua originale è disponibile al seguente link: https://www.legislation.gov.uk/uksi/1979/521/pdfs/uksi_19790521_en.pdf. Si veda anche European Parliamentary Elections Regulations, no. 293 del 2004. Il testo in lingua originale è disponibile al seguente link: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/293/contents/made>.

5. Un panorama frastagliato

Come risulta evidente dalla disamina delle singole normative nazionali, il panorama delle opzioni adottate dagli Stati in merito al procedimento e al contenzioso per l'elezione del Parlamento europeo risulta estremamente variegato.

Nel tentativo di ricondurre ad unità le diverse alternative prospettate, è utile prendere in considerazione due dati: l'organo che sovrintende il procedimento elettorale – con particolare riferimento alla sua natura in relazione ai poteri dello Stato – e la tutela giurisdizionale del diritto di voto.

Muovendo dal profilo della proclamazione dei risultati elettorali per il Parlamento europeo, merita di essere evidenziato che in alcuni Paesi tale attività spetta alle assemblee elettive: è il caso di Belgio e Danimarca, ordinamenti nei quali vige tuttora un sistema di verifica dei poteri completamente parlamentare sia per le elezioni politiche che per quelle europee. In altri Paesi la proclamazione dei candidati risultati elettorali spetta ad un'autorità statale *ad hoc*, mentre la comunicazione al Parlamento europeo dei candidati eletti viene svolta dal Presidente o dal Segretario Generale del Parlamento nazionale³⁶². Tale prassi sembra apparentemente ricollegarsi alla originaria composizione dell'Assemblea comune, costituita di delegati designati dai Parlamenti nazionali³⁶³. Su sei stati membri fondatori, quattro ordinamenti (Germania, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) prevedono tuttora tale modalità di comunicazione degli eletti, e ciò effettivamente può essere ricondotto ad una reminiscenza della originaria designazione parlamentare dei componenti dell'Assemblea comune. Tuttavia, è da rilevare che molti altri Stati membri prevedono una disciplina analoga, pur essendo parte dell'Unione europea da dopo la prima elezione del Parlamento europeo a suffragio universale – avvenuta, come noto, nel 1979³⁶⁴ – mettendo in dubbio la validità della tesi che vede la proclamazione ad opera del Parlamento nazionale come residuo del sistema originario di designazione dei componenti dell'Assemblea comune.

La legislazione nazionale di molti altri Stati membri si limita a prevedere che le autorità competenti alla supervisione del corretto svolgimento del procedimento elettorale proclamino l'elenco dei candidati eletti. Qualora nulla sia stabilito sul punto, in via di prassi tale comunicazione giunge al Parlamento europeo dalle Rappresentanze permanenti degli Stati membri a Strasburgo.

³⁶² È il caso di Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Bulgaria, Germania, Irlanda, Slovenia e Slovacchia.

³⁶³ Cfr. artt. 137 e ss. del Trattato CEE.

³⁶⁴ Ci si riferisce, in particolare, ad Austria, Polonia, Bulgaria, Slovenia e Slovacchia.

Più articolato è il versante della composizione e della natura degli organi competenti in materia di organizzazione e supervisione del procedimento elettorale. Se da un lato abbiamo autorità elettorali nominate dal Governo ovvero inserite in modo stabile nell'organizzazione di uno o più Ministeri³⁶⁵, dall'altro lato si riscontrano sistemi in cui la supervisione del procedimento elettorale è nelle mani di organi di nomina parlamentare-partitica³⁶⁶, o di nomina giudiziaria, pur non esercitando funzioni strettamente giurisdizionali³⁶⁷ ovvero di composizione mista tra membri di nomina politica, giudiziaria o governativa³⁶⁸.

Per quanto riguarda la tutela del diritto di voto espresso alle elezioni europee, i modelli seguiti dagli Stati membri possono essere così descritti: la maggior parte degli ordinamenti prevede la possibilità di proporre ricorso dinanzi al giudice amministrativo³⁶⁹ o, in alternativa, al giudice civile³⁷⁰. Una parte rilevante delle discipline nazionali attribuisce la giurisdizione su tali controversie al giudice costituzionale³⁷¹, subordinando la possibilità di proporre il ricorso all'eventuale previo esperimento di altri rimedi dinanzi a organi diversi: in Germania prima di proporre ricorso alla Corte costituzionale federale occorre presentare un reclamo dinanzi al Bundestag, organo cui l'ordinamento tedesco attribuisce il controllo sulla validità delle elezioni europee e la proclamazione dei candidati eletti, in modo speculare quanto avviene per le elezioni parlamentari³⁷². In altri Paesi è prevista la possibilità di adire un organo *ad hoc*, che non rientra in nessuna delle tipologie descritte: è il caso della Grecia con la Corte Suprema Speciale, dell'Ungheria con la Commissione elettorale nazionale e della Svezia con il Comitato di revisione elettorale. Infine, come si è avuto modo di evidenziare, in alcuni ordinamenti la tutela del diritto di voto è interamente soggetta al controllo parlamentare anche nel caso delle elezioni europee³⁷³.

³⁶⁵ Repubblica Ceca, Irlanda, Cipro, Malta, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia.

³⁶⁶ Bulgaria, Lituania, Ungheria, Slovacchia.

³⁶⁷ Belgio, Francia.

³⁶⁸ Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Croazia, Lettonia, Portogallo, Romania, Slovenia.

³⁶⁹ Repubblica Ceca, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Romania, Finlandia.

³⁷⁰ Spagna, Polonia, Cipro, Irlanda. Si tenga presente che i due Stati membri da ultimo citati non sono dotati di un organo assimilabile alla Corte costituzionale italiana.

³⁷¹ Bulgaria, Croazia, Malta, Austria, Slovenia, Slovacchia.

³⁷² Un esempio analogo può rinvenirsi in Portogallo, ordinamento in cui, come si è avuto modo di vedere,

³⁷³ Ci si riferisce, in particolare, a Danimarca, Belgio e Paesi Bassi.

5.1. Il modello parlamentare di verifica dei poteri per le elezioni europee: una contraddizione doppia

Il dato su cui occorre riflettere è che una parte degli Stati membri continua a mantenere un controllo parlamentare sulle elezioni europee, prevedendo che la proclamazione degli eletti spetti ai Parlamenti nazionali, cui in alcuni casi è affidata – talvolta in via esclusiva – anche la tutela del diritto di elettorato passivo.

Il secondo profilo che merita approfondimento riguarda la compatibilità di tale sistema con i principi sanciti dalla CEDU: tra i vari obblighi che l'art. 3 del Protocollo n. 1 impone agli Stati membri vi è la garanzia di un equo procedimento quando occorra accertare la sussistenza dei requisiti per la titolarità del diritto di elettorato attivo e passivo³⁷⁴. Occorre sgombrare il campo da un primo equivoco: la Corte EDU ha sempre escluso l'applicazione dell'art. 6 della Convenzione ai diritti politici in ragione della loro natura ibrida, non essendo compresi nell'ambito civile o penale³⁷⁵. Sul punto, è da segnalare che la Corte costituzionale italiana ha dal canto suo invocato la medesima disposizione come parametro per constatare la violazione di diritti in materia elettorale. La Corte di Strasburgo invece fa discendere l'obbligo di garantire un procedimento equo dal principio generale della effettività dei diritti di cui all'art 13: il diritto di elettorato passivo sarebbe vanificato se il titolare potesse esserne privato in ogni momento³⁷⁶; allo stesso modo, le autorità elettorali devono mostrarsi trasparenti e funzionare in modo imparziale rispetto ai condizionamenti della politica³⁷⁷.

In linea di principio, la giurisprudenza individua tre criteri per valutare il rispetto dell'obbligo di equità del procedimento. Il primo attiene alla composizione dell'organo chiamato a verificare la sussistenza dei requisiti di eleggibilità, tale da assicurarne l'imparzialità. Il secondo fa riferimento alla sfera di discrezionalità delle autorità elettorali, la cui estensione deve essere circoscritta dalla legislazione statale. Il terzo criterio, infine, guarda alla procedura adottata in concreto, il cui scopo è il raggiungimento di una decisione equa e obiettiva³⁷⁸. Più dettagliatamente, il conteggio delle schede e l'assegnazione dei seggi devono rispettare il principio di legalità, da cui deriva l'obbligo che le decisioni assunte dalle autorità elettorali siano fondate su disposizioni di legge chiare ovvero supportate da una

³⁷⁴ Cfr. S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova, 2012, 835.

³⁷⁵ Cfr. *ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Pierre Bloch c. Francia*, 21 ottobre 1997, punti 49-57.

³⁷⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Podkolzina c. Lettonia*, 9 aprile 2002, punto 35.

³⁷⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *The Georgian labour party c. Georgia*, 8 luglio 2008, punto 35.

³⁷⁸ Cfr. S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 835-837.

interpretazione giurisprudenziale consolidata³⁷⁹. Tale criterio ha avuto grande rilievo nella giurisprudenza della Corte EDU, al punto che sono stati considerati contrari all'art. 3 tutti quei provvedimenti adottati seguendo procedure diverse da quelle previste dalla legge ovvero normalmente applicate in casi analoghi³⁸⁰; provvedimenti assunti in violazione delle disposizioni sulla formazione delle prove³⁸¹; provvedimenti non suffragati da prove sufficienti o da un esame non approfondito delle circostanze fattuali³⁸²; il diniego da parte degli organi competenti di applicare la sentenza di accertamento della candidabilità³⁸³.

Muovendo verso la tutela del diritto di voto, dall'art. 3 del Protocollo addizionale discende l'obbligo per gli Stati membri di assicurare un ricorso effettivo che permetta la contestazione dei risultati elettorali, integrando una forma di garanzia contro decisioni arbitrarie³⁸⁴.

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, un primo indice per valutare l'effettività del ricorso risiede nella indipendenza dell'organo chiamato ad esaminarlo, che può essere valutata tenendo conto di vari profili. Anzitutto dobbiamo fare riferimento al soggetto che ha adottato la decisione impugnata: in questo senso, non è stato ritenuto effettivo il ricorso presentato alla stessa autorità che ha adottato la decisione contestata³⁸⁵. La giurisprudenza ha poi considerato l'indipendenza dell'organo, intesa nel senso di resistenza rispetto alla manipolazione politica³⁸⁶. La stima del grado di terzietà delle autorità elettorali viene effettuata considerando due indicatori: dal punto di vista strutturale, si guarda alla composizione di tali organi e, quindi, alle modalità di nomina e ai requisiti necessari per farne parte; dal punto di vista funzionale viene esaminato il modo di operare in concreto di tali autorità. La Corte EDU attribuisce maggiore peso al secondo dei due approcci: gli Stati membri non sono obbligati a garantire un controllo di tipo giurisdizionale sull'esito delle elezioni, essendo sufficiente anche un ricorso amministrativo, fermo restando che la partecipazione di un giudice al procedimento aumenta il grado di affidabilità dei rimedi esperibili contro la decisione delle autorità elettorali. Infatti, la Commissione di Venezia, nel

³⁷⁹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Paschalidis, Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia*, 10 aprile 2008, punti 29-35; *The Georgian Labour Party c. Georgia*, punto 127.

³⁸⁰ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Podkolzina c. Lettonia*, 9 aprile 2002, punto 136.

³⁸¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Melnychenko c. Ucraina*, 19 ottobre 2006, punto 61-66.

³⁸² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sarunkanyan c. Armenia*, 27 maggio 2008, punto 48.

³⁸³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Petkov e altri c. Bulgaria*, 11 giugno 2009, punti 61-67.

³⁸⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Namat Aliyev c. Azerbaijan*, 8 aprile 2010, punti 81-90; *Kovach v. Ucraina*, 7 febbraio 2008, punti 59-60.

³⁸⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grosaru c. Romania*, 2 marzo 2010, punti 58-62.

³⁸⁶ Cfr. S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 838.

Codice delle buone pratiche in materia elettorale, considera “desiderabile” l’accesso alla tutela giurisdizionale in tale ambito.

Per lungo tempo non è stato chiaro se la giurisprudenza ritenesse necessario il ricorso ad un giudice qualora le contestazioni in materia elettorale fossero esaminate in primo grado da autorità di nomina esclusivamente politica: la Corte non ha mancato di sottolineare che l’autorità elettorale centrale (o la Giunta delle elezioni all’interno della Camera) formata in maggioranza da rappresentanti dei partiti politici non è in grado di assicurare l’imparzialità nell’esercizio delle proprie funzioni³⁸⁷. Tuttavia, il giudice di Strasburgo in questi casi non arriva a dichiarare automaticamente la violazione del principio dell’equo procedimento, pur trattandosi di un elemento che può contribuire al suo accertamento. Ciò è tanto più probabile se si somma l’assenza di una motivazione nella decisione dell’autorità elettorale con l’impossibilità di impugnare il ricorso esaminato in sede esclusivamente parlamentare dinanzi all’autorità giudiziaria. Tra le righe della sentenza *Grosaru* la Corte sembrava lasciar intendere che un sistema basato esclusivamente sul controllo parlamentare delle elezioni – come previsto in Italia, Belgio e Lussemburgo – avrebbe potuto risultare non incompatibile con la CEDU alla luce della lunga tradizione democratica di tali Paesi³⁸⁸.

Il quadro pare essere mutato con la sentenza *Mugemangango c. Belgio* del 10 luglio 2020. Questi i fatti principali alla base della controversia: il ricorrente M. Mugemangango, all’esito delle elezioni per il Parlamento vallone del 25 maggio 2014, risultava primo tra i non eletti, in quanto non aveva raggiunto per soli quattordici voti la soglia minima per poter accedere all’assemblea legislativa, a fronte di oltre ventimila schede bianche o dichiarate nulle. Il ricorrente ha proposto un reclamo per il riconteggio dei voti dinanzi all’autorità elettorale competente per territorio, la quale ha negato la propria giurisdizione, demandandone la risoluzione al Parlamento vallone. La Giunta per le elezioni – i cui membri vengono selezionati a sorteggio – riconoscendo le ragioni del ricorrente, disponeva il riconteggio delle schede elettorali. Immediatamente dopo, il *plenum* dell’Assemblea del Parlamento vallone respingeva il ricorso con una votazione assunta ad ampia maggioranza, cui hanno preso parte anche gli eletti nella medesima circoscrizione del ricorrente, evidentemente controinteressati rispetto al caso in esame. Nella medesima giornata venne votata una mozione di approvazione delle credenziali di tutti i deputati eletti³⁸⁹.

³⁸⁷ Corte europea dei diritti dell’uomo, *Grosaru c. Romania*, 2 marzo 2010, punti 54.

³⁸⁸ Corte europea dei diritti dell’uomo, *Grosaru c. Romania*, 2 aprile 2010, punto 28.

³⁸⁹ Corte europea dei diritti dell’uomo, *Mugemangango v. Belgium*, 10 luglio 2020, punti 8-22.

Il primo parametro analizzato dalla pronuncia è rappresentato dall'art. 3 del Protocollo n. 1. Preliminarmente la Corte richiama il contesto normativo in cui si inserisce la verifica dei poteri nell'ordinamento belga. La competenza esclusiva delle Camere in materia di controllo sulle elezioni discende dalla Costituzione che, all'art. 48, afferma che «Ogni Camera esamina le credenziali dei propri membri e giudica le controversie in tale ambito»: la Corte costituzionale belga ha precisato che l'indipendenza delle Camere nell'esercizio delle proprie funzioni rappresenta uno dei principi basilari dell'ordinamento democratico. Tale indipendenza si manifesta, tra i vari aspetti, nel controllo sulla validità del mandato parlamentare e l'assenza di un controllo giurisdizionale è da intendere quale naturale conseguenza del principio di separazione dei poteri.

Il giudice di Strasburgo si sofferma poi sul quadro normativo in materia di tutela del diritto di voto a livello sovranazionale. Anzitutto, ricorda che la Commissione di Venezia ha adottato il Codice delle buone pratiche in materia elettorale, nel quale è stabilito che in questo specifico ambito l'organo cui proporre ricorso dovrebbe essere una commissione elettorale o un organo giurisdizionale. Nel primo caso dovrebbe, come pure nell'ipotesi del controllo parlamentare, essere assicurata la possibilità di adire un giudice³⁹⁰. A simili conclusioni giunge anche l'ODHIR (Office for democratic institutions and human rights), istituito nell'ambito dell'OCSE³⁹¹.

Esaminando le posizioni delle parti costituite in giudizio, il ricorrente lamenta che il rifiuto di riconteggio delle schede elettorali opposto dal Parlamento vallone – il quale agendo sia come giudice che come parte in causa della vicenda – avrebbe determinato una violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1. In particolare, viene sottolineato che la Giunta delle elezioni aveva riconosciuto la fondatezza delle ragioni addotte a sostegno dell'impugnazione, decisione poi ribaltata dall'Assemblea per evidenti motivi di carattere politico e senza che fossero concesse adeguate garanzie dal punto di vista procedurale³⁹². Dal canto suo, il Governo sostiene che gli errori di conteggio lamentati non avrebbero inficiato la validità delle elezioni, né impedito alla volontà popolare di manifestarsi. Inoltre, il Parlamento avrebbe valutato in modo equilibrato tutte le rimostranze del ricorrente. Appellandosi alle ragioni classiche a sostegno del modello parlamentare di verifica dei poteri, la parte resistente sostiene che tale sistema avrebbe il vantaggio di essere strutturato attorno ad un unico

³⁹⁰ Cfr. Codice di buona condotta in materia elettorale, par. 3.3, elaborato dalla Commissione di Venezia.

³⁹¹ Rapporto “*Existing commitments for democratic elections in OSCE participating States*”, ottobre 2003 e, più recentemente “*Report on election dispute resolution*”, par. 10.3, 8 ottobre 2020, entrambi elaborati dalla European Commission for democracy through law (Commissione di Venezia).

³⁹² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mugemangano v. Belgium*, 10 luglio 2020, punti 50-55.

rimedio, contribuendo ad accrescere la certezza del diritto in tale ambito. Inoltre, la soluzione in esame farebbe parte della tradizione costituzionale dell'ordinamento belga, discendendo dal principio di separazione dei poteri. La circostanza che l'Assemblea concentri su di sé sia il ruolo di giudice che quello di parte rappresenta l'unico inconveniente dell'assetto prescelto, che garantirebbe tuttavia l'indipendenza del Parlamento rispetto agli altri poteri³⁹³.

Tra gli interventi dei terzi costituitisi in giudizio, particolare attenzione merita quello della Commissione di Venezia. Richiamata sinteticamente l'evoluzione storica della verifica dei poteri, affermatasi originariamente come prerogativa parlamentare contro il potere regio e trasferita via via alle autorità giurisdizionali, la Commissione si focalizza sulla preminenza che il principio di legalità esercita negli ordinamenti contemporanei. Da ciò discenderebbe la necessità di garantire un rimedio effettivo anche in materia elettorale, basato sui principi del giusto processo. Il Codice delle buone prassi in materia elettorale non vieta ai Parlamenti di trattare i ricorsi individuali, tuttavia l'appello ad un'autorità giurisdizionale deve sempre essere garantito in quanto non si tratta di questioni politiche ma di diritti individuali. Anche nel caso in cui il ricorso di primo grado debba essere proposto ad un'Assemblea elettiva, la procedura interna va strutturata in modo tale da scoraggiare decisioni non imparziali: a questo fine, andrebbero esclusi dalla votazione i diretti controinteressati del ricorrente e la decisione finale dovrebbe essere adottata con maggioranze più ampie di quella assoluta³⁹⁴.

La Corte ripercorre in modo attento la propria giurisprudenza sull'art. 3. Tale disposizione contiene, come si è detto, alcuni obblighi di carattere procedurale per gli Stati membri. In particolare, dovrebbe essere garantita l'esistenza di un sistema per l'esame dei reclami in materia elettorale, assicurando l'esercizio del diritto di voto³⁹⁵: affinché tale esame sia effettivo, deve essere accompagnato da misure sufficienti in grado da evitare decisioni arbitrarie. Allo stesso tempo, la discrezionalità dell'organo chiamato a risolvere la controversia non può essere eccessiva, dovendo essere circoscritta con sufficiente precisione dalle previsioni della normativa interna³⁹⁶. Il ruolo del giudice di Strasburgo non può essere quello di assumere le vesti delle autorità nazionali nell'interpretare la legge e accertare i fatti. Infatti, un mero errore o una irregolarità nello svolgimento del procedimento elettorale non inficiano necessariamente la correttezza dell'intera elezione: la libertà del voto sarebbe

³⁹³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mugemangango v. Belgium*, 10 luglio 2020, punti 56-60.

³⁹⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mugemangango v. Belgium*, 10 luglio 2020, punti 61-64.

³⁹⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 aprile 2010, *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, punti 81 ss.; *Davydov and Others v. Russia*, 30 maggio 2017, punto 274; *Petkov and Others v. Bulgaria*, 11 giugno 2009, punto 63.

³⁹⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Podkolzina c. Lettonia*, 9 aprile 2002, punto 35; *Kovach v. Ukraine*, 7 febbraio 2008, punti 54-55; *Kerimova v. Azerbaijan*, 30 settembre 2010, punti 44-45; *Riza and Others v. Bulgaria*, 13 ottobre 2015, punto 143.

compromessa soltanto laddove vi fosse la prova di violazioni procedurali tali da vanificare l'espressione della volontà popolare, senza che siano disponibili rimedi effettivi³⁹⁷.

Come noto, le regole concernenti il funzionamento interno delle assemblee legislative – incluse quelle relative all'appartenenza alla singola Camera – rientrano nel margine di discrezionalità proprio degli Stati membri, fermo restando il rispetto del concetto di democraticità delle elezioni e rispetto dello stato di diritto.

Nell'applicazione dei principi da ultimo menzionati in relazione al caso in esame, la Corte si muove su tre binari distinti³⁹⁸. Sotto il profilo dell'imparzialità dell'organo che ha deciso sul ricorso³⁹⁹, la giurisprudenza consolidata ritiene che i membri del Parlamento non possano essere neutrali per definizione⁴⁰⁰: in un sistema come quello belga, occorre valutare le garanzie di imparzialità offerte dall'organo decidente, così come la possibilità di proporre appello⁴⁰¹. Tenendo presente gli standard degli organi internazionali già menzionati⁴⁰², la Corte ripercorre i fatti di causa principali: come si è detto, il ricorso venne inizialmente esaminato dalla Giunta delle elezioni, composta esclusivamente di parlamentari che non è detto rappresentassero tutti i gruppi politici, alla cui decisione non presero parte i due eletti nella medesima circoscrizione del ricorrente. La questione venne successivamente esaminata dall'Assemblea, nelle cui fila sedevano anche i diretti controinteressati del ricorrente, i quali presero parte alla decisione. Per queste ragioni, nel caso di specie la Corte rileva che il rischio di una decisione supportata da motivi politici non è stato evitato dalle regole applicabili. Tale conclusione sarebbe dimostrata, in particolare, dalla circostanza che la votazione è stata assunta a maggioranza relativa⁴⁰³.

Il secondo profilo che la Corte esamina riguarda la discrezionalità dell'organo chiamato ad assumere la decisione. Come ricorda la pronuncia, il margine d'azione deve essere circoscritto con precisione dalle leggi nazionali. Nel caso sottoposto all'attenzione del giudice di Strasburgo, è da notare che nessuna legge (né il regolamento parlamentare) prevedeva una procedura specifica da seguire nel caso di un ricorso per la contestazione dell'esito delle elezioni: trattandosi della prima controversia di questo genere era stata adottata una procedura *ad hoc*. Tali circostanze hanno indotto la Corte a ritenere che la discrezionalità di cui ha goduto il Parlamento vallone sia stata eccessiva.

³⁹⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Davydov and Others v. Russia*, 30 maggio 2017, punti 283-288.

³⁹⁸ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, 10 luglio 2020, punto 93.

³⁹⁹ Cfr. *Podkolzina*, cited above, § 35; *Kovach*, cited above, § 54; and *Riza and Others*, cited above, § 143.

⁴⁰⁰ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Zdanoka c. Lettonia*, 16 marzo 2003, punto 117.

⁴⁰¹ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, p.to 98.

⁴⁰² Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., p.ti 99-101.

⁴⁰³ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., p.ti 94-108.

Il terzo profilo su cui si sofferma la sentenza riguarda la garanzia di una decisione corretta e motivata⁴⁰⁴. La Corte ha ricordato che la procedura d'esame delle controversie elettorali deve garantire una decisione corretta e sufficientemente motivata⁴⁰⁵. Più dettagliatamente, i ricorrenti devono sempre avere la possibilità di dimostrare le proprie ragioni per iscritto o, se appropriato, in un'audizione orale⁴⁰⁶. Nel caso che ci occupa, le garanzie concesse al ricorrente erano il frutto di una decisione adottata *ad hoc* e, in termini più generali, non risultavano sufficienti. Inoltre, le poche tutele garantite erano state assicurate solo dinanzi alla Giunta delle elezioni. Non è casuale che nel 2017, poco dopo lo svolgimento dei fatti di causa, il regolamento interno al Parlamento sia stato emendato e siano state inserite delle regole procedurali maggiormente garantiste: anzitutto la Giunta delle elezioni si articola in tre comitati distinti, che possono esaminare questioni relative a componenti del Parlamento eletti in circoscrizioni diverse da quelle dei membri della Giunta. Inoltre, sono state inserite una serie di regole procedurali per l'esame dei reclami sulle elezioni: i ricorsi sono esaminati dalla Giunta delle elezioni in seduta pubblica; il ricorrente ha diritto d'udienza davanti alla Giunta e può essere assistito da un legale; i membri della Giunta possono porre domande, esaminare documenti, disporre l'audizione di testimoni; ordinare il riconteggio delle schede elettorali e, in ogni caso, la decisione finale deve essere motivata.

Il secondo parametro che la Corte prende in considerazione è l'art. 13 del medesimo Protocollo. Nelle controversie post-elettorali, la giurisprudenza ha sempre distinto a seconda che l'ordinamento nazionale assicurasse un rimedio giurisdizionale o meno: nel primo caso, il ricorso veniva esaminato esclusivamente sotto il profilo dell'art. 3; nel secondo prendendo in considerazione anche l'art. 13⁴⁰⁷. La norma convenzionale citata impone agli Stati aderenti di fornire un rimedio idoneo alla tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. L'effettività della misura non dipende, com'è ovvio, dal necessario riconoscimento delle ragioni del ricorrente, né dalla circostanza che il ricorso venga esaminato da un'autorità giurisdizionale⁴⁰⁸. Con specifico riferimento alla materia elettorale, affinché la garanzia di cui all'art. 13 sia rispettata è sufficiente che l'istanza sia esaminata da un organo imparziale, pur non essendo

⁴⁰⁴ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., p.ti 109-114.

⁴⁰⁵ Cfr. *Podkolzina v. Lettonia*, cit., p.to 35; *Davydov and Others v. Russia*, cit., p.to 275.

⁴⁰⁶ Cfr. *Davydov and Others v. Russia*, cit., p.ti 333-34; *G.K. v. Belgium*, 21 maggio 2019, p.ti 60-61.

⁴⁰⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Riza and Others v. Turkey*, 28 gennaio 2020, p.to 94; *Paunović and Milivojević v. Serbia*, 24 maggio 2016, p.to 68; *Podkolzina v. Russia*, cit., p.to 45; *Kerimova v. Azerbaijan*, cit., p.ti 31-32; *Gahramanli and Others v. Azerbaijan*, 8 ottobre 2015, p.to 56; *Davydov and Others*, cit., p.to 200; *Abdalov and Others v. Azerbaijan*, 11 luglio 2019, p.to 108.

⁴⁰⁸ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., p.to 131.

competenza della Corte indicare quale tutela vada garantita⁴⁰⁹. Richiamando la medesima interpretazione elaborata con riferimento all'art. 3, la Corte riconosce che la procedura seguita dal Parlamento vallone nel caso di specie non assicurava sufficienti garanzie di imparzialità nella trattazione del ricorso prospettato⁴¹⁰.

La rilevanza della pronuncia è dimostrata anche dalle tre opinioni concorrenti che accompagnano il testo. Il primo degli interventi prende le mosse proprio dall'art. 13 e, in particolare, dal tipo di rimedio necessario per garantire il rispetto dei diritti riconosciuti dalla Convenzione⁴¹¹. Come si è avuto modo di sottolineare, la Corte si limita a rilevare che il Parlamento vallone non avrebbe offerto al ricorrente un rimedio effettivo, non addentrandosi in ulteriori specificazioni sulla natura e sul tipo di tutela da garantire. Secondo i giudici estensori dell'opinione concorrente, la Corte avrebbe dovuto sancire chiaramente l'obbligo di introdurre in tutti gli Stati aderenti rimedi di natura giurisdizionale o para-giurisdizionale in materia di controversie elettorali, interpretazione che sarebbe stata in linea con l'evoluzione dei sistemi costituzionali della gran parte degli Stati membri⁴¹². In particolare, si rileva che la strada dei ricorsi parlamentari in materia elettorale non è stata del tutto sbarrata dalla pronuncia in esame, anche se, dal punto di vista pratico, non si vede come tale tipo di azione possa assicurare l'imparzialità richiesta dalla Corte: è evidente che le assemblee parlamentari difficilmente decideranno in modo imparziale su questioni che riguardano l'elezione dei propri componenti e che potrebbero modificare i rapporti di forza all'interno del Parlamento medesimo. Pertanto, pur potendo contare su tutte le garanzie procedurali possibili, come può soddisfare le condizioni poste dall'art. 13 un ricorso parlamentare senza possibilità di appello giurisdizionale⁴¹³?

L'altra opinione concorrente che appare opportuno prendere in considerazione arriva nella sostanza alle medesime conclusioni di quella appena illustrata, pur muovendo da alcune osservazioni generali sull'interpretazione della CEDU⁴¹⁴. Il giudice Wojtyczek ricorda come l'affidamento delle controversie in materia elettorale alle assemblee parlamentari sia stata una scelta dettata dall'esigenza di affermare l'indipendenza del Parlamento rispetto alla monarchia e al potere esecutivo, opzione sostituita quasi ovunque dal ricorso all'autorità giurisdizionale. Se è vero che l'autonomia parlamentare rappresenta senza dubbio uno dei principi comuni alle

⁴⁰⁹ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., p.ti 137-138.

⁴¹⁰ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., p.to 135.

⁴¹¹ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., *Joint concurring opinion of judges Turković and Lemmens*, p.ti 1-2.

⁴¹² Cfr. *Mugemangango v. Belgium* cit., *Joint concurring opinion of judges Turković and Lemmens*, p.ti 3-4.

⁴¹³ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., *Joint concurring opinion of judges Turković and Lemmens*, p.to 5.

⁴¹⁴ Cfr. *Mugemangango v. Belgium*, cit., *Joint concurring opinion of Judge Wojtyczek*, p.ti 1-3.

tradizioni costituzionali europee, è altrettanto vero che la giurisdizione sulle controversie elettorali non rientra in quest'ambito, né tantomeno appartiene alla tradizione comune agli Stati membri. Tale competenza non è altro che un residuo della originaria concezione dell'autonomia del Parlamento, anche se non pare possa affermarsi che tale scelta rifletta una scelta politica insuperabile, né una esigenza primaria della società, né tantomeno può essere sorretta dall'esigenza di impedire la giustiziabilità di determinate controversie: l'abbandono di tale opzione risulterebbe, al contrario, funzionale al rispetto dello stato di diritto⁴¹⁵. Vi è poi un altro concetto che emerge dalla pronuncia e non appare del tutto persuasivo per l'estensore dell'opinione dissenziente: l'approccio generale che sembra seguire la Corte è quello di una procedimentalizzazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, il cui rischio è, tuttavia, di concentrare il *focus* sulla esistenza di rimedi formali. Tuttavia, in talune circostanze la sussistenza di una garanzia giurisdizionale non implica in via automatica la tutela del diritto di voto, dovendosi guardare al funzionamento concreto del sistema⁴¹⁶. Un altro punto della sentenza oggetto di critica riguarda il suggerimento di adottare le deliberazioni in ordine alla verifica dei poteri a maggioranza assoluta e non relativa: tale orientamento non è condiviso dalla Commissione di Venezia, in quanto non permetterebbe alla minoranza parlamentare di impedire l'assunzione di decisioni arbitrarie; d'altro canto, ciò potrebbe costituire un incentivo a intraprendere negoziati di natura politica, invece di assumere decisioni giuridicamente fondate. Come si è avuto modo di sottolineare, le assemblee parlamentari non possono essere per loro natura politicamente neutrali: tale assunto rimanda, ancora una volta, alla necessità di introdurre un rimedio giurisdizionale sulle controversie in materia elettorale⁴¹⁷.

Il dato che emerge dalla pronuncia è che la Corte di Strasburgo non esclude la compatibilità con la Convenzione di quei sistemi di verifica dei poteri esclusivamente parlamentari, a condizione che siano assicurate quelle garanzie minime di imparzialità e di partecipazione al procedimento: come si è avuto modo di sottolineare, non sembra possibile intravedere una strada alternativa rispetto all'accesso alla tutela giurisdizionale. In prospettiva futura, la progressiva procedimentalizzazione dei diritti elettorali potrebbe comportare un graduale inglobamento di tale categoria nella tutela di cui all'art. 6, da cui finora sono rimasti esclusi in quanto distinti dai diritti civili e in ambito penale. D'altra parte, come emerge dalla pronuncia esaminata, si potrebbe argomentare che le controversie in materia elettorale non

⁴¹⁵ Cfr. *Mugemangano v. Belgium*, cit., *Joint concurring opinion of Judge Wojtyczek*, p.to 4.

⁴¹⁶ Cfr. *Mugemangano v. Belgium*, cit., *Joint concurring opinion of Judge Wojtyczek*, p.to 5.

⁴¹⁷ Cfr. *Mugemangano v. Belgium*, cit., *Joint concurring opinion of Judge Wojtyczek*, p.ti 6-10.

abbiano natura diversa dal punto di vista legale da quelle di qualsiasi altro settore, pur riguardando la proclamazione dei risultati elettorali o l'assegnazione dei seggi⁴¹⁸.

L'esito cui giunge la pronuncia non è del tutto inaspettato, in quanto anche in altri casi la Corte aveva rilevato l'incompatibilità del sistema di contenzioso elettorale con i principi della Convenzione, come nei casi *Grosaru v. Romania* (2010) e *Paunović and Milivojević v. Serbia* (2016). Il dato realmente innovativo è rappresentato dalla circostanza per cui la Corte abbandona definitivamente la valutazione della lunga tradizione democratica e del consueto *self restraint* delle Camere quali strumenti in grado di assicurare il rispetto dello stato di diritto⁴¹⁹.

La sentenza *Grosaru v. Romania* è, tra i numerosi precedenti, quella più vicina al caso *Mugemangango*. Questi i fatti alla base della controversia: il ricorrente era candidato alle elezioni parlamentari romene del 2000 ma, pur avendo raccolto un significativo numero di preferenze, l'Ufficio elettorale centrale attribuiva il seggio ad altra candidata della medesima lista, eletta in una diversa circoscrizione. Il ricorrente presentava un reclamo dinanzi a tale organo, il quale respingeva l'istanza. Successivamente adiva la Corte costituzionale, la quale declinava la propria competenza affermando la definitività della decisione dell'Ufficio elettorale centrale. Infine, anche la Camera dei deputati rigettava il ricorso nel merito, giungendo alle medesime conclusioni dell'organo citato.

In tal caso, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto una violazione degli artt. 3 e 13 della Convenzione, motivando tale conclusione sulla base della circostanza che nessun giudice nazionale ha esaminato la controversia: ciò avrebbe determinato da un lato una violazione del principio del ricorso effettivo e, dall'altro, della libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte del corpo elettorale⁴²⁰.

Come si è avuto modo di approfondire, anche la disciplina sulla verifica dei poteri allora vigente in Romania non prevedeva alcun ricorso giurisdizionale, similmente a quanto avviene tuttora in Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Norvegia. La Corte EDU, tuttavia, nel tentativo di circoscrivere il più possibile la portata dell'incompatibilità al solo sistema romeno, afferma che «tre Stati (Belgio, Italia, Lussemburgo) presentano la particolarità di non prevedere altri ricorsi post-elettorali se non quello della convalida del Parlamento, essendo le decisioni degli uffici elettorali definitive. Detto ciò, questi tre Stati godono di una lunga tradizione

⁴¹⁸ Cfr. E. HOLMØYVIK, *Strasbourg slams old democracies on elections*, in *VerfBlog*, 1 agosto 2020, <https://verfassungsblog.de/strasbourg-slams-old-democracies-on-elections/>.

⁴¹⁹ E. HOLMØYVIK, *Strasbourg slams old democracies on elections*, cit.

⁴²⁰ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grosaru c. Romania*, 2 giugno 2010.

democratica che tende a dissipare gli eventuali dubbi quanto alla legittimità di un tale sistema»⁴²¹.

Nella sentenza Grosaru la Corte aveva tentato in qualche modo escludere l'incompatibilità dei sistemi di verifica dei poteri delle c.d. democrazie consolidate, in quanto da un lato connaturati alla tradizione giuridica di tali Paesi e, dall'altro, ritenendo che il sistema complessivo non destasse preoccupazioni in termini di garanzie. È da rilevare che nel dichiarare l'incompatibilità del sistema belga, il giudice di Strasburgo si guarda bene dal richiamare questo specifico passaggio della pronuncia citata.

La sentenza Mugemangango segna quindi l'abbandono definitivo del doppio standard di giudizio nella valutazione della compatibilità delle norme sul procedimento elettorale con la Convenzione. Il monito lanciato dalla Corte di Strasburgo è chiaro: quando si tratta di garantire lo stato di diritto il contesto di riferimento e la lunga tradizione democratica di un ordinamento non sono più elementi sufficienti per ritenere soddisfatta la garanzia dei diritti fondamentali.

5.2. Quali conseguenze sul sistema di verifica dei poteri nelle elezioni europee?

L'impatto della pronuncia Mugemangango è destinato ad essere tuttavia molto più ampio, in quanto il ragionamento espresso nella motivazione potrebbe trovare applicazione anche in altri ordinamenti, quali Danimarca, Islanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Norvegia. Anche il sistema svedese potrebbe subire le conseguenze della sentenza, in quanto, come si è visto, le controversie elettorali sono risolte da un organo presieduto da un magistrato, ma composto da altri sei membri di nomina parlamentare. Nel caso italiano, come noto, la proclamazione dei risultati elettorali e l'assegnazione dei seggi per la Camera e il Senato sono di competenza dell'Ufficio elettorale centrale costituito presso la Corte di Cassazione, anche se la decisione finale spetta alle Camere: tra i numerosi punti di contatto tra il sistema belga censurato dalla Corte EDU e quello italiano vi è l'articolazione del procedimento di verifica dei poteri tra Giunta delle elezioni e Assemblea, chiamata a pronunciarsi nel suo plenum in via definitiva.

Come si è avuto modo di analizzare nei paragrafi precedenti, in alcuni Stati membri – Belgio, Paesi Bassi, Danimarca – anche il contenzioso elettorale per il Parlamento europeo è tuttora rimesso ai Parlamenti nazionali. Ciò pone con ogni evidenza almeno due ordini di interrogativi: il primo – e più immediato – riguarda la compatibilità con la CEDU di tale

⁴²¹ Cfr. *Grosaru c. Romania*, cit., p.to 28.

sistema; il secondo si incentra sulla sua giustificazione in relazione alla rappresentanza politica europea.

Muovendo dal primo, appare ragionevole estendere l'incompatibilità con la Convenzione anche alla verifica parlamentare dei risultati delle elezioni europee. Non vi è motivo di dubitare che l'art. 3 del Protocollo, laddove menziona le elezioni possa applicarsi anche alle consultazioni europee, tutelando sia il diritto di elettorato attivo, sia le aspettative dei candidati che partecipano alla competizione elettorale.

Anche la Corte di Giustizia è recentemente intervenuta nell'ambito della verifica dei poteri dei membri del Parlamento europeo⁴²². Come si avrà modo di approfondire nel Capitolo successivo, i fatti posso essere riassunti nei termini che seguono. In occasione delle elezioni europee del 2019, alcuni leader indipendentisti catalani si candidarono al Parlamento di Strasburgo. Tre degli eletti risultavano indagati per i reati di ribellione e sedizione: due di questi si trovavano in esilio volontario fuori dal territorio nazionale spagnolo, mentre uno di essi era in stato di custodia cautelare in carcere. Si è visto che la disciplina spagnola prevede che i candidati proclamati eletti debbano giurare fedeltà alla Costituzione spagnola. Tale adempimento sarebbe stato impossibile da onorare per i candidati: i due eletti in esilio sarebbero andati incontro ad un arresto immediato appena rientrati in patria, mentre il candidato già privato della libertà personale non avrebbe potuto recarsi presso la sede della *Junta Electoral Central*. Dalla vicenda brevemente descritta ne è nata una controversia risolta dalla Corte di Giustizia, la quale, in estrema sintesi, ha stabilito che la carica – e il conseguente *status* – di eurodeputato si acquistano al momento della proclamazione dei risultati elettorali, non rilevando ulteriori adempimenti successivi.

I principi di diritto enucleati da tale pronuncia potrebbero trovare applicazione anche ai sistemi parlamentari di verifica dei poteri delle elezioni europee, limitando il ruolo dei Parlamenti nazionali. Ciò vale, in primo luogo, per quei sistemi – Belgio, Danimarca e Paesi Bassi – in cui è il Parlamento nazionale a dirimere le controversie sulle elezioni europee. Infatti, completato lo spoglio e annunciati i risultati elettorali da parte delle autorità competenti, le assemblee parlamentari dovrebbero limitarsi a prendere atto dell'elenco dei candidati eletti, posto che lo status di eurodeputato verrebbe acquisito dal momento della pubblicazione dei risultati elettorali. Ferma restando la considerazione per cui i sistemi parlamentari di verifica dei poteri andrebbero superati o pesantemente riformati alla luce della sentenza *Mugemangango*, occorre sottolineare che in alcuni ordinamenti i Parlamenti

⁴²² Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentt. nn. C-502/19 e C-646/19.

nazionali svolgono un controllo sulla sussistenza di cause di ineleggibilità o incompatibilità sui candidati eletti alle elezioni europee, anche in presenza di un contenzioso elettorale esterno. In tali contesti, è altrettanto importante sottolineare come il solo controllo parlamentare, senza possibilità di appello, potrebbe non risultare sufficiente per la tutela delle posizioni giuridiche individuali, sia per i candidati eletti, sia per i non eletti, le cui legittime aspettative di elezione potrebbero essere frustrate da una applicazione scorretta delle norme in materia: i principi di indipendenza, terzietà e contraddittorio enucleati nella pronuncia dovrebbero trovare riscontro in ogni fase del procedimento elettorale in cui venga in gioco lo status di eurodeputato.

Per quanto riguarda la verifica dei poteri svolta all'interno del Parlamento europeo, si è visto come tale organo possa limitarsi a prendere atto della proclamazione dei candidati svolta dalle autorità competenti nei singoli Stati membri, potendo rilevare autonomamente solo le cause di ineleggibilità e incompatibilità di cui all'Atto del 1976: tuttavia, nel Capitolo successivo si avrà modo di analizzare come le decisioni assunte dal Parlamento di Strasburgo in questo ambito siano impugnabili dinanzi alla Corte di Giustizia, essendo così garantita una piena tutela giurisdizionale.

Capitolo III

PRASSI E GIURISPRUDENZA SULLA VERIFICA DEI POTERI DEL PARLAMENTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L’assetto normativo e la frantumazione dell’attività di verifica dei poteri per il Parlamento europeo - 3. La decadenza dal mandato parlamentare europeo del condannato Le Pen - 4. Il principio di autonomia parlamentare nella verifica dei poteri nel caso Occhetto vs. Donnici - 5. La decadenza degli eurodeputati indipendentisti catalani: il quadro emerso alla luce delle elezioni del 26 maggio 2019 - 5.1. La verifica dei poteri del Parlamento europeo... tra Madrid e Strasburgo? - 5.2. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione sull’immunità degli europarlamentari - 5.2.1. Alcune osservazioni critiche sul dies a quo dell’immunità parlamentare degli eurodeputati - 5.3. La risposta della Corte di Giustizia: le sentt. nn. C-502/19 e C-646/19 - 5.4. Il risvolto della pronuncia nell’ordinamento spagnolo e la decadenza di Junqueras - 6. La decadenza degli eurodeputati britannici: la travagliata partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee del 23-26 maggio 2019 - 6.1. La decadenza degli eurodeputati britannici: una scelta costituzionalmente obbligata? - 6.2 L’inerzia del legislatore italiano e il comunicato stampa della Corte di cassazione: una violazione della riserva di legge in materia elettorale? - 6.2.1. Lo status degli eurodeputati “sospesi” e il numero di eletti in Italia alle elezioni del 26 maggio 2019 - 7. Lo sfondo del principio di autonomia del Parlamento nella giurisprudenza eurounitaria.

1. Introduzione

Dopo aver esaminato il complesso delle normative nazionali che disciplinano la proclamazione degli eletti e le possibili forme di tutela a disposizione dei candidati nei singoli Stati membri, è il momento di approfondire la concreta operatività del sistema di verifica dei poteri nel Parlamento europeo: a questo fine, richiamato sinteticamente l’assetto regolamentare interno al Parlamento di Strasburgo, verranno presi in considerazione i casi più rilevanti emersi nella prassi e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Sin da ora è il caso di anticipare quali sono le prospettive attraverso cui guardare alle vicende che verranno illustrate: il primo punto prospettico si focalizza sulla interazione che intercorre tra l’applicazione delle norme nazionali e gli effetti sul mandato parlamentare europeo; il secondo punto visuale guarda invece al ruolo della Corte di Giustizia e all’evoluzione della giurisprudenza in questo specifico ambito; il terzo punto, che da un lato funge da trait d’union di tutte le vicende esaminate e, dall’altro, pone le premesse teoriche del

Capitolo successivo, riguarda la mancanza di una normativa elettorale uniforme e l'assenza di un controllo accentrato sulla verifica dei poteri nel Parlamento europeo.

Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, i casi che verranno affrontati sono essenzialmente quattro e coprono tutte le vicende che possono riguardare la verifica dei poteri sul mandato parlamentare: dal momento di acquisizione della carica di eurodeputato – che riguarda gli eurodeputati catalani – alla decadenza a seguito di una sentenza penale di condanna – come nel caso Le Pen – o all'eventuale subentro del primo dei non eletti a seguito di dimissioni di un eurodeputato in carica – come avvenuto nel caso Donnici vs. Occhetto – per arrivare, infine, alla decadenza degli eurodeputati britannici, prodottasi a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

Si è scelto di esaminare i casi sopra citati in ordine cronologico e non a seconda del momento in cui viene investito il mandato parlamentare: in questo modo è possibile ricostruire l'evoluzione giurisprudenziale intrapresa dalla Corte di Giustizia, anche se l'esame delle singole vicende non potrà seguire l'ordine logico degli eventi che scandiscono tradizionalmente il controllo sulle credenziali degli eletti.

2. L'assetto normativo e la frantumazione dell'attività di verifica dei poteri per il Parlamento europeo

Come si è avuto modo di approfondire nel Capitolo precedente, l'Atto del 1976⁴²³, introduttivo dell'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo, dedica poche ma significative disposizioni alla verifica dei poteri.

In base all'art. 12, il Parlamento di Strasburgo può decidere sui casi di incompatibilità disciplinati dall'Atto del 1976, residuando in capo agli Stati membri la competenza a dichiarare gli ulteriori casi di incompatibilità e ineleggibilità.

L'art. 13 disciplina invece gli eventi che possono avvenire successivamente alla elezione del singolo europarlamentare, statuendo che «ciascuno Stato membro stabilisce le opportune procedure per coprire i seggi, resisi vacanti durante il [mandato parlamentare quinquennale], per la restante durata di detto periodo». Di particolare interesse è la disposizione secondo cui «quando la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del

⁴²³ Più precisamente, ci si riferisce all'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee l'8 ottobre 1976, l. 278. Tale Atto è stato successivamente modificato dalla decisione 93/81/Euratom, CECA, CEE e, infine, dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002.

mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo».

L'art. 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo si occupa specificamente della verifica dei poteri, stabilendo che «a seguito delle elezioni al Parlamento europeo, il Presidente invita le autorità competenti degli Stati membri a comunicare immediatamente al Parlamento i nomi dei deputati eletti, affinché questi possano sedere in Parlamento a partire dall'apertura della prima seduta successiva alle elezioni»⁴²⁴. Inoltre, «il Parlamento, sulla base di una relazione della sua commissione competente per la verifica dei poteri, procede immediatamente alla verifica dei poteri e decide in merito alla validità del mandato di ciascuno dei membri neoeletti, nonché in merito a eventuali contestazioni presentate in base alle disposizioni dell'Atto del 20 settembre 1976, *eccettuate quelle fondate sulle leggi elettorali nazionali*»⁴²⁵. Infine, «la relazione della commissione competente si basa sulla comunicazione ufficiale, da parte di ciascuno Stato membro, dell'insieme dei risultati elettorali, nella quale si precisano il nome dei candidati eletti e dei loro eventuali sostituti nonché la graduatoria, così come risulta dal voto»⁴²⁶: dall'insieme delle disposizioni citate, emerge con evidenza il ruolo preponderante della normativa nazionale e delle rispettive autorità degli Stati membri.

Come può evincersi dalla disciplina sopra ricostruita, la verifica dei poteri e, più in generale, il contenzioso sulle elezioni per il Parlamento europeo, sono frammentati in una serie di livelli sovrapposti, che non è affatto detto scorrano pacificamente gli uni sugli altri.

Per quanto riguarda il caso italiano, abbiamo già visto come sui casi di incompatibilità e ineleggibilità previsti dall'Atto del 1976 si pronunci il Parlamento europeo in sede di verifica dei poteri, mentre sulle ipotesi previste dalla legislazione degli Stati membri la giurisdizione resta in capo alle Autorità nazionali. La disciplina italiana, come si è avuto modo di sottolineare, prevede che sulle condizioni di candidabilità e eleggibilità contenute nella legge del 1979 si pronuncino le Corti d'Appello, e, in secondo grado, la Cassazione. Per le cause ostantive introdotte dalla legge Severino, invece, la giurisdizione spetta ai TAR.

Dunque, i piani sui quali scorre il contenzioso elettorale europeo nell'ordinamento italiano possono essere così individuati: giurisdizione ordinaria ed amministrativa; verifica dei poteri parlamentare; e, infine, Corte di Giustizia dell'Unione europea, competente a pronunciarsi

⁴²⁴ Art. 3, comma 1, Regolamento interno del Parlamento europeo.

⁴²⁵ Art. 3, comma 3, Regolamento interno del Parlamento europeo.

⁴²⁶ Art. 3, comma 4, Regolamento interno del Parlamento europeo.

sugli atti adottati dal Parlamento di Strasburgo, a norma dell'art. 263 TFUE⁴²⁷. A ciò si aggiunge l'assenza di una disciplina elettorale comune anche per quanto riguarda le cause di incompatibilità e ineleggibilità. Quest'ultimo aspetto, anzi, può essere ritenuto la principale causa alla base della stratificazione del contenzioso elettorale europeo: fintantoché non vi sarà una legge elettorale uniforme, non è pensabile concentrare sul Parlamento le fasi del contenzioso e della verifica dei poteri⁴²⁸. Considerata, dunque, la concorrenza di soggetti diversi nella risoluzione del medesimo tipo di controversie, non è difficile immaginare come possano crearsi attriti tra i diversi piani su cui si muove il contenzioso elettorale, come dimostrano i casi che verranno analizzati nel prosieguo.

I casi che verranno affrontati nei prossimi paragrafi sono emblematici da un lato delle conseguenze derivanti dalla mancanza di una disciplina elettorale comune e, dall'altro, della difficile convivenza tra livelli diversi chiamati ad intervenire nella verifica dei poteri dell'Europarlamento e per tali ragioni si è scelto di approfondirne la trattazione in questa sede.

3. La decadenza dal mandato parlamentare europeo del condannato Le Pen

Il primo caso che viene in considerazione in ordine temporale riguarda la decadenza dal mandato parlamentare di un eurodeputato a seguito di intervenuta condanna penale sulla base della normativa vigente nello Stato membro di elezione. Il 23 novembre 1999, la Corte di Cassazione francese confermò la condanna inflitta all'on. Jean Marie Le Pen, a quel tempo europarlamentare, per il reato di violenza contro pubblico ufficiale, comminando la pena accessoria di un anno di interdizione dalle cariche elettive. Il successivo 31 marzo, il Primo ministro dichiarò la decadenza dell'on. Le Pen, invitando il Parlamento di Strasburgo a prenderne atto, data l'immediata esecutività della sentenza secondo il diritto francese. Tuttavia, il Parlamento europeo e la Commissione giuridica decisero di attendere l'esito del ricorso proposto da Le Pen al Consiglio di Stato. Respinto il ricorso, la Presidente del

⁴²⁷ «La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione».

⁴²⁸ Cfr. P. COSTANZO, *Corsi e ricorsi dell'autonomia parlamentare tra livello nazionale e livello comunitario*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2018, 172; F. RIGANO, *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, in *DPCE*, 2033, 1339 e ss., M. COCCIA, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, in *Riv. Trim. dir. Publ.*, 1983, 360.

Parlamento europeo, Nicole Fontaine, dichiarò la presa d'atto del decreto che sanciva la decadenza di Le Pen, senza sottoporre la questione al vaglio dell'Aula, né attendere il parere della Commissione giuridica. La decisione venne impugnata dinanzi al Tribunale di primo grado con ricorso ex art. 230 TCE, unitamente alla richiesta di sospensione in via cautelare⁴²⁹. Le Pen, lamentando esclusivamente l'illegittimità della procedura seguita, non metteva in dubbio il potere del Parlamento di dichiarare la decadenza dal mandato di un parlamentare che avesse perduto la capacità elettorale passiva. Secondo il ricorrente tale atto avrebbe dovuto essere adottato all'esito di una deliberazione esplicita dell'organo rappresentativo, a seguito di una proposta della Commissione giuridica, e non tramite una mera dichiarazione della Presidente⁴³⁰.

L'ordinanza del 26 gennaio 2001 accoglie l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, ma viene ribaltata nel merito dalla sentenza del 10 aprile 2003: il Tribunale incentra la motivazione della pronuncia sull'idoneità o meno del provvedimento ad essere oggetto dell'azione di annullamento ex art. 230 CE. In origine gli atti del Parlamento europeo non erano annoverati tra quelli impugnabili in sede giurisdizionale: è stata la giurisprudenza ad aver esteso la competenza della Corte di Giustizia anche a tale categoria di atti, nell'ipotesi in cui ledessero concretamente situazioni giuridiche soggettive⁴³¹. Nel caso di specie, l'atto impugnato consisteva nella dichiarazione effettuata dalla Presidente nella seduta del 23 ottobre del 2000, con la quale, conformemente all'art. 12 par. 2 dell'Atto del 1976, si prendeva atto del decreto del governo francese, constatando la decadenza dal mandato dell'on. Le Pen.

Era necessario, dunque, stabilire se tale dichiarazione avesse prodotto effetti sulla sfera giuridica del ricorrente. Per chiarire tale aspetto, il Tribunale richiama l'assetto normativo nel quale si collocava l'atto impugnato. L'art. 12 comma 2 dell'Atto, nella versione allora vigente, così stabiliva: «fino all'entrata in vigore della procedura uniforme prevista all'articolo 7, paragrafo 1, e con riserva delle altre disposizioni del presente atto, ciascuno Stato membro stabilisce le opportune procedure per coprire i seggi, resisi vacanti durante il periodo quinquennale di cui all'articolo 3, per la restante durata di detto periodo». A norma del par. 2, «quando la vacanza risulta dall'applicazione delle disposizioni nazionali in vigore in uno Stato membro, quest'ultimo ne informa l'Assemblea che ne prende atto».

⁴²⁹ Cfr. G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2001, 7.

⁴³⁰ Cfr. G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri*, cit., 7.

⁴³¹ Corte giust., sent. 23 aprile 1986, causa C-294/1983. Cfr. F. RIGANO, *La verifica dei poteri* cit., 1341.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'on. Le Pen, nella fattispecie delineata dal par. 2 non rientravano esclusivamente i casi d'incompatibilità di cui all'art. 6, ma anche le ipotesi di ineleggibilità come quella in esame, considerato che la disposizione si riferisce ai casi di vacanza del seggio complessivamente intesi, e non soltanto alle incompatibilità. Ciò premesso, il Tribunale chiarisce poi in cosa consiste la «presa d'atto» di cui all'art. 12, par. 2: essa «si ricollega non alla decadenza del mandato dell'interessato, bensì al semplice fatto che il seggio è divenuto vacante a seguito dell'applicazione di disposizioni nazionali», precisando che «il ruolo del Parlamento non consiste affatto nel “dare attuazione” alla decadenza del mandato, come sostiene il ricorrente, bensì si limita a prendere atto dell'accertamento, già operato dalle autorità nazionali, della vacanza del seggio, vale a dire di una situazione giuridica preesistente e risultante esclusivamente da una decisione di tali autorità». Conseguentemente, «il potere di verifica di cui il Parlamento dispone in tale contesto è particolarmente ristretto. Esso si riduce, sostanzialmente, a un controllo dell'esattezza materiale della vacanza del seggio dell'interessato»⁴³². Infine, si precisa che non spettava al Parlamento la verifica del rispetto della procedura prevista dalla normativa interna, essendo tale controllo riservato ai giudici nazionali⁴³³.

Secondo il Tribunale, dunque, l'atto impugnato sarebbe stato inefficace ed inidoneo ad incidere sulla sfera giuridica del destinatario, in quanto gli effetti della decadenza andrebbero fatti risalire al decreto del Primo ministro francese e non alla dichiarazione della Presidente Fontaine: in mancanza di effetti giuridici prodotti dall'atto, venne dichiarata l'irricevibilità del ricorso.

La decisione, in realtà, suscita tuttora qualche dubbio. Anzitutto, è difficile immaginare come la presa d'atto della decadenza non fosse produttiva di effetti, posto che era da quel momento che decorreva la cessazione dalla carica. A conferma dell'efficacia della dichiarazione, basti ricordare il differimento dell'adozione di tale atto fino alla definizione del giudizio di fronte alle autorità nazionali.

In secondo luogo, il testo allora vigente dell'art. 12 sembrava effettivamente richiedere una deliberazione assembleare, mancata nel caso di specie. È ragionevole supporre, dunque, che il Tribunale abbia scelto la strada del giudizio di irricevibilità proprio per non affrontare lo scoglio di un vizio formale su un ricorso la cui infondatezza sostanziale era evidente⁴³⁴.

⁴³² Sentenza del Tribunale di Primo Grado, V sez., nella causa T-353/00, p.to 90.

⁴³³ Sentenza del Tribunale di Primo Grado, V sez., nella causa T-353/00, p.to 91.

⁴³⁴ Cfr. F. RIGANO, *La verifica dei poteri*, cit., 1341.

Non è casuale, dunque, che le modifiche intervenute nel 2002 sull'Atto abbiano avuto ad oggetto il procedimento di presa d'atto della vacanza, distinguendo esplicitamente due ipotesi: la prima, in forza della quale «il seggio si rende vacante quando il mandato di un membro europeo scade in caso di dimissioni o di decesso o di decadenza»; e la seconda, che opera nel caso in cui «la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo»⁴³⁵.

4. Il principio di autonomia parlamentare nella verifica dei poteri nel caso Occhetto vs. Donnici

Il secondo caso che merita attenzione riguarda la rinuncia – e la sua revoca – al mandato parlamentare, e il conseguente subentro (o esclusione) del primo dei candidati non eletti. Questi i fatti principali: in occasione delle elezioni europee del 2004, Beniamino Donnici era candidato nella lista “Società civile Di Pietro – Occhetto”. Tale lista aveva ottenuto due seggi: uno nella circoscrizione Italia meridionale e l'altro nella circoscrizione Italia Nord-occidentale. Di Pietro, capolista eletto in entrambe, opta per la prima. Come secondo degli eletti, in entrambe le circoscrizioni si collocava l'on. Occhetto, a quel tempo senatore della Repubblica italiana. In terza posizione, invece, si collocavano l'on. Chiesa per l'Italia Nord-occidentale e l'on. Donnici per l'Italia meridionale. A seguito dell'opzione dell'on. Di Pietro, Occhetto avrebbe dovuto essere proclamato eletto per l'Italia Nord-occidentale, tuttavia rinuncia alla elezione in ambedue le circoscrizioni tramite comunicazione scritta all'Ufficio elettorale italiano. Di conseguenza, vengono proclamate le elezioni degli onorevoli Di Pietro e Chiesa e, come primo dei non eletti nell'Italia meridionale figurava soltanto Donnici, in quanto, come si è detto, Occhetto aveva manifestato la volontà di rinunciare. In occasione delle elezioni politiche del 2006, Di Pietro, eletto al Parlamento italiano, rinuncia al mandato europeo, con conseguente vacanza del seggio. Occhetto, candidato alle medesime elezioni ma non rieletto, revoca la rinuncia al mandato europeo precedentemente espressa: conseguentemente, l'Ufficio elettorale italiano lo proclama eletto in sostituzione dell'on. Di Pietro. Donnici, escluso dall'elezione, propone dapprima ricorso al TAR Lazio⁴³⁶ e,

⁴³⁵ Cfr. F. RIGANO, *La verifica dei poteri*, cit., 1342.

⁴³⁶ TAR Lazio, sent. n. 6232 del 2006. Il Tribunale adito ha respinto il ricorso ritenendo che la rinuncia, manifestata prima della proclamazione degli eletti, non potesse essere riferita alla posizione nella graduatoria della lista elettorale, ma, eventualmente, alla sola elezione, se e quando fossero venuti in essere i presupposti per

successivamente al Consiglio di Stato⁴³⁷, che ribalta la sentenza di primo grado, annullando la proclamazione dell'on. Occhetto.

Il Parlamento europeo, invece, giungeva a conclusioni opposte: sebbene investita delle contestazioni di Donnici, la Commissione giuridica conferma all'unanimità l'elezione dell'on. Occhetto respingendo il reclamo, in quanto fondato su una legge elettorale nazionale. Tuttavia, in conseguenza della sentenza del Consiglio di Stato, l'Ufficio elettorale italiano ha

la surrogazione. In quest'ultima ipotesi, il candidato potrebbe ritirare la propria rinuncia e subentrare nel seggio. Secondo il giudice amministrativo, infatti, «l'atto di rinuncia può avere validamente per oggetto non solo diritti presenti – e, in tal caso, è pienamente operativo sotto il profilo dell'esplicazione di efficacia – ma anche diritti futuri ed eventuali, in relazione ai quali sussista una legittima aspettativa. In quest'ultima ipotesi, però, esso resta improduttivo di effetti se e fino a quando non si verifichi l'evento, *incertus an e quando*, cui è subordinata la possibilità che lo stesso vada ad incidere in concreto nella sfera giuridica del rinunciante». Il TAR, richiamando Cons. Stato, sez. V, sent. n. 1384 del 1988, rileva che, anche dal punto di vista formale, Occhetto non avrebbe potuto rinunciare alla candidatura, in quanto la lista dei candidati diventa immodificabile scaduti i termini per la presentazione. Tale rinuncia, poi, non avrebbe potuto modificare la graduatoria dei non eletti al Parlamento europeo, trattandosi dell'espressione definitiva ed immodificabile della volontà del corpo elettorale e, dunque, di posizioni indisponibili anche per i titolari. Infine, il Tribunale conclude sostenendo che nonostante la validità della rinuncia ad un diritto futuro ed eventuale, essa non può produrre i propri effetti se non nel momento in cui tale diritto divenga esistente e, quindi, esercitabile. Nel caso di specie, dunque, la rinuncia dell'on. Occhetto all'elezione in entrambe le circoscrizioni ha determinato l'elezione di Chiesa, secondo dei non eletti per l'Italia Nord-occidentale, a seguito dell'opzione dell'on. Di Pietro per la circoscrizione dell'Italia meridionale. La rinuncia avrebbe quindi prodotto i propri effetti esclusivamente verso l'elezione dell'on. Chiesa, in quanto i presupposti per la surrogazione esistevano già tutti al momento della dichiarazione. Il medesimo atto, tuttavia, non avrebbe potuto produrre effetti nella circoscrizione dell'Italia meridionale, poiché, al momento della rinuncia, non sussistevano i presupposti per la surroga dell'on. Di Pietro, resasi necessaria solamente nel momento dell'opzione per il Parlamento nazionale, e nella successiva fase della proclamazione del primo dei non eletti. Se, dunque, è vero che gli effetti della rinuncia devono essere valutati con riferimento a quest'ultima fase, il TAR ha ritenuto che l'on. Occhetto avesse il diritto di revocare la volontà precedentemente manifestata, chiedendo di subentrare all'on. Di Pietro in virtù della propria posizione di primo dei non eletti. Cfr. S. ROSSI, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Euroscopio – Note dall'Europa*, 2 e 3.

⁴³⁷ Cons. Stato, sent. n. 7185 del 2006. Con tale pronuncia, il Consiglio di Stato accoglie l'appello proposto da Donnici contro la sentenza del TAR Lazio, e annulla la proclamazione dell'on. Occhetto. In particolare, gli argomenti della sentenza di primo grado censurati dal giudice d'appello sono due: in primo luogo, la distinzione tra rinuncia all'elezione e rinuncia alla posizione in graduatoria non appare convincente, posto che l'elezione deriva dalla posizione in graduatoria, e, dunque, la rinuncia all'elezione comporterebbe necessariamente l'eliminazione dalla graduatoria, con ogni effetto da ciò discendente. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, «se fosse vero che la rinuncia del 2004 lasciava permanere la posizione in graduatoria, l'ufficio elettorale avrebbe dovuto individuare d'ufficio come chiamato alla surrogazione l'onorevole Occhetto, e quest'ultimo non avrebbe avuto nessun bisogno di fare istanza per essere proclamato eletto né di revocare la rinuncia del 2004». In secondo luogo, il giudice d'appello non ha condiviso l'argomento in forza del quale la posizione di Occhetto nella graduatoria dei non eletti sarebbe immodificabile in quanto espressione della volontà popolare: ciò, infatti, «non ha mai impedito a nessun candidato di rinunciare all'elezione, come non ha mai impedito a nessun eletto di dimettersi», e, anzi, «l'indisponibilità della graduatoria e l'immodificabilità delle posizioni ivi determinate dai suffragi nonché dagli eventi ed atti previsti dall'ordinamento (decadenza, rinuncia, decesso) impediscono che il rinunciante possa poi rientrare in graduatoria a suo libito, in contrasto con la sua stessa precedente manifestazione di volontà e con l'affidamento ingenerato negli altri candidati e nel corpo elettorale». Cfr. S. ROSSI, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Euroscopio – Note dall'Europa*, 3 e 4.

potuto solamente prendere atto dell'annullamento dell'elezione di Occhetto e, pertanto, proclama eletto Donnici. Il Parlamento di Strasburgo, dal canto suo, sollecitato dall'on. Occhetto, ne confermava il mandato con decisione del 24 maggio 2007⁴³⁸. Tale atto viene poi impugnato con ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, accolto dalla sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08.

Di fronte ai giudici del Lussemburgo, dunque, si fronteggiavano due argomentazioni alternative. Da un lato Donnici, appoggiato dalla Repubblica italiana costituitasi in giudizio, rileva che il Parlamento europeo avrebbe dovuto limitarsi a prendere atto della proclamazione effettuata dall'Ufficio elettorale italiano: l'art. 12 dell'Atto del 1976, infatti, autorizzerebbe il Parlamento a pronunciarsi esclusivamente in caso di violazione del medesimo Atto. Con riferimento, poi, all'art. 6⁴³⁹, introduttivo del divieto di mandato imperativo anche per gli europarlamentari, secondo i ricorrenti esso si applicherebbe soltanto ai deputati eletti, e non ai candidati non ancora proclamati⁴⁴⁰. Dall'altro lato, il Parlamento europeo e l'on. Occhetto sostenevano che la proclamazione effettuata dalle autorità nazionali dovesse essere rispettosa

⁴³⁸ Anzitutto, la Commissione giuridica individua la normativa applicabile al caso concreto nell'art. 3 par. 5 del Regolamento del Parlamento europeo: «Qualora la nomina di un deputato risulti dalla rinuncia di candidati figuranti sulla stessa lista, la commissione competente per la verifica dei poteri vigila a che tale rinuncia avvenga conformemente allo spirito e alla lettera dell'Atto del 20 settembre 1976, nonché all'articolo 4, paragrafo 3, del presente regolamento». Il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 6 dell'Atto del 1976 viene interpretato estensivamente, in modo da ricomprendervi anche i candidati che, pur non essendo membri del Parlamento europeo, figurino nella graduatoria dei non eletti, in modo da tutelarne la libertà e l'indipendenza anche antecedentemente alla proclamazione. Secondo la Commissione, nel caso di specie la rinuncia dell'on. Occhetto era stata condizionata da un accordo politico tra i componenti la lista "Società civile Di Pietro – Occhetto", ritenuto incompatibile con la sopra citata disposizione. Anche sotto il profilo formale della dichiarazione di rinuncia vengono rilevate delle irregolarità: infatti, l'art. 4 par. 3 prevede che la comunicazione delle dimissioni «assume la veste di un verbale redatto alla presenza del Segretario generale o di un suo sostituto, firmato da questi e dal deputato interessato e immediatamente presentato alla commissione competente». Così come l'art. 6 è stato ritenuto applicabile ai deputati non ancora proclamati, anche l'art. 4 par. 3 viene riferito al caso di specie, traendone la conclusione dell'invalidità anche formale della dichiarazione di rinuncia dell'on. Occhetto. Infine, è affrontato il problema del contrasto di giudicati tra la sentenza del Consiglio di Stato e la deliberazione del Parlamento europeo, che avrebbe avuto come conseguenza l'impossibilità di dichiarare la validità del mandato sia dell'on. Donnici, in quanto contrastante con la decisione del Parlamento, sia dell'on. Occhetto, in quanto non proclamato dalle competenti autorità nazionali. Il nodo è stato risolto richiamando la verifica dei poteri attribuita al Parlamento europeo dall'art. 11 dell'Atto: tale prerogativa non potrebbe mai essere inficiata da un provvedimento delle autorità nazionali emesso in contrasto con le norme ed i principi del diritto comunitario. Cfr. S. ROSSI, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Euroscopio – Note dall'Europa*, 4 e 5. In senso analogo, si veda anche S. CURRERI, *Il caso Occhetto come casus belli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12/2007.

⁴³⁹ "1. I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo. 2. I membri del Parlamento europeo beneficiano dei privilegi e delle immunità loro applicabili in virtù del protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee".

⁴⁴⁰ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 33 e 34.

del diritto comunitario in generale, in forza del citato art. 12. Questa tesi troverebbe riscontro negli artt. 3, nn. 4 e 5 e 4, nn. 3 e 9 del Regolamento interno dell'Europarlamento⁴⁴¹. Secondo i controinteressati, esisteva uno standard minimo di tutela che avrebbe dovuto essere garantito dal Parlamento europeo, al fine di evitare qualsiasi distorsione derivante dalla diversità delle discipline elettorali nazionali. Se, al contrario, il Parlamento avesse dovuto limitarsi all'esame delle incompatibilità di cui all'art. 7 dell'Atto del 1976, la portata della verifica dei poteri ad esso attribuita sarebbe stata pressoché svuotata di significato. Di fronte ad una manifesta violazione dei principi fondamentali previsti dall'Atto – tra i quali rientra il divieto di mandato imperativo – il Parlamento europeo avrebbe il diritto o, per meglio dire, il dovere di non dare seguito a tale violazione⁴⁴².

Dal punto di visto soggettivo, l'art. 6 rappresenterebbe per il Parlamento una garanzia anche nei confronti del candidato nella graduatoria dei non eletti, al fine di assicurare tutela a fattispecie come la rinuncia dell'on. Occhetto, fondata su un mero accordo tra candidati che impedirebbe la realizzazione del mandato conferito dagli elettori⁴⁴³. Tale interpretazione teleologica sarebbe corroborata dall'art. 2 dello Statuto dei deputati⁴⁴⁴, nonché dall'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo⁴⁴⁵.

La Corte di Giustizia affronta preliminarmente il nodo dell'applicabilità dell'art. 6 dell'Atto del 1976 anche ai candidati non eletti. Secondo i giudici del Lussemburgo, tale

⁴⁴¹ I sopra citati paragrafi dell'art. 3, rubricato "Verifica dei poteri", così affermano: «4. La relazione della commissione competente si basa sulla comunicazione ufficiale, da parte di ciascuno Stato membro, dell'insieme dei risultati elettorali, nella quale si precisano il nome dei candidati eletti e dei loro eventuali sostituti nonché la graduatoria, così come risulta dal voto. Il mandato di un deputato potrà essere convalidato soltanto dopo che questi abbia rilasciato le dichiarazioni scritte previste dal presente articolo e dall'allegato I del presente regolamento. Il Parlamento, sulla base di una relazione della commissione competente, può in ogni momento pronunciarsi su eventuali contestazioni relative alla validità del mandato di uno dei suoi membri. 5. Qualora la nomina di un deputato risulti dalla rinuncia di candidati figuranti sulla stessa lista, la commissione si accerta che tale rinuncia sia avvenuta conformemente allo spirito e alla lettera dell'Atto del 20 settembre 1976, nonché all'articolo 4, paragrafo 3, del presente regolamento».

Il citato art. 4, intitolato "Durata del mandato", nella versione vigente durante la VII legislatura, così afferma al par. 3: «3. La commissione presenta una proposta di decisione motivata che raccomanda l'accoglimento o la reiezione della richiesta di revoca dell'immunità o di difesa dei privilegi e delle immunità», e al par. 9 "Nel caso in cui l'accettazione del mandato o la rinuncia allo stesso appaiano inficiate da inesattezze materiali o da vizi di consenso, il Parlamento si riserva di dichiarare non valido il mandato esaminato ovvero di rifiutare la constatazione della vacanza».

⁴⁴² Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 35 e 36.

⁴⁴³ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 37.

⁴⁴⁴ «1. I deputati sono liberi e indipendenti. 2. Qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura è nullo».

⁴⁴⁵ «Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

disposizione, riferendosi espressamente ai «membri del Parlamento» e all'esercizio del mandato parlamentare, e soffermandosi, in particolare, sulla prerogativa del voto, sarebbe stata applicabile esclusivamente ai candidati già eletti e proclamati⁴⁴⁶. Tale conclusione non viene inficiata dalle argomentazioni addotte dal Parlamento europeo: in particolare, secondo la Corte, quest'ultimo organo non avrebbe potuto pretendere di valutare la legittimità delle procedure elettorali degli Stati membri facendo leva su un'interpretazione estensiva dell'art. 6 dell'Atto. Ciò avrebbe trasformato la disposizione sul divieto di mandato imperativo in regola attributiva di una competenza che, ai sensi dell'art. 8 del medesimo Atto, è regolata dalle disposizioni nazionali⁴⁴⁷. Infine, vengono confutati gli altri argomenti adottati dal Parlamento per giustificare la lettura estensiva del divieto di mandato imperativo: l'art. 2 dello Statuto dei deputati non può essere invocato nel caso di specie, in quanto non ancora vigente al momento dei fatti; in conclusione, il regolamento interno, in quanto atto di mera organizzazione, non avrebbe potuto attribuire all'organo rappresentativo competenze ulteriori rispetto all'Atto del 1976⁴⁴⁸.

Esclusa la conferma del mandato dell'on. Occhetto fondata sull'art. 6 dell'Atto del 1976, la Corte esamina l'art. 12, invocato come base giuridica della verifica dei poteri del Parlamento europeo. La disposizione citata individuava due limiti: anzitutto «il Parlamento prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri»; in secondo luogo, la competenza a decidere sulle contestazioni è circoscritta a quelle «che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni [dell'Atto del 1976], fatta eccezione per le disposizioni nazionali cui tale atto rinvia». Per la Corte, il Parlamento non avrebbe potuto considerare il diritto comunitario nel suo complesso, ma, al contrario, avrebbe dovuto limitarsi a prendere atto della proclamazione effettuata dall'Ufficio elettorale italiano in conseguenza della sentenza del Consiglio di Stato⁴⁴⁹.

Per i motivi sopra citati, la decisione impugnata viene annullata, con conseguente invalidità del mandato dell'on. Occhetto.

La sentenza di annullamento della Corte di Giustizia, tuttavia, non convince per diverse ragioni. In primo luogo, non appare persuasiva l'interpretazione restrittiva dell'art. 6, in forza della quale il divieto di mandato imperativo andrebbe circoscritto agli eletti che intendano dimettersi dal seggio parlamentare per impegni precedentemente assunti (art. 4, par. 3 del

⁴⁴⁶ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 41 e 42.

⁴⁴⁷ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 44 e 45.

⁴⁴⁸ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 46.

⁴⁴⁹ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 55.

Regolamento interno)⁴⁵⁰, o da coloro che, proclamati eletti, intendano rinunciare alla carica (art. 3 n. 5 del regolamento sopra citato)⁴⁵¹. Come si è visto, la Corte rileva che l'art. 6 si riferisce espressamente ai membri del Parlamento; pertanto, non potrebbe applicarsi anche ai candidati nella graduatoria dei non eletti. Se ciò fosse vero, tuttavia, vi sarebbe un'antinomia con gli articoli del regolamento interno richiamati: l'art. 3 par. 5 tutela anche coloro che ancora non sono parlamentari europei; l'art. 4 par. 3, invece, prescrive i requisiti formali applicabili alle dimissioni o alla rinuncia al mandato parlamentare⁴⁵².

È evidente come la Corte, nell'interpretare in senso strettamente letterale le disposizioni sopra citate, non abbia tenuto conto né dello "spirito" dell'Atto, esplicitamente richiamato in entrambi gli articoli, né, più in generale, del regolamento del Parlamento europeo. Non si sarebbe trattato, contrariamente a quanto sostenuto, di un'inversione ermeneutica ma, più semplicemente, di un'interpretazione teleologica del principio del libero mandato parlamentare.

È da rilevare, poi, che tali disposizioni, pur facendo parte di un atto normativo interno, contribuiscono a specificare e ad attuare la *ratio* della norma generale e di livello gerarchicamente sovraordinato espressa dall'art. 6, concretizzandone il senso e la portata. Anzi, vi è di più: l'interpretazione proposta dal Parlamento europeo, se il paragone è consentito, poteva dirsi "costituzionalmente orientata", se si considerano i principi di indipendenza e libertà del mandato parlamentare come valori acquisiti al patrimonio costituzionale europeo. Tramite essa, in sostanza, si sarebbe potuto rimediare alla lesione di tali principi posta in essere dalle autorità nazionali, le quali, nel procedimento interno di convalida delle elezioni, non hanno minimamente tenuto in considerazione i valori sopra citati, giustificando l'intervento del Parlamento europeo⁴⁵³. Né, d'altra parte, appare pertinente il richiamo della Corte al caso *Le Pen*⁴⁵⁴: in quel caso, infatti, si trattava della semplice presa d'atto di una decadenza già intervenuta, per sopravvenuta ineleggibilità a seguito della perdita della capacità elettorale passiva, come effetto di una sentenza penale di condanna, conformemente al disposto dell'art. 13, n. 3 dell'Atto del 1976⁴⁵⁵.

⁴⁵⁰ Vedi *supra*, nota 23.

⁴⁵¹ Cfr. S. CURRERI, *Ancora sul caso Occhetto: finale di partita?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2009, 2.

⁴⁵² Cfr. S. CURRERI, *Ancora sul caso Occhetto*, cit., 3.

⁴⁵³ Cfr. S. CURRERI, *Ancora sul caso Occhetto*, cit., 4.

⁴⁵⁴ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 55.

⁴⁵⁵ Cfr. S. CURRERI, *Ancora sul caso Occhetto*, cit., 3.

In conclusione, è vero che l'interpretazione delle disposizioni sopra richiamate può essere considerata innovativa, tuttavia, come si è tentato di dimostrare, essa non appare affatto disancorata dal dettato normativo. Inoltre, trae fondamento nell'esigenza di tutela della libertà di mandato del parlamentare contro accordi politici più o meno chiari che ne minerebbero l'indipendenza⁴⁵⁶. D'altra parte, la storia delle assemblee parlamentari è fatta di progressivi affrancamenti dagli altri organi costituzionali, attraverso la rivendicazione di spazi di autonomia sempre più ampi. Ciò è avvenuto sia nello Stato liberale, con il progressivo distacco del potere legislativo dalla Corona, sia negli Stati federali, attraverso l'attribuzione al Parlamento nazionale di una serie di poteri prima esercitati dai singoli Stati: perché per il Parlamento europeo tutto ciò non dovrebbe valere?

5. La decadenza degli eurodeputati indipendentisti catalani: il quadro emerso alla luce delle elezioni del 26 maggio 2019

La terza vicenda sulla verifica dei poteri nel Parlamento europeo che merita di essere analizzata riguarda, in estrema sintesi, il momento di acquisizione della carica di eurodeputato e la conseguente operatività dell'immunità parlamentare. I fatti prendono le mosse dalla elezione al Parlamento europeo insediatosi il 2 luglio 2019 di alcuni dei leader dei partiti indipendentisti catalani: sin dai giorni immediatamente successivi alle elezioni, si sono poste diverse questioni che meritano approfondimento.

Come noto, le elezioni europee si svolgono tuttora sulla base delle regole dettate dai singoli Stati membri, essendo fissate a livello eurounitario soltanto alcune disposizioni di principio, quali l'opzione a favore di un sistema elettorale proporzionale e la presenza di una soglia di sbarramento compresa tra il 2 ed il 5% dei voti validi espressi⁴⁵⁷.

La disciplina spagnola prevede⁴⁵⁸, come ultima fase del procedimento elettorale, che gli eletti al Parlamento europeo, al momento dell'accettazione del mandato, debbano giurare sulla

⁴⁵⁶ Cfr. S. CURRERI, *Il caso Occhetto*, cit., 5.

⁴⁵⁷ Così dispone l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee l'8 ottobre 1976, l. 278, successivamente modificato dalla decisione 93/81/Euratom, CECA, CEE, dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 e, da ultimo, dalla decisione 2018/994/Ue, Euratom del Consiglio del 13 luglio 2018.

⁴⁵⁸ Tale obbligo non trova fondamento direttamente nella Costituzione spagnola del 1978. L'art. 70 dispone che sono requisiti per accedere alla condizione di deputato la validità della verifica degli atti e delle credenziali e l'assenza di cause di incompatibilità. L'obbligo di giuramento è disciplinato, invero, dagli artt. 108 e 224, comma 2, della Ley organica del regimen electoral general (LOREG) del 19 giugno 1985, nonché dall'art. 20, comma 1, punto 3 del Reglamento del Congreso de los diputados.

Costituzione⁴⁵⁹ presso la *Junta Electoral Central* di Madrid⁴⁶⁰. La giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, sia pure in pronunce risalenti, ha avuto modo di occuparsi della previsione in questione, escludendone sempre la illegittimità⁴⁶¹.

Qui sorge il primo problema: Carles Puigdemont, ex presidente catalano in esilio in Belgio e neoeletto al Parlamento europeo, qualora fosse rientrato in territorio spagnolo sarebbe stato con ogni probabilità arrestato, in quanto accusato di ribellione e sedizione per i fatti avvenuti in Catalogna alla fine del 2017, culminati nella dichiarazione unilaterale di indipendenza⁴⁶². Oltre a Puigdemont, risultavano eletti anche l'ex Assessore alla Salute Antoni Comin, anch'egli in esilio in Belgio, e l'ex vicepresidente catalano Oriol Junqueras, in stato di custodia cautelare in Spagna e imputato (e successivamente condannato) dinanzi al *Tribunal Supremo*. Nei giorni seguenti alle elezioni, l'ex presidente Puigdemont ha tentato invano di entrare nella sede del Parlamento europeo in quanto sprovvisto delle necessarie credenziali, poiché le competenti autorità nazionali non avevano inviato l'elenco definitivo degli eletti, con conseguente sospensione dell'assunzione della carica per tutti gli eurodeputati spagnoli. Il giuramento di fronte alla *Junta Electoral Central* si è svolto il 17 giugno, in assenza dei tre aspiranti eurodeputati catalani: in ragione di ciò, la Commissione ha comunicato al Parlamento europeo la lista definitiva degli eletti, comprendente soltanto cinquantuno nominativi, rispetto ai cinquantaquattro seggi spettanti alla Spagna. Conseguentemente, i tre esclusi scrissero al Presidente del Parlamento europeo Tajani al fine di vedersi riconosciuta la qualità di eurodeputati: il Presidente, appellandosi all'art. 12 dell'Atto del 1976, che impone al Parlamento di Strasburgo di prendere atto dei risultati elettorali proclamati negli Stati membri, ha rimesso la decisione sulla legalità delle norme e delle procedure in materia

⁴⁵⁹ Cfr. E. GONZALES FERNANDEZ, *Juramento y lealtad a la Constitución*, in *Revista de derecho político*, n. 60/2004, 185 e ss.; A. BASURTO BARRIO, *“Por imperativo legal”: el acatamiento de la Constitución por diputados y senadores*, in *hayderecho.expansion.com*, 24 maggio 2019.

⁴⁶⁰ Tale organo, parte dell'amministrazione elettorale, è composto in maggioranza da magistrati del *Tribunal supremo* (8 componenti) e da professori in materie giuridiche, di scienze politiche o sociologia (5 componenti).

⁴⁶¹ Cfr. *Tribunal Constitucional*, sentt. nn.: 101/1983; 122/1983; 8/1985; 74/1991. La più rilevante tra le pronunce in materia è senza dubbio la n. 119/1990, che offre una ricostruzione sistematica della compatibilità del giuramento con la Costituzione. Inoltre, tale pronuncia è utile per valutare il significato del giuramento o della promessa di *acatar la Constitución* e per criticarne l'anacronismo o per interpretarli in senso relativamente flessibile, pur nel rispetto delle prescrizioni legislative e regolamentari. Si veda, in particolare, il punto 4 dei *Fundamentos jurídicos* della predetta sentenza.

⁴⁶² Cfr. A. DI MARTINO, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018; G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; G. FERRAIUOLO (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *federalismi.it*, n. 22/2014; G. FERRAIUOLO, *La via catalana. Vicende dello stato plurinazionale spagnolo*, in *federalismi.it*, n. 18/2013.

elettorale alle autorità giurisdizionali nazionali. I legali di Puigdemont e di Comin hanno proposto un ricorso al Tribunale di Primo grado dell'Unione europea, respinto in sede cautelare ma sul quale il Tribunale dovrà pronunciarsi successivamente nel merito, al fine di ottenere «la sospensione della operatività di diverse decisioni del Parlamento europeo che impedirebbero ai ricorrenti di prendere possesso dei propri seggi in Parlamento in qualità di membri eletti e, in secondo luogo, un'ordinanza che imponga al Parlamento europeo di adottare tutte le misure necessarie – incluso il riconoscimento dei privilegi e delle immunità dei ricorrenti – in modo che essi possano occupare i propri seggi per il 2 luglio 2019»⁴⁶³. Parallelamente, il *Tribunal Supremo*, dinanzi al quale pendeva il procedimento penale a carico di Junqueras, ha sollevato una questione pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea avente ad oggetto il contenuto ed i limiti dell'immunità derivanti dal mandato parlamentare europeo. Successivamente, la *Junta Electoral Central* ha definitivamente stabilito che, in mancanza di giuramento, i tre indipendentisti catalani non possono acquisire lo status di europarlamentari.

Anzitutto, diversi erano gli scenari che potevano prospettarsi di fronte al Parlamento europeo nel momento in cui avesse svolto la verifica dei poteri degli eletti: poteva limitarsi a recepire la decisione delle autorità spagnole o, al contrario, assumere una propria determinazione facendo leva sul principio di autonomia che caratterizza ogni assemblea elettiva? È pur vero che l'esperienza comparata dimostra come la verifica dei poteri sia stata progressivamente *esternalizzata* dai Parlamenti nazionali, prevedendo, nelle forme più varie, il concorso dell'autorità giudiziaria o di altri organi; tuttavia, sarebbe inedito che un'assemblea parlamentare si limitasse a recepire la convalida degli eletti svolta – e vale la pena ricordarlo – in un ordinamento diverso.

Per quanto riguarda il caso Junqueras, è interessante approfondire l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del *Tribunal Supremo* spagnolo, per analizzare quali punti sono stati posti all'attenzione del giudice comunitario, che ha risposto con una pronuncia di estrema rilevanza poiché il contenuto e i limiti dell'immunità parlamentare europea mai erano mai stati affrontati dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo.

Le questioni giuridiche emergenti da questa complessa vicenda fattuale sembrano ruotare attorno a due poli, le cui orbite si intersecano in diversi punti: la verifica dei poteri del Parlamento europeo nel caso di Puigdemont e Comin; l'immunità penale degli

⁴⁶³ Ordinanza del Presidente del Tribunale di Primo grado, 1 luglio 2019 (T-388/19 R).

europarlamentari spagnoli per quanto riguarda Junqueras. Ed è proprio seguendo queste due direttrici che si intende analizzare le questioni in esame.

5.1. La verifica dei poteri del Parlamento europeo... tra Madrid e Strasburgo?

Come si è avuto modo di evidenziare, le vicende dell'ex Presidente Puigdemont e dell'ex Assessore Comín riguardavano essenzialmente la verifica dei poteri degli europarlamentari. Dall'assetto normativo ricostruito in precedenza emerge che il Parlamento di Strasburgo avrebbe esclusivamente potuto limitarsi a prendere atto dei risultati elettorali proclamati nei singoli Stati membri sulla base delle rispettive normative nazionali, potendo essere sindacate a livello sovranazionale soltanto le cause di incompatibilità e le contestazioni che trovino il proprio fondamento nell'Atto elettorale del 1976: tale interpretazione risulta confermata dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea⁴⁶⁴, che ha negato al Parlamento europeo la potestà di compiere una verifica dei poteri autonoma rispetto alle autorità nazionali⁴⁶⁵, giurisprudenza che viene poi richiamata nella motivazione dell'ordinanza di rigetto delle misure cautelari invocate nel ricorso di Puigdemont e Comín⁴⁶⁶.

Tale orientamento non meritava di essere condiviso con riferimento al caso di specie. Anzitutto, la motivazione dell'ordinanza non fa mai menzione della dimensione europea dei diritti di cittadinanza e di rappresentanza politica: il diritto di elettorato passivo per le elezioni del Parlamento europeo si inserisce nel cuore dei diritti discendenti dallo status di cittadino

⁴⁶⁴ Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee, V sez., sentenza del 10 aprile 2003 (causa T-353/00); Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 30 aprile 2009 (cause riunite C-393/07 e C-9/08). Sul tema si vedano anche: M. ANGIOY, *La verifica dei poteri nel Parlamento europeo ed il rinnovo della delegazione italiana*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 6/1966, 21 ss.; A. CHITI-BATTELLI, *La verifica dei poteri in un Parlamento europeo direttamente eletto*, in *Rivista di Diritto europeo*, n. 4/1976, 315-335; M. COCCIA, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, in *Riv. Trim. dir. Publ.*, 1983, 360; G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2001; F. RIGANO, *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, in *DPCE*, 2003, 1339 e ss.; S. CURRERI, *Il caso Occhetto come casus belli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 12/2007; P. COSTANZO, *Corsi e ricorsi dell'autonomia parlamentare tra livello nazionale e livello comunitario*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2008; S. ROSSI, *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Euroscopio – Note dall'Europa*; S. CURRERI, *Il "caso Occhetto": rinuncia all'elezione e autonomia del parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2008, 197-231; G. GARGANI, *La verifica dei poteri: un caso di "vindicatio potestatis" da parte del Parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, 233 ss.; S. CURRERI, *Ancora sul caso Occhetto: finale di partita?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2009.

⁴⁶⁵ Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, Cause riunite C-393/07 e C-9/08 Repubblica italiana e Beniamino Donnici contro Parlamento europeo, p.to 23.

⁴⁶⁶ Tribunale di Primo grado dell'Unione europea, ordinanza del Presidente del 1° luglio 2019 (causa T-388/19 R).

europeo, come stabilito dagli artt. 20, par. 2, TFUE e 39 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea.

In secondo luogo, pur essendo innegabile che, in assenza di una normativa elettorale comune, le elezioni europee siano disciplinate dalle singole normative nazionali, è altrettanto vero che sugli Stati membri grava l'obbligo di esercitare le proprie competenze in modo non contrario al diritto dell'Unione. L'obbligo di prestare giuramento sulla Costituzione spagnola si pone in contrasto con la natura diretta dell'elezione dei membri del Parlamento europeo, pregiudicando l'*effetto utile* del diritto di ogni cittadino di candidarsi in tali elezioni, garantito dall'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali⁴⁶⁷. Occorre ricordare che l'art. 52, par. 2, della medesima Carta ammette che limitazioni ai diritti riconosciuti dalla stessa possano essere stabilite solo con legge e purché rispettino il contenuto essenziale del diritto in questione, specificando che «nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui»⁴⁶⁸.

Non essendovi precedenti specificamente attinenti alla tutela del diritto di elettorato passivo, è utile richiamare sinteticamente la giurisprudenza del Lussemburgo in materia di limitazioni del versante attivo del diritto di voto. Nella sentenza, pronunciata a seguito di un rinvio pregiudiziale di interpretazione avente ad oggetto gli artt. 39 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'ambito di una controversia sull'esclusione del ricorrente dalle liste elettorali in applicazione di una pena accessoria, la Grande Sezione della Corte ha specificato che «gli Stati membri sono vincolati, nell'esercizio di tale competenza [in materia elettorale], dall'obbligo, enunciato all'articolo 1, paragrafo 3, dell'atto del 1976, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 3, TUE, di assicurare che l'elezione dei membri del Parlamento europeo si svolga a suffragio universale diretto, libero e segreto»⁴⁶⁹.

In altre sentenze, aventi perlopiù ad oggetto il diritto di voto per il Parlamento europeo dei residenti in ex colonie e territori d'oltremare⁴⁷⁰, la Corte di Giustizia ha ribadito la natura

⁴⁶⁷ P. VAN ELSUWEGE, *Empty Seats in the European Parliament: What About EU Citizenship?*, in *VerfBlog*, 2019/7/09, <https://verfassungsblog.de/empty-seats-in-the-european-parliament-what-about-eu-citizenship/>.

⁴⁶⁸ Cfr. Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 50, nonché Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punto 55.

⁴⁶⁹ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 6 ottobre 2015 (p.to 32).

⁴⁷⁰ Sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, 12 settembre 2006 (causa C-145/04 e C-300/04). Cfr. F. DEL CONTE, *CEDU e UE a confronto: la Corte di Lussemburgo si pronuncia sulla titolarità del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo* in *DPCE*, n. 4/2004, 1525 ss.; P. CAVALIERE, *Da Strasburgo a Lussemburgo: i nuovi confini del diritto di voto nelle elezioni per il Parlamento europeo*, in *DPCE*,

fondamentale di tale diritto, collegandolo alla necessaria parità di trattamento tra i cittadini europei in tutti gli Stati membri dell'Unione. Ciò che vale per il versante attivo di tale diritto, non può non valere per l'elettorato passivo, che del primo è emanazione e diretta conseguenza. Pertanto, l'esigenza di garantire la parità di trattamento si pone anche per l'accesso alle cariche elettive: se così non fosse, risulterebbe compromesso il diritto di voto nel suo complesso, sotto i profili della libertà e dell'eguaglianza del suffragio, in quanto la scelta degli elettori a favore di determinati candidati verrebbe vanificata – dopo le elezioni – dall'applicazione della normativa elettorale nazionale. Pur trattandosi di una giurisprudenza in cui viene presa in considerazione la parità di trattamento nell'accesso all'elettorato attivo tra cittadini di territori diversi – l'ex colonia o il territorio d'oltremare ed il continente – tale principio trova applicazione anche tra cittadini residenti nel medesimo Stato membro e per entrambi i versanti del diritto di voto.

La situazione di Puigdemont e Comin appariva ancor più paradossale se si considera che la candidatura degli stessi era stata avallata anche dal *Tribunal Supremo* e dal *Juzgados de lo Contencioso-administrativo* di Madrid. La *Junta Electoral Central* aveva escluso la candidatura dei due leader indipendentisti catalani dalle liste elettorali sulla base di una non meglio specificata inidoneità ad essere candidati. La decisione veniva impugnata dinanzi al *Tribunal Supremo*, il quale ha ribadito che «El derecho de sufragio pasivo es un derecho fundamental que el art. 23 de la Constitución reconoce a todos los ciudadanos españoles, por tanto, también a los señores Puigdemont i Casamajo y Comín Oliveres, y a la sra. Ponsati i Obiols». Inoltre, tale diritto può essere limitato solo se sussiste una causa di ineleggibilità prevista dall'art. 6.2 della LOREG (Ley Orgánica de Régimen Electoral General), che non ricomprende il caso di latitanza all'estero o di ribellione. Anche l'ordinamento spagnolo ha fatto proprio l'orientamento secondo cui le cause di ineleggibilità devono essere interpretate restrittivamente e, in particolare nella materia elettorale, le disposizioni vanno interpretate al fine di favorire l'effettività dei diritti umani e fondamentali.

Il giudice adito, tuttavia, ha dichiarato la propria incompetenza, demandando il giudizio al *Juzgados de lo Contencioso-administrativo*, organo al quale l'art. 49 della LOREG affida la risoluzione di tali controversie. Anche i giudici amministrativi hanno confermato la lettura del *Tribunal Supremo*, sottolineando come il reato di sedizione non compaia tra le cause di

n. 1/2007, 319 ss.; L. MONTANARI, *La titolarità del diritto di voto al Parlamento europeo: osservazioni su due sentenze della Corte di Lussemburgo*, in *La Comunità internazionale*, n. 4/2007, 703 ss..

ineleggibilità⁴⁷¹. Tale vicenda ha destato scalpore nell'opinione pubblica spagnola, ipotizzando una *extralimitación* del *Tribunal Supremo*, che avrebbe in qualche misura orientato le successive decisioni dei giudici amministrativi.

Alla luce di ciò, risulta difficile comprendere come l'obbligo di giurare fedeltà alla Costituzione spagnola soddisfi le condizioni di cui all'art. 52 della Carta di Nizza. A quali finalità di interesse generale risponde tale obbligo? Quali libertà o diritti altrui sono tutelati dalla disposizione in esame? Tale assunto risulta rafforzato anche dalle concrete modalità applicative dell'obbligo in questione, laddove le autorità spagnole hanno rifiutato una modalità di giuramento alternativa, ribadendo la necessità di comparire personalmente: da ciò nasce il dubbio che la finalità dell'applicazione rigida della disposizione fosse quella di privare il popolo catalano dei propri rappresentanti al Parlamento europeo, determinando una violazione del diritto sovranazionale.

5.2. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione sull'immunità degli europarlamentari

Diversa è la situazione del terzo degli indipendentisti catalani eletti al Parlamento di Strasburgo. Oriol Junqueras si trova in stato di custodia cautelare dal novembre 2017 per i fatti legati allo svolgimento del referendum sull'indipendenza della Catalogna. Il 14 ottobre del 2019 il *Tribunal Supremo* ha condannato l'ex vicepresidente alla pena di tredici anni di reclusione per il reato di sedizione. Nel caso in esame, oltre alla mancata proclamazione, dovuta all'impossibilità di giurare sulla Costituzione di fronte alla *Junta Electoral Central*, si pongono una serie di questioni derivanti dallo stato detentivo di Junqueras e al rapporto con l'immunità parlamentare degli eurodeputati.

Il *Tribunal Supremo*, dinanzi al quale pendeva il procedimento penale per ribellione e sedizione, a seguito della richiesta di un permesso straordinario di uscita dal carcere per permettere a Junqueras di prestare giuramento, ha proposto un rinvio pregiudiziale di interpretazione avente ad oggetto i limiti dell'immunità parlamentare europea. Riassunto il quadro fattuale, il giudice rimettente si sofferma sulla ricostruzione dell'assetto normativo in tale ambito. L'art. 9 del Protocollo n. 7 allegato al TFUE afferma che agli eurodeputati, per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, è riconosciuta sul territorio nazionale la stessa immunità dei parlamentari del Paese di elezione. Invece, nel territorio degli altri Stati membri l'immunità è assoluta ed esenta i parlamentari da qualsiasi tipo di detenzione e di

⁴⁷¹ M. CECILI, *Puigdemont candidabile per le Europee. I "rivoluzionari catalani" all'assalto delle istituzioni spagnole ed europee*, in www.diritticomparati.it, 24 maggio 2019.

procedimento giudiziario. Il comma 2 dell'art. 7 si preoccupa poi di specificare che «L'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano», ferma restando la potestà del Parlamento europeo di revocare l'immunità di uno dei propri membri. A livello nazionale l'immunità parlamentare è disciplinata dall'art. 71 comma 2 della Costituzione, a norma del quale durante il periodo del loro mandato deputati e senatori godono dell'immunità e potranno solamente essere detenuti in caso di flagrante reato, non potendo essere incriminati o processati se non previa autorizzazione delle rispettive Camere. Il comma 3 individua nella Sezione penale del *Tribunal Supremo* il foro speciale cui spetta la competenza a giudicare dei reati dei parlamentari.

Ciò premesso, il giudice rimettente illustra il nesso di pregiudizialità con il processo pendente dinanzi a sé: al fine di risolvere il rilascio o il diniego del permesso penitenziario all'imputato, eletto eurodeputato in una situazione di detenzione preventiva, è imprescindibile conoscere l'ambito di efficacia delle prerogative di cui all'articolo 9 del Protocollo n. 7, con particolare riferimento al citato comma 2. In particolare, secondo il giudice spagnolo si tratterebbe di risolvere la questione del momento in cui si consolida lo status di parlamentare, decisione che condiziona il rilascio del permesso penitenziario straordinario⁴⁷².

Nonostante questa norma sia stata analizzata in varie sentenze della Corte di Giustizia, la sua dimensione temporale e il suo contenuto soggettivo e oggettivo devono ancora essere chiariti. La Corte di Giustizia ha già affermato espressamente la propria competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sul citato art. 9 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità⁴⁷³, ribadendo che qualsiasi richiesta di revoca dell'immunità rivolta al Parlamento europeo non la priva della competenza a risolvere la questione sollevata⁴⁷⁴. La giurisprudenza comunitaria ha chiarito che l'espressione contenuta in tale articolo 9 (ex articolo 10) «mentre l'Assemblea è in sessione», riferita al campo di applicazione temporale dell'immunità, si riferisce espressamente alla sessione del Parlamento europeo. Ne consegue che ogni riferimento alla legislazione nazionale per l'interpretazione di questo concetto sarebbe incompatibile non solo con il testo del Protocollo, ma anche con lo scopo della disposizione, la cui funzione è garantire l'immunità, per lo stesso periodo, a tutti i membri del Parlamento europeo, indipendentemente dalla loro nazionalità. Dunque, secondo il giudice rimettente,

⁴⁷² *Tribunal Supremo* di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1° luglio 2019, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷³ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza del 12 maggio 1964 (C-101/63).

⁴⁷⁴ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza del 10 luglio 1986 (C-149/85).

supportato dalla giurisprudenza comunitaria, la durata delle sessioni del Parlamento europeo deve essere valutata esclusivamente alla luce del diritto comunitario⁴⁷⁵.

Tuttavia, ciò non chiariva quale sia il regime giuridico vigente nelle situazioni precedenti l'inizio delle sessioni, né se l'immunità possa applicarsi ai deputati eletti e non proclamati. In merito a quest'ultimo punto vi erano già opinioni divergenti: secondo il parere dell'on. Donnez, formulato nel 1985 per la Commissione giuridica e per i diritti civili in occasione del progetto di revisione del Protocollo n. 7, l'immunità potrebbe produrre i propri effetti dalla proclamazione dell'elezione e cessare al termine del mandato del deputato. Secondo il giudice spagnolo, invece, l'interpretazione letterale del citato art. 9 giustifica l'applicazione di un criterio temporale ristretto. A supporto vengono invocati l'art. 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo, a norma del quale l'assegnazione dei seggi ha luogo «dall'apertura della prima seduta dopo le elezioni» e l'articolo 4, il quale stabilisce che il mandato inizia, conformemente all'articolo 5 dell'Atto del 1976, con l'apertura della prima seduta dopo ogni elezione, fissata a norma dell'art. 146, comma 2, del Regolamento interno al Parlamento europeo. Per il giudice rimettente anche l'interpretazione teleologica condurrebbe a questa conclusione: poiché le norme sulle immunità tenderebbero a garantire protezione al Parlamento europeo in quanto istituzione, fintantoché esso non si riunisce dando avvio alle proprie attività non vi sarebbe ragione per assicurare tale privilegio⁴⁷⁶. Al fine di rafforzarla propria tesi, il *Tribunal Supremo* adduce un argomento ulteriore: posto che, nella prospettiva della Corte di Giustizia – fatta propria dal giudice spagnolo – il Parlamento europeo non avrebbe alcuna autonomia nel valutare la proclamazione dei candidati eletti effettuata dai singoli Stati membri sulla base delle rispettive normative nazionali, l'immunità parlamentare dovrebbe essere agganciata alla proclamazione e all'invio della lista dei nominativi a Strasburgo, momento a partire gli eurodeputati entrano ufficialmente a far parte dell'Assemblea⁴⁷⁷. Il giudice spagnolo ammette le difficoltà che potrebbero prodursi seguendo tale interpretazione, inclusa la possibilità che un eurodeputato eletto ma non proclamato possa essere soggetto a restrizioni della libertà personale. Tuttavia, vengono richiamati altri interessi costituzionali da porre in bilanciamento con l'immunità parlamentare, quali la buona amministrazione della giustizia e l'esigenza di non pregiudicare l'esito del

⁴⁷⁵ *Tribunal Supremo* di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1° luglio 2019, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷⁶ *Tribunal Supremo* di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1° luglio 2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷⁷ *Tribunal Supremo* di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1° luglio 2019, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

processo penale, che verrebbero frustrati qualora tale garanzia venisse accordata all'eletto in stato di custodia cautelare, a quel punto legittimato a chiedere la scarcerazione in applicazione dell'art. 71, comma 2, della Costituzione spagnola⁴⁷⁸. Tale conclusione, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, appariva tutt'altro che scontata, dal momento che anche l'ordinamento spagnolo ammette la possibilità che un parlamentare possa essere detenuto previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il *Tribunal Supremo* ritiene che l'immunità prevista dall'articolo 9 del protocollo n. 7 non operi fino all'insediamento del deputato, non essendo sufficiente la sola elezione. Secondo il giudice rimettente non esiste una pronuncia esplicita sul campo di applicazione temporale (estensione al momento precedente alle sedute), soggettivo (estensione ai rappresentanti eletti) e oggettivo (estensione dell'espressione "quando si dirigono") dell'art. 9. Non è quindi possibile dedurre la soluzione ermeneutica dal dettato della disposizione, né dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁴⁷⁹.

Queste, in definitiva, le questioni sollevate dal *Tribunal Supremo*:

1. La prima questione riguardava la portata soggettiva della dell'articolo 9 del protocollo n. 7 e, in particolare, se esso si applichi, prima dell'inizio della sessione parlamentare, al candidato eletto ma non ancora proclamato in applicazione della normativa nazionale, cui rinvia l'art. 8 dell'Atto del 1976.

2. In caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice rimettente si chiede se tale interpretazione estensiva del termine "sessione parlamentare" si applichi anche a chi, come nel caso dell'ex vicepresidente Junqueras, è stato eletto ma non proclamato dalla *Junta Electoral Central*, in applicazione dei requisiti stabiliti dalla legge elettorale spagnola.

3. Se la risposta fosse positiva anche per il secondo dubbio, nel caso in cui il parlamentare eletto ma non proclamato si trovasse in una situazione di detenzione provvisoria per reati gravi da prima dell'inizio del procedimento elettorale, l'autorità giudiziaria nazionale sarebbe obbligata, in considerazione dell'espressione «quando si recano o ritornano dal luogo di riunione del Parlamento europeo» di cui all'art. 9 del protocollo n. 7, a revocare la custodia cautelare in termini assoluti, quasi automaticamente, per consentire lo svolgimento della funzione parlamentare ed il conseguente viaggio verso il Parlamento europeo? Ovvero troverebbe applicazione un criterio elastico di ponderazione, nel caso specifico, tra i diritti e

⁴⁷⁸ *Tribunal Supremo* di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1° luglio 2019, punto 4.5 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷⁹ *Tribunal Supremo* di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1° luglio 2019, punto 4.6 del *Considerato in diritto*.

gli interessi della giustizia e del giusto processo con la garanzia dell'immunità parlamentare, tale per cui la revoca della custodia cautelare non opererebbe automaticamente?

5.2.1. Alcune osservazioni critiche sul dies a quo dell'immunità parlamentare degli eurodeputati

Il rinvio pregiudiziale di interpretazione sollevato dal *Tribunal Supremo* ruotava attorno alla questione del termine iniziale a partire dal quale si acquista la qualità di eurodeputato e, conseguentemente, la correlata immunità parlamentare. Nonostante il giudice rimettente abbia individuato tale momento nel giuramento sulla Costituzione spagnola di fronte alla *Junta Electoral Central*, tale soluzione non appariva obbligata essendovi fondate ragioni per ritenere già a quel tempo la questione tutt'altro che pacifica.

Come si è avuto modo di specificare, l'art. 12 dell'Atto del 1976 afferma che il Parlamento europeo «prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri»: per comprendere da quale momento si acquista la carica di eurodeputato è anzitutto necessario richiamare la disciplina elettorale spagnola. L'art. 224, comma 1, della LOREG, dopo aver enunciato i compiti spettanti alla *Junta Electoral Central* successivamente alle elezioni, stabilisce che essa procede alla proclamazione degli eletti⁴⁸⁰, momento a partire dal quale decorre il termine di cinque giorni entro cui deve avvenire il giuramento sulla Costituzione spagnola. È da notare che l'art. 21 del Regolamento generale del Congresso dei deputati aggancia la nascita delle immunità parlamentari al momento della proclamazione, e non del giuramento né, tantomeno, della successiva verifica dei poteri svolta dal Parlamento⁴⁸¹. Dal momento che le norme europee stabiliscono da un lato che il Parlamento europeo può soltanto prendere atto dei risultati proclamati negli Stati membri e, dall'altro, che nei singoli Stati membri l'europarlamentare gode della medesima immunità accordata ai parlamentari di quello Stato, non si vede alcuna ragione in base alla quale per i parlamentari europei eletti in Catalogna dovrebbe applicarsi un regime differente.

Anche il Parlamento europeo – nella prassi e nei documenti redatti dal Servizio Affari legali – e la giurisprudenza della Corte di Giustizia si sono più volte interrogati sull'efficacia

⁴⁸⁰ «La Junta Electoral Central procederá, no más tarde del vigésimo día posterior a las elecciones, al recuento de los votos a nivel nacional, a la atribución de escaños correspondientes a cada una de las candidaturas y a la proclamación de electos».

⁴⁸¹ «Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca».

temporale dell'immunità parlamentare. Anzitutto, in due pronunce del 1964⁴⁸² e del 1986⁴⁸³ la Corte ha chiarito che il riferimento alla durata delle sessioni di cui all'art. 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità, periodo durante quale vige l'immunità parlamentare, in combinato disposto con l'art. 8 del Regolamento interno del Parlamento europeo, copre interamente i dodici mesi nei quali si svolge la sessione parlamentare. Alla luce della prassi per cui la sessione successiva ha inizio il giorno dopo a quello in cui è terminata la precedente, si può ritenere che l'immunità trovi applicazione per l'intera durata della legislatura europea⁴⁸⁴. Inoltre, secondo la Corte il riferimento alla durata delle sessioni del Parlamento europeo deve essere interpretato solo ed esclusivamente alla luce del diritto comunitario, essendo ogni riferimento al diritto nazionale incompatibile con la lettera e con lo spirito del Protocollo sui privilegi e le immunità. La prassi ha poi riconosciuto che l'immunità parlamentare si applica anche ai fatti commessi prima dell'inizio del mandato – pur restando ferma la possibilità che essa venga autonomamente revocata – poiché ai fini della tutela dei principi di indipendenza e buon funzionamento del Parlamento europeo, cui l'istituto in esame è funzionale, poco rileva che il fatto sia stato commesso prima o dopo l'inizio del mandato⁴⁸⁵.

Le considerazioni sopra svolte, tuttavia, non aiutano ad individuare il momento a partire dal quale l'immunità parlamentare è efficace rispetto al singolo eletto. A questo fine, risultano di particolare interesse talune osservazioni contenute nella relazione che l'on. Francois Zimmeray trasmise alla Commissione per gli Affari legali ed il mercato interno in occasione della valutazione della revoca dell'immunità parlamentare dell'eurodeputato italiano Francesco Musotto⁴⁸⁶. Secondo una prima interpretazione, l'immunità di cui all'art. 8 del Protocollo sarebbe applicabile a partire dalla prima riunione utile del Parlamento europeo: la tesi troverebbe supporto nel combinato disposto tra l'art. 9 citato con gli artt. 3 (art. 5 nella

⁴⁸² Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 12 maggio 1964, *Wagner v. Fohrmann and Krier*, (C-101/63).

⁴⁸³ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 10 luglio 1986, *Wybot v. Faure*, (C-149/85).

⁴⁸⁴ European Parliament – Directorate General for research, *Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament*, luglio 1999, p. 176 e ss.; European Parliament, Directorate General for Internal Affairs, *The immunity of members of the European Parliament*, PE 509.981, p. 20.

⁴⁸⁵ Report on the request for upholding of the immunity and privileges of Mr Francesco Musotto (2002/2201(IMM) RR\501955EN.doc PE 332.549), p. 12; European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, *Parliamentary immunity in the European Parliament*, IPOL/C/JURI/NOTE/2005/4/a, p. 7; European Parliament, Directorate General for Internal Affairs, *The immunity of members of the European Parliament*, PE 509.981, p. 20.

⁴⁸⁶ Report on the request for upholding of the immunity and privileges of Mr Francesco Musotto (2002/2201(IMM) RR\501955EN.doc PE 332.549).

versione attualmente vigente) dell'Atto del 1976⁴⁸⁷, 8 comma 1 e 10 (art. 4, comma 1, della versione attualmente vigente) del Regolamento interno del Parlamento europeo⁴⁸⁸: tale interpretazione sarebbe supportata anche dal punto di vista teleologico, in quanto gli artt. 9 e 10 del Protocollo mirano a tutelare il funzionamento del Parlamento europeo, il quale non inizia i propri lavori se non con la prima riunione dopo le elezioni.

La relazione Zimmeray propone una seconda interpretazione dell'art. 9, in forza della quale l'immunità parlamentare decorrerebbe dalla proclamazione dell'elezione fino al termine del mandato. Tuttavia, essa viene scartata sulla base dell'interpretazione letterale dell'art. 5 dell'Atto del 1976, che collegherebbe l'inizio del mandato parlamentare alla prima riunione del Parlamento europeo. Una variante di tale tesi differenzia il regime applicabile agli eurodeputati a seconda che essi siano stati o meno parte della precedente legislatura europea: i primi godrebbero dell'immunità parlamentare anche prima della riunione delle nuove Camere; i secondi soltanto dopo. L'approdo interpretativo cui giunge il rapporto Zimmeray va nella direzione di escludere l'applicabilità al caso di specie dell'art. 9 (art. 8 nella versione vigente⁴⁸⁹) del Protocollo in quanto sarebbero insussistenti le condizioni ivi previste, in favore del successivo art. 10 (attualmente art. 9), il quale rinvia alla disciplina sulle immunità parlamentari applicabile nel singolo Stato membro⁴⁹⁰, nel caso di specie l'art. 68 della Costituzione italiana: dal momento che la disciplina nazionale tutelerebbe il parlamentare sin dalla proclamazione e non dalla prima riunione delle nuove Camere, la relazione chiede di confermare l'immunità parlamentare dell'on. Musotto. È da evidenziare che tale soluzione discende esclusivamente dall'applicazione della normativa italiana cui l'art. 9 fa rinvio, non sussistendo sul punto una specifica disposizione di origine sovranazionale né, tantomeno, precedenti significativi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Conseguentemente, nella relazione si richiama l'esigenza di dotare l'Unione europea di una disciplina uniforme in

⁴⁸⁷ «Il periodo quinquennale per cui sono eletti i membri del Parlamento europeo inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione. Esso può essere prolungato o abbreviato in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, secondo comma. Il mandato di ogni membro del Parlamento europeo inizia e scade contemporaneamente al periodo di cui al paragrafo 1».

⁴⁸⁸ L'inizio e il termine del mandato sono determinati a norma degli articoli 5 e 13 dell'Atto del 20 settembre 1976.

⁴⁸⁹ «I membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni».

⁴⁹⁰ «Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso beneficiano: a) sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese, b) sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario. L'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano. L'immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri».

materia di immunità parlamentare, in quanto in taluni Stati membri essa trova applicazione dal momento della proclamazione, in altri solo a partire dalla prima riunione del Parlamento eletto. Il relatore propende nettamente per la prima delle due soluzioni, in quanto ciò assicurerebbe una piena tutela agli eletti sin dalla diffusione dei risultati elettorali contro ogni possibile iniziativa persecutoria.

Non appare condivisibile, invece, il richiamo all'art. 5 dell'Atto del 1976, cui fa rinvio anche l'art. 4, comma 1, del Regolamento interno del Parlamento europeo, come argomento a supporto della decorrenza della immunità parlamentare soltanto a partire dalla prima riunione⁴⁹¹, accolto anche dal *Tribunal Supremo*⁴⁹²: la disposizione citata si limita, infatti, ad indicare un termine temporale omogeneo a partire dal quale calcolare la durata quinquennale del mandato parlamentare. D'altro canto, essa risponde alla necessità pratica di individuare un momento unitario per il calcolo della durata della legislatura europea, in ragione del fatto che le elezioni per il Parlamento europeo avvengono in un arco temporale di tre o quattro giorni, diversi per ciascuno degli Stati membri, i quali, a loro volta, si differenziano per la diversità dei tempi dello spoglio dei voti e della pubblicazione dei risultati elettorali: ciò non significa, tuttavia, che alcune prerogative parlamentari non possano trovare applicazione sin dal momento della elezione. Quest'ultima conclusione sembra trovare supporto anche nella lettera dell'art. 9, comma 2, del Protocollo laddove prevede che l'immunità tuteli l'europarlamentare quando si reca al luogo di riunione del Parlamento: è chiaro che in occasione della prima riunione l'immunità produrrà i propri effetti antecedentemente alla stessa, già durante il viaggio del deputato verso l'Europarlamento. Inoltre, come specificato dal Parlamento e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, trattandosi di immunità diretta a tutelare il buon funzionamento dell'organo parlamentare, è ragionevole ritenere che essa operi sin dal momento della pubblicazione dei risultati elettorali, in quanto una limitazione della libertà personale degli eurodeputati appena eletti comprometterebbe ugualmente il funzionamento dell'assemblea parlamentare che, tra le varie conseguenze, non potrebbe riunirsi nel *plenum*. Infatti, a partire dal 1987 i report elaborati inizialmente dalla Commissione per gli affari legali ed i diritti dei cittadini e, successivamente, dalla Commissione sul regolamento, la verifica dei poteri e le immunità, hanno costantemente sostenuto che le immunità parlamentari operano

⁴⁹¹ Cfr. M. CAVERO GÓMEZ, *La inmunidad de los diputados en el Parlamento Europeo (Immunity of the Members of the European Parliament)*, in *Revista de las Cortes Generales (Review of the Spanish Parliament)*, n. 2/1990, p. 16-17.

dal momento della proclamazione dell'elezione e per tutta la durata del mandato parlamentare⁴⁹³.

Essendovi, dunque, più che fondate ragioni per ritenere che l'immunità parlamentare sia efficace sin dal momento della pubblicazione dei risultati elettorali, occorre analizzare quali riflessi ciò avrebbe potuto produrre sulla situazione di detenzione dell'ex vicepresidente Junqueras, eletto al Parlamento europeo il 26 maggio 2019. Per le ragioni illustrate nel paragrafo precedente, riferibili anche al caso in esame, l'obbligo di prestare giuramento sulla Costituzione spagnola al fine di completare il procedimento elettorale risulta irragionevole e lesivo della parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea. Di conseguenza, è da ritenere che anche in questo caso l'elezione si sia perfezionata con la pubblicazione dei risultati elettorali. Nella situazione in esame, sembra corretto ritenere che l'immunità producesse già i propri effetti e, di conseguenza, tanto Junqueras che Puigdemont e Comin potessero beneficiare di tale garanzia. Pur trattandosi di fatti commessi antecedentemente al momento del voto, dai quali è discesa la disposizione di una misura cautelare – eseguita soltanto nel caso di Junqueras – ciò non fa venire meno l'efficacia di tale garanzia, in quanto la privazione della libertà di tre eurodeputati andrebbe ad alterare il buon funzionamento del Parlamento europeo, valore tutelato dall'istituto in esame.

Trattandosi di un procedimento penale instaurato all'interno dello Stato membro di elezione dei tre eurodeputati, a norma dell'art. 9 del Protocollo sui privilegi e le immunità essi godono «delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese». Secondo il dettato del già citato art. 7, comma 2, della Costituzione spagnola, «durante il periodo del loro mandato i Deputati e Senatori godranno altresì dell'immunità e potranno solamente essere detenuti in caso di flagrante reato. Non potranno essere incriminati né processati se non previa autorizzazione delle rispettive Camere». Tale disposizione apparentemente conferisce ai parlamentari spagnoli una immunità dagli arresti pressoché assoluta. In realtà, l'art. 21, comma 1, n.1 del Regolamento del Congresso dei deputati⁴⁹⁴, nel disciplinare le cause di

⁴⁹² *Tribunal Supremo* di Madrid, II Sezione, ricorso 20907/2017, ordinanza del 1° luglio 2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹³ Cfr. European Parliament – Directorate General for research, *Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament*, luglio 1999, 176; European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, *Parliamentary immunity in the European Parliament*, IPOL/C/JURI/NOTE/2005/4/a, 7.

⁴⁹⁴ «1. Il Deputato sarà sospeso dai suoi diritti e doveri parlamentari: 1. Nei casi in cui ciò sia previsto, in applicazione delle norme di disciplina parlamentare stabilite nel presente Regolamento. 2. Quando, dopo la concessione da parte della Camera dell'autorizzazione oggetto di una richiesta di autorizzazione a procedere ed emanata l'ordinanza di rinvio a giudizio, si trovi in condizione di carcerazione preventiva e per la durata di questa».

sospensione del mandato parlamentare menziona esplicitamente l'ipotesi in cui, concessa l'autorizzazione a procedere dal Congresso, il deputato sia sottoposto ad una misura cautelare custodiale. L'art. 71 della Costituzione spagnola pare debba essere inteso come tutela per il parlamentare nei confronti di limitazioni della libertà personale disposte dall'autorità di pubblica sicurezza – tant'è che l'arresto in flagranza di reato rimane possibile – e non nei confronti delle misure cautelari ordinate dal giudice, eseguibili dopo l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Infatti, il mandato parlamentare dell'ex vicepresidente Junqueras, eletto al Congresso dei deputati in occasione delle ultime elezioni politiche del 28 aprile 2019, è stato immediatamente sospeso dalla Mesa del Congresso – organo corrispondente all'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati – a causa dello stato di detenzione cautelare in cui versava. In questo caso, *Tribunal Supremo* dapprima aveva concesso all'eletto un permesso straordinario per recarsi di fronte alla *Junta Electoral Central* per prestare giuramento sulla Costituzione spagnola e, successivamente, il Congresso, non appena insediatosi, ha sospeso il suo mandato parlamentare. In occasione delle successive elezioni del 10 novembre 2019, Junqueras, originariamente candidato come capolista di Esquerra Republicana de Catalunya, veniva successivamente escluso dalla competizione elettorale in applicazione dell'art. 384 bis della Ley de Enjuiciamiento Criminal, che prevede la sospensione automatica da qualsiasi carica pubblica per coloro che siano indagati per i reati di banda armata, terrorismo o ribellione, per tutta la durata dello stato di custodia cautelare in carcere. La sentenza del *Tribunal Supremo* del 14 ottobre, notificata il 30 ottobre, escludeva i reati sopra citati, condannando Junqueras e gli altri coimputati per il meno grave reato di sedizione. Inoltre, l'esecutività della pena accessoria dell'interdizione da qualsiasi ufficio veniva sospesa, in attesa della decisione della Corte di Lussemburgo sull'immunità discendente dallo status di parlamentare europeo.

Alcuni punti fermi potevano essere individuati già prima della sentenza. Anzitutto, dovendosi ritenere compiuto il procedimento elettorale, la strada più corretta sembra essere quella di devolvere la questione dell'immunità al Parlamento europeo. Come si è avuto modo di analizzare nel rapporto Zimeray, relativo alla revoca dell'immunità parlamentare dell'on. Musotto, il Parlamento europeo, in mancanza di una specifica disciplina comune in materia, ha fatto riferimento alla normativa nazionale, conclusione che trova supporto anche nel dato letterale dell'art. 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità. A seguito delle elezioni politiche spagnole del 28 aprile scorso, il Congresso dei deputati si è pronunciato sulla immunità di Junqueras, optando per la sospensione del mandato parlamentare. Tale soluzione sembra applicabile anche nel caso che qui ci occupa: trattandosi di una misura cautelare

legittima al tempo della sua adozione ed essendo l'immunità subentrata soltanto successivamente, essa non produrrebbe automaticamente i propri effetti, rendendosi necessaria l'intermediazione del Parlamento europeo che dovrà valutare il contrasto tra la custodia cautelare e l'esercizio del mandato parlamentare, indicando eventualmente il modo in cui bilanciare i principi in gioco.

5.3. La risposta della Corte di Giustizia: le sentt. nn. C-502/19 e C-646/19

La Corte di Giustizia, nella sentenza del 19 dicembre 2019, affronta anzitutto il problema della pregiudizialità della pronuncia rispetto alla causa principale. Il governo spagnolo costituitosi in giudizio rileva la natura meramente ipotetica della questione pregiudiziale, in quanto la condanna a tredici anni di reclusione che ha colpito Junqueras neutralizzerebbe ogni considerazione circa l'immunità parlamentare⁴⁹⁵: ne consegue che le questioni sollevate dai giudici nazionali godono di una presunzione di pertinenza e che la Corte può astenersi dal pronunciarsi solo qualora risulti che l'interpretazione richiesta non abbia alcun rapporto con la causa principale, qualora il problema sia ipotetico o quando non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni sollevate⁴⁹⁶. Le questioni poste risultano rilevanti per la risoluzione della causa e non meramente ipotetiche, in quanto il *Tribunal Supremo* dovrà pronunciarsi sulla fondatezza del ricorso proposto da Junqueras⁴⁹⁷.

Tornando alla pronuncia in commento, la Corte sottolinea anzitutto che, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa, espressione concreta della democrazia di cui all'articolo 2 TUE: in applicazione di questo principio, l'articolo 14, paragrafo 3, del TUE prevede che i membri dell'istituzione dell'Unione che costituisce il Parlamento europeo siano eletti a suffragio universale diretto, in piena libertà e a scrutinio segreto, per un periodo di cinque anni. Dalla disposizione citata consegue che lo status di deputato al Parlamento europeo deriva esclusivamente dalla elezione a suffragio universale diretto, libero e segreto⁴⁹⁸. Più specificamente, il giudice del Lussemburgo ricorda come l'articolo 8, comma 1, dell'Atto del 1976 preveda che, fatte salve le disposizioni dell'Atto stesso, «la procedura elettorale è disciplinata, in ciascuno Stato membro, da disposizioni nazionali». In secondo luogo,

⁴⁹⁵ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 51-54). Secondo la Corte, spetta soltanto al giudice nazionale valutare la necessità di una pronuncia pregiudiziale e i suoi effetti nel giudizio principale (cfr. causa C-621/18, Wightman e a./UE:C:2018:999, punto 26).

⁴⁹⁶ Cfr. causa C-621/18, Wightman e a./UE:C:2018:999, punto 27.

⁴⁹⁷ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 55-59.

⁴⁹⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 64-65

l'articolo 12 dell'atto elettorale prevede, tra l'altro, che il Parlamento europeo «verifica i poteri dei membri del Parlamento europeo» e «prende atto dei risultati [delle elezioni] ufficialmente proclamati dagli Stati membri».

Secondo la Corte, dal complesso delle disposizioni esaminate risulta che gli Stati membri restano tuttora competenti a disciplinare la procedura elettorale e proclamare ufficialmente i risultati elettorali. Da parte sua, il Parlamento europeo non avrebbe il potere generale di mettere in discussione la legittimità della proclamazione di tali risultati o di verificarne la conformità al diritto dell'Unione: a sostegno di tale conclusione, la Corte ricorda la sentenza del 30 aprile 2009, *Italia e Donnici contro Parlamento* (più dettagliatamente C-393/07 e C-9/08, EU:C:2009:275, punti da 55 a 57, 60 e 67), nella quale venne stabilito che il Parlamento europeo poteva soltanto limitarsi a prendere atto delle decisioni assunte dalle competenti autorità nazionali. Secondo il giudice del Lussemburgo, da tale quadro normativo consegue che, dovendo prendere atto dei risultati delle elezioni ufficialmente proclamati dagli Stati membri, le persone ufficialmente proclamate elette sono divenute perciò soltanto membri del Parlamento europeo: lo status di eurodeputato si conseguirebbe dunque con la sola proclamazione dei risultati elettorali⁴⁹⁹. In questo modo la Corte di Giustizia da un lato sembra neutralizzare l'obbligo di giuramento sulla Costituzione spagnola e, dall'altro, non smentisce il proprio precedente orientamento, in quanto non arriva a sindacare le norme sul procedimento elettorale interno allo Stato membro, continuando ad affermare di limitarsi a prendere atto dei risultati proclamati dagli Stati membri. Il margine di creatività di cui il giudice del Lussemburgo si è appropriato risiede nella individuazione della sola proclamazione degli eletti come momento di acquisizione della carica di eurodeputato, prescindendo dal completamento del procedimento elettorale disciplinato dalla normativa nazionale spagnola.

La garanzia dell'immunità parlamentare opera quindi da tale momento e, qualora il deputato eletto si trovi in stato di detenzione cautelare, il giudice competente ha il dovere di revocare tale misura o, qualora ritenga che essa debba essere mantenuta, dovrà immediatamente chiedere la revoca dell'immunità parlamentare al Parlamento europeo⁵⁰⁰: a livello pratico, ciò si sarebbe dovuto tradurre nella immediata scarcerazione di Junqueras o, in alternativa, nella richiesta al Parlamento europeo di non riconoscere l'immunità nel caso concreto, cosa che l'autorità giudiziaria spagnola avrebbe dovuto chiedere anche per quanto

⁴⁹⁹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 68-71.

⁵⁰⁰ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. C-502/19, p.ti 87-92

riguarda Comin e Puigdemont, trovandosi questi in stato di libertà al momento della rispettiva elezione a causa della fuga all'estero.

Un principio analogo a quello della sentenza Junqueras ha trovato applicazione anche nella controversia che riguardava Puigdemont e Comin: negato loro l'ingresso al Parlamento europeo in vista dell'insediamento degli eurodeputati del 2 luglio, i due leader indipendentisti hanno proposto ricorso – respinto in sede cautelare – per la sospensione della decisione con cui il Parlamento europeo non aveva tenuto conto della proclamazione degli eletti da parte delle Autorità spagnole, essendosi esclusivamente basato sulla comunicazione inviata dalla *Junta Electoral Central*, in modo da vedersi riconosciuto lo status di eurodeputati con le connesse garanzie costituzionali⁵⁰¹. Il principio di diritto elaborato dalla Corte di Giustizia ha trovato applicazione anche nell'appello presentato da Puigdemont e Comin contro la decisione emessa dal Tribunale di I Grado: la Corte ha riformato l'ordinanza e rinviato la causa al Tribunale per la trattazione nel merito, concedendo le misure cautelari. Il Parlamento europeo ha quindi provveduto a riconoscere ai tre indipendentisti catalani lo status di eurodeputati a partire dal 13 giugno 2019.

5.4. Il risvolto della pronuncia nell'ordinamento spagnolo e la decadenza di Junqueras

Nelle more dei due giudizi è intervenuta la sentenza di condanna per i reati legati allo svolgimento del referendum indipendentista. Junqueras è stato condannato a tredici anni di reclusione, cui si aggiunge la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici per un periodo corrispondente alla pena principale: per tale motivo il *Tribunal Supremo* ha respinto la richiesta di scarcerazione avanzata all'indomani della sentenza della Corte di Giustizia.

La pronuncia del *Tribunal Supremo* merita di essere analizzata in quanto fornisce alcuni interessanti spunti di riflessione sul dialogo che intercorre in quest'ambito tra la Corte di Giustizia e il giudice nazionale, contribuendo a delimitare la portata e gli effetti della sentenza del giudice di Lussemburgo nel caso concreto.

Il giudice spagnolo recepisce anzitutto l'orientamento del giudice del Lussemburgo in materia di acquisizione dello status di eurodeputato, riconoscendo la decorrenza della

⁵⁰¹ Tribunale di I Grado dell'Unione europea, ordinanza T-388/19 R. Cfr. P. VAN ELSUWEGE, *Empty Seats in the European Parliament: What About EU Citizenship?*, in *VerfBlog*, 2019/7/09, <https://verfassungsblog.de/empty-seats-in-the-european-parliament-what-about-eu-citizenship/>; M. CECILI, *Puigdemont candidabile per le Europee. I "rivoluzionari catalani" all'assalto delle istituzioni spagnole ed europee*, in *www.diritticomparati.it*, 24 maggio 2019.

immunità parlamentare dal momento della proclamazione dei risultati elettorali⁵⁰², ma facendo salva la possibilità di chiedere al Parlamento europeo la revoca di tale garanzia nel caso in cui la misura custodiale debba essere necessariamente mantenuta⁵⁰³.

I principi enucleati dalla Corte di Giustizia non possono più essere riferiti al caso di specie: essendo intervenuta una condanna definitiva per una pena detentiva – cui si accompagna la pena accessoria dell'interdizione dei pubblici uffici – non si tratta più di decidere se continuare ad applicare una misura cautelare, ma di dare esecuzione ad una sentenza definitiva. La circostanza che il *Tribunal Supremo*, al tempo della condanna pronunciata nell'ottobre 2019, avesse sospeso l'esecuzione della pena accessoria in vista della pronuncia della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale non significa che il giudice spagnolo avesse riconosciuto una forma di immunità a Junqueras, ma rappresenta un esempio di leale cooperazione verso il giudice del Lussemburgo, chiamato a pronunciarsi su una questione – l'acquisizione del seggio di europarlamentare – che si interseca a doppio filo con la pena accessoria da cui deriverebbe proprio la decadenza dal mandato⁵⁰⁴.

In ragione della condanna definitiva non è più necessario sollevare la richiesta di revocare l'immunità al Parlamento di Strasburgo, ma occorre soltanto dare esecuzione all'intervenuta decadenza in ragione della condanna definitiva e della relativa pena accessoria⁵⁰⁵. Il giudice istruttore del *Tribunal Supremo* ha provveduto a trasmettere la decisione al Parlamento europeo e alla *Junta Electoral Central*, affinché emanassero i provvedimenti necessari. Quest'ultimo organo aveva già decretato in realtà la decadenza dell'ex vicepresidente catalano dal seggio di Parlamentare europeo⁵⁰⁶, di cui il Presidente del Parlamento europeo si è limitato a dare comunicazione il 10 gennaio successivo. Come noto, l'art. 9, par. 1, lett. a) del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea prevede che ai membri del Parlamento europeo sia riconosciuta la medesima immunità dei parlamentari dello Stato membro di elezione. Occorre quindi richiamare il quadro normativo operante nell'ordinamento spagnolo: l'art. 6 della LOREG prevede che siano ineleggibili coloro che hanno riportato la condanna ad una pena detentiva, per tutto il tempo di durata della pena principale; l'art. 211 della medesima Legge prevede che le cause di ineleggibilità dei deputati al Parlamento europeo valgono anche come cause di incompatibilità. Junqueras sarebbe divenuto ineleggibile – e quindi decaduto – in ragione della condanna e, pertanto, non

⁵⁰² *Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 1.

⁵⁰³ *Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 4.

⁵⁰⁴ *Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 5.1

⁵⁰⁵ *Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 5.3 e ss.

⁵⁰⁶ *Tribunal Supremo, Sala de lo Penal*, sentenza del 9 gennaio 2020, punto 5.2

potrebbe godere di alcuna immunità. Inoltre, il diritto spagnolo riconosce tale garanzia ai membri del *Congreso* solo con riferimento alle fasi processuali anteriori alla fase del giudizio: aperta tale fase, nessuna immunità spetterebbe ai deputati e non occorrerebbe chiederne la revoca alla Camera di appartenenza⁵⁰⁷. Tale orientamento risulta pacificamente consolidato anche nella giurisprudenza del *Tribunal Supremo*, che non ritiene necessario proporre la revoca dell'immunità in pendenza del ricorso per cassazione⁵⁰⁸.

Queste ultime decisioni del giudice spagnolo hanno sollevato perplessità tra alcuni commentatori, i quali lamentano una rottura dei principi dello Stato di diritto nel rapporto tra ordinamento nazionale spagnolo e Unione europea⁵⁰⁹, dubitando anche della imparzialità del sistema giudiziario spagnolo⁵¹⁰. Tali dubbi andrebbero forse ridimensionati alla luce di due circostanze⁵¹¹: la decisione di rigettare la scarcerazione nasce da una sentenza definitiva di condanna; inoltre, fintantoché sarà esclusiva competenza degli Stati membri determinare le cause di cessazione dalla carica di eurodeputato e dichiararne la sussistenza, il Parlamento europeo non potrà che prenderne atto⁵¹².

La diversità sul piano fattuale tra la situazione di Junqueras rispetto a quella dell'ex Presidente Puigdemont e di Comín si riverbera anche sullo svolgimento del processo penale per i fatti legati al referendum per l'indipendenza: non essendo prevista dall'ordinamento spagnolo la contumacia penale, questi ultimi due leader indipendentisti sono stati solamente indagati e accusati per i medesimi reati di Junqueras, senza essere processati. Dopo la sentenza della Corte di Giustizia del dicembre 2019 anche a costoro è stato riconosciuto l'acquisto della carica di eurodeputato a partire dalla seduta inaugurale del 2 luglio 2019. Tuttavia, l'autorità giudiziaria spagnola ha formalmente richiesto la revoca dell'immunità

⁵⁰⁷ Cfr. Art. 71 della Costituzione spagnola; art. 750-756 de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal (Título I, Libro IV)*, articoli da 5 a 9 de la *Ley del 9 de febrero de 1912*, articolo 11 del *Reglamento del Congreso y artículo 22.1, párrafo segundo, del Reglamento del Senado*).

⁵⁰⁸ Cfr. *Tribunal Supremo, Sala Segunda*, sentenza del 19 dicembre 2000, n. 1952/2000, rec. 2103/2000) o in fase di esecuzione (cfr. *Tribunal Supremo, Sala Segunda*, sentenza dell'8 aprile 2008, n. 54/2008, rec. 408/2007

⁵⁰⁹ Cfr. P. VAN ELSUWEGE, *The Junqueras Saga Continues: A New Challenge for the EU legal order*, in *Verfassungsblog*, 14 gennaio 2020, <https://verfassungsblog.de/the-junqueras-saga-continues/>.

⁵¹⁰ Cfr. J. URIAS, *Spain has a Problem with its Judiciary*, in *Verfassungsblog*, 15 gennaio 2020, <https://verfassungsblog.de/spain-has-a-problem-with-its-judiciary/>.

⁵¹¹ Cfr. in senso favorevole alla decisione da ultimo assunta dal *Tribunal Supremo*: I. GUARDANS, *The Case of Mr. Junqueras is a Case of Respect of the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 16 gennaio 2020, <https://verfassungsblog.de/the-case-of-mr-junqueras-is-a-case-of-respect-of-the-rule-of-law/>; G. M. TERUEL LOZANO, *Junqueras' Immunity: An Example of Judicial Dialogue*, in *Verfassungsblog*, 19 gennaio 2020.

⁵¹² Cfr. art. 13, comma 3, Atto del 1976: «Quando la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo»

parlamentare, il cui iter ha avuto avvio nel gennaio 2020 per Puigdemont, Comín e successivamente anche per Clara Ponsatí, indipendentista catalana entrata al Parlamento europeo il 1° febbraio 2020 grazie ai seggi supplementari assegnati alla Spagna come conseguenza della Brexit. Anche in quest'ultimo la *Junta Electoral Central* ha richiesto di prestare giuramento sulla Costituzione spagnola che, analogamente a quanto avvenuto in precedenza, non si è potuto svolgere in quanto la neoparlamentare si trovava in esilio volontario nel Regno Unito, pur essendo stata candidata ed eletta in Spagna alle ultime elezioni europee. La soluzione individuata dalla *Junta Electoral Central* è stata di dichiarare vacante il seggio della Ponsatí, pur riconoscendo al Parlamento europeo la possibilità di accreditare la neoeletta europarlamentare. Ciò è effettivamente avvenuto nella seduta del 10 febbraio 2020, cui è seguito nei mesi successivi il procedimento di verifica dei poteri in seno all'Europarlamento.

Nel marzo 2021 il Parlamento europeo ha revocato l'immunità parlamentare ai tre eurodeputati indipendentisti catalani, accusati di ribellione, sedizione e malversazione per i fatti sopraccitati. La revoca dell'immunità ha riguardato l'ex Presidente della *Generalitat* Puigdemont e gli ex assessori Comín e Ponsatí su richiesta – funzionale ad una successiva ed eventuale estradizione – delle autorità spagnole. Il Parlamento europeo ha accordato la revoca dell'immunità parlamentare senza muovere particolari obiezioni. Va però riconosciuto che nella prassi il Parlamento di Strasburgo tende ad accogliere pressoché sempre le richieste degli Stati membri. Quest'ultima considerazione, da leggere in combinato disposto con il mancato riconoscimento della qualità di eurodeputati da parte del Parlamento di Strasburgo, smentito dalla stessa Corte di Giustizia, induce una duplice riflessione: anzitutto il Parlamento europeo si dimostra piuttosto cedevole nei confronti degli Stati membri quando si tratta del controllo sui titoli di ammissione dei propri componenti; poi, anche in questo settore la giurisprudenza della Corte di Giustizia si pone come fattore propulsivo nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea, trovandosi spesso a supplire la scarsa volontà politica delle istituzioni.

Puigdemont, Ponsatí e Comín hanno subito convocato una conferenza stampa. L'ex Presidente della *Generalitat* ha affermato che “è un caso di persecuzione politica. Organizzare un referendum non è un reato nel codice penale spagnolo”. Secondo Puigdemont, inoltre, “c'è stata chiaramente una violazione dello stato di diritto. Ed è molto grave, non solo per la nostra vicenda”. I tre continuano a rivolgersi “a chi ha la principale responsabilità, e quindi il governo spagnolo che, una volta per tutte, riconosca che c'è un problema molto grave, di tipo politico. E solo le ricette politiche sono utili per trovare una soluzione”.

La richiesta di estradizione dovrà essere valutata dai giudici belgi (per Comín e Puigdemont) e scozzesi (per Ponsatí), ma non è scontato che venga concessa. Nell'estate del 2020, infatti, la giustizia belga ha già rigettato una richiesta di estradizione nei confronti ex assessore catalano Luis Puig, ritenendo che il mandato d'arresto europeo emesso dalle autorità spagnole non fosse valido per un problema di competenza. Inoltre, Puigdemont non fu estradato dalla Germania nel 2018 perché i giudici dello Schleswig-Holstein ritennero non fondata l'accusa di "ribellione" avanzata dalla Spagna per l'assenza dell'uso della forza nei fatti contestati. A seguito della decisione, che aveva ritenuto legittima solo l'accusa di malversazione, il giudice del *Tribunal Supremo*, Pablo Llarena, aveva deciso di ritirare il mandato di cattura internazionale nei confronti di Puigdemont. La posizione della Ponsatí appare più delicata, ma lei, intervistata dalla BBC, spera di scampare all'extradizione legando alla propria vicenda giudiziaria la questione dell'indipendenza scozzese.

È il caso di sottolineare che qualora non venisse concessa l'extradizione il processo in patria non potrebbe proseguire e, di conseguenza, i tre leader indipendentisti potrebbero non solo continuare ad essere membri del Parlamento europeo – come ad oggi sono – ma anche ricandidarsi alle future elezioni: il solo fatto di essere indagati per i reati contestati nel caso in esame non costituisce causa di ineleggibilità che, in quanto tale, deve essere esplicitamente prevista dal legislatore, come hanno ricordato sia il *Tribunal Supremo* che il *Juzgados de lo Contencioso-administrativo* proprio con riferimento al caso degli eurodeputati indipendentisti catalani. La Corte di Lussemburgo, dal canto suo, ha già precisato che il mandato parlamentare decorre dalla proclamazione dei risultati elettorali, non essendo necessario prestare il giuramento in presenza di fronte alla *Junta Electoral* di Madrid.

I tre eurodeputati hanno presentato un ricorso alla Corte di Giustizia per contestare la revoca dell'immunità da parte del Parlamento europeo, anche se l'obiettivo finale pare essere l'approdo alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ma anche questa strada appare in salita. Infatti, essendo naufragata l'adesione dell'UE alla CEDU, si potrebbero contestare a Strasburgo atti delle istituzioni dell'Unione? La via più semplice sarebbe contestare gli atti giudiziari spagnoli, ma non sono stati esauriti i gradi di tutela interni posto che il procedimento penale è fermo alle battute iniziali stante il divieto di giudizi penali *in absentia*.

Successivamente, Carles Puigdemont è stato arrestato nella serata del 24 settembre 2021 ad Alghero, dove avrebbe dovuto presenziare ad un convegno organizzato dagli indipendentisti sardi. La misura è stata assunta in esecuzione di un mandato d'arresto europeo richiesto dall'autorità giudiziaria spagnola in relazione ai summenzionati reati addebitati.

Con un'ordinanza del luglio 2021, la Corte di Giustizia aveva rigettato la richiesta di sospensione della revoca dell'immunità, sulla base della circostanza che, fintantoché il giudice europeo non avesse deciso sul rinvio pregiudiziale proposto dall'autorità giudiziaria spagnola sui limiti del mandato d'arresto europeo, non veniva ravvisato alcun pericolo di limitazione della libertà personale dei ricorrenti⁵¹³.

Peraltro, l'ordinanza precisa che qualora tale eventualità dovesse presentarsi rimarrebbe sempre aperta la possibilità di esaminare una nuova istanza di sospensione della revoca dell'immunità in via cautelare, al fine di neutralizzare qualsiasi pericolo per l'esercizio del mandato parlamentare⁵¹⁴. Quest'ultima previsione suscita, però, più di qualche dubbio: subordinare la sospensione della revoca dell'immunità parlamentare alla circostanza che si palesi un pericolo rappresentato da una limitazione della libertà personale appare poco ragionevole, se si considera che in questo modo la prerogativa tornerebbe efficace solo dopo che la lesione si è prodotta. In questo modo potrebbe accadere che l'esercizio del mandato parlamentare sia inibito nel tempo intercorrente tra l'arresto ed il successivo ed eventuale giudizio cautelare di fronte alla Corte di Giustizia, rischio che si è posto in concreto nello scenario attuale. Considerato che il giudizio di annullamento della revoca dell'immunità è ancora pendente – come lo è il rinvio pregiudiziale spagnolo sul mandato di arresto europeo⁵¹⁵ – forse avrebbe prodotto meno complicazioni mantenere l'operatività dell'immunità parlamentare fino alla definizione dei due giudizi, invece di agganciarla ed eventi allora futuri e incerti, quali la probabilità che venga eseguito o meno un mandato d'arresto europeo già emesso da uno Stato membro.

La Corte d'Appello di Cagliari (sez. distaccata di Sassari) ha sospeso il giudizio di estradizione e ordinato il rilascio immediato di Puigdemont in quanto sia il giudizio di impugnazione della decisione del Parlamento europeo, sia il rinvio pregiudiziale spagnolo già menzionato non sono ancora stati definiti dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Preso atto delle mutate circostanze di fatto che hanno condotto all'arresto di Puigdemont, i tre eurodeputati hanno riproposto una domanda cautelare volta a sospendere l'efficacia della revoca dell'immunità parlamentare. L'art. 160 del Regolamento di procedura dinanzi alla Corte di Giustizia riconosce la possibilità di presentare nuovamente un'istanza cautelare qualora sopraggiungano fatti nuovi⁵¹⁶. I ricorrenti incentrano la propria istanza sull'arresto di Puigdemont avvenuto in Sardegna, che costituirebbe un avvenimento tale da legittimare la

⁵¹³ Ordinanza del Vice-Presidente del Tribunale dell'Unione europea, 30 luglio 2021, causa T-271/21 R.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p.to 60.

⁵¹⁵ Causa C-150/21.

⁵¹⁶ Causa T-271/21 R II, p.ti 15-19.

concessione della sospensione richiesta. L'istanza è rigettata sulla base di questi motivi: la Corte rileva anzitutto che il Tribunal Supremo spagnolo – di fronte al quale pendono i procedimenti per cui sono stati emessi i mandati d'arresto europei – ha sollevato un rinvio pregiudiziale d'interpretazione sui limiti del mandato stesso che sospende il procedimento penale e rende pertanto inesequibile qualsiasi misura cautelare a danno degli imputati⁵¹⁷. In secondo luogo, i fatti avvenuti in Sardegna nel settembre 2021 non vengono ritenuti dal Tribunale un elemento in grado di legittimare la concessione di una misura cautelare, al punto che il giudice ritiene tali eventi talmente poco significativi da affermare che la possibilità di presentare una nuova istanza cautelare non rappresenta un rimedio volto a far valere errori di diritto contro la decisione sulla prima istanza e che, a tal fine, il rimedio più corretto sarebbe proporre appello dinanzi alla Corte di Giustizia⁵¹⁸. In terzo luogo, il Tribunale, richiamando quanto già stabilito nell'ordinanza del luglio 2021, ricorda che i procedimenti penali a carico degli imputati sono sospesi per effetto della proposizione del rinvio pregiudiziale, senza che si renda necessaria alcuna statuizione del giudice proponente o di altra autorità nazionale⁵¹⁹. In merito a ciò, i ricorrenti obiettano che, nonostante la sospensione del giudizio, essi correrebbero il rischio di essere arrestati ed estradati o di subire comunque limitazioni della libertà personale: secondo il Tribunale, per quanto sia deprecabile la circostanza che alcune autorità giudiziarie nazionali non si conformino alla sospensione del procedimento penale, ciò non rimette in discussione le conclusioni cui era già pervenuto il medesimo giudice nel rigettare la misura cautelare nel luglio 2021⁵²⁰. I ricorrenti avrebbero male interpretato tale ordinanza, affermando che un loro eventuale e futuro arresto costituirebbe *ipso facto* un danno all'esercizio del mandato parlamentare e al funzionamento del Parlamento europeo: a tal fine, il giudice precisa i contorni della revoca dell'immunità parlamentare, chiarendo che essa copre ancora i viaggi verso il Parlamento di Strasburgo e rendendo – a detta del Tribunale – remota la configurabilità di un danno ai ricorrenti⁵²¹. Anche qualora tale eventualità si verificasse – come accaduto in Sardegna nel settembre 2021 – il Tribunale rileva che il rilascio di Puigdemont avvenuto il giorno successivo sarebbe ben lontano dal configurare un danno grave e irreparabile e ciò, anzi, confermerebbe la sospensione del mandato di arresto europeo e l'impossibilità dell'extradizione in Spagna⁵²².

⁵¹⁷ Causa T-271/21 R II, punto 20.

⁵¹⁸ Causa T-271/21 R II, p.ti 22-24.

⁵¹⁹ Causa T-271/21 R II, p.to 25.

⁵²⁰ Causa T-271/21 R II, p.ti 26-28.

⁵²¹ Causa T-271/21 R II, p.to 29.

⁵²² Causa T-271/21 R II, p.to 30.

L'aspetto positivo dell'ordinanza summenzionata risiede senza dubbio nel chiarimento ulteriore sulla sospensione del procedimento giudiziario a carico degli imputati e sulla conseguente non eseguibilità del mandato d'arresto europeo. D'altro canto, destano preoccupazione da un lato la configurabilità di un'immunità parlamentare "a intermittenza" o "a macchia di leopardo" stante la peculiarità dello status di eurodeputato e, dall'altro, la completa sottovalutazione dell'arresto avvenuto in Italia, derubricato a mero incidente di percorso, episodio che avrebbe forse meritato maggiore considerazione.

Il 24 maggio 2022 la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha revocato il rigetto della sospensione dell'immunità parlamentare – chiesta dai ricorrenti in sede di impugnazione della revoca dell'immunità deliberata dal Parlamento europeo – sulla base di tre argomenti: in primo luogo, è stata riconosciuta la sussistenza del presupposto dell'urgenza, rilevando che qualora i ricorrenti venissero arrestati prima della definizione della causa principale sulla revoca dell'immunità parlamentare non potrebbero esercitare il mandato conferito dal corpo elettorale, circostanza che si porrebbe in contrasto sia con il principio democratico su cui si fonda l'Unione europea, sia con il buon funzionamento del Parlamento europeo; in secondo luogo, pur riconoscendo che l'immunità parlamentare può rappresentare un ostacolo alla prosecuzione del giudizio promosso dalle autorità spagnole, tale istituto non si pone in contrasto con l'art. 4, par. 2, TUE, poiché non pregiudica il diritto degli Stati membri di avviare un procedimento penale, cercando di raggiungere un equilibrio tra quest'ultima potestà e l'esercizio del mandato rappresentativo; in terzo luogo, la Corte rileva che l'accoglimento del ricorso principale non potrebbe ripristinare la situazione antecedente all'eventuale esecuzione di una misura cautelare, che impedirebbe lo svolgimento del mandato parlamentare per il tempo della sua applicazione.

6. La decadenza degli eurodeputati britannici: la travagliata partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee del 23-26 maggio 2019

Le vicende che si esamineranno nei paragrafi seguenti hanno ad oggetto la cessazione del mandato parlamentare degli eurodeputati britannici e la correlata necessità di pervenire alla sostituzione dei seggi resisi vacanti. Il primo effetto dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea è stato la decadenza degli eurodeputati britannici eletti al Parlamento europeo⁵²³: tale

⁵²³ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, in *European Law Review*, n. 5/2019, 710-725.

avvenimento si è riverberato sulla composizione del Parlamento di Strasburgo e sui singoli Stati membri, chiamati a designare nuovi eurodeputati in sostituzione dei colleghi britannici.

In primo luogo, occorre analizzare la decadenza degli eurodeputati britannici, soffermandosi sulla non necessaria automaticità intercorrente tra il recesso del Regno Unito dall'Unione e tale evento; in secondo luogo, ci si focalizzerà sulle conseguenze prodottesi nell'ordinamento italiano, con particolare riferimento alle elezioni europee e alle situazioni giuridiche soggettive dei candidati. Come si avrà modo di analizzare nel prosieguo, si tratta di due aspetti fortemente correlati tra loro: dall'estromissione degli eletti nel Regno Unito deriverà la necessità di reintegrare la composizione dell'Europarlamento; d'altra parte, la circostanza che Brexit sia avvenuta successivamente alle elezioni europee del 2019 ha investito anche la posizione soggettiva dei candidati non eletti o in attesa di proclamazione.

Ripercorriamo i fatti: il 29 marzo 2017 il Governo britannico notifica la propria intenzione di avviare il percorso di uscita del Regno Unito dall'Unione europea alla luce dell'esito del referendum del 23 giugno 2016, dando avvio al termine di due anni entro cui raggiungere un accordo ex art. 50, par. 3, TUE⁵²⁴. Di fronte all'impossibilità di far approvare dalla Camera dei Comuni l'accordo di uscita negoziato con l'Unione europea entro la fine del mese di marzo 2019, la premier Theresa May, il 5 aprile successivo, chiede una seconda proroga del termine⁵²⁵, concessa dal Consiglio europeo del 10 aprile 2019. L'estensione del termine fino al 31 ottobre 2019 è sottoposta alla condizione che il Regno Unito prenda parte alle elezioni per il Parlamento europeo del mese successivo⁵²⁶. Come noto, il termine di uscita è stato poi

⁵²⁴ Art. 50, par. 3, TUE: «I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine».

⁵²⁵ Il 20 marzo 2019 la premier britannica Theresa May chiede la proroga del termine per la ratifica dell'accordo di uscita al 30 giugno 2019. Con la decisione (UE) 2019/476 (3), il Consiglio europeo, d'intesa con il Regno Unito, ha deciso di prorogare il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, fino al 22 maggio 2019 nel caso in cui la Camera dei Comuni approvasse l'accordo di recesso entro il 29 marzo 2019. Nell'evenienza per cui ciò non avvenisse, il Consiglio europeo ha acconsentito a una proroga fino al 12 aprile 2019 specificando che il Regno Unito avrebbe dovuto indicare prima del 12 aprile 2019 quale strada intraprendere.

⁵²⁶ Cfr. decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo, par. 10 del Considerato: «Tale ulteriore proroga non deve compromettere il regolare funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni. Ne consegue inoltre che il Regno Unito continuerà a essere uno Stato membro fino alla nuova data di recesso, con tutti i diritti e gli obblighi a norma dell'articolo 50 TUE, e che ha il diritto di revocare la sua notifica in qualsiasi momento. Se il 23-26 maggio 2019 sarà ancora uno Stato membro e se non avrà ratificato l'accordo di recesso entro il 22 maggio 2019, il Regno Unito sarà soggetto all'obbligo di tenere le elezioni del Parlamento europeo conformemente al diritto dell'Unione. Qualora le suddette elezioni non abbiano luogo nel Regno Unito, la proroga dovrebbe terminare il 31 maggio 2019».

successivamente prorogato fino al 31 gennaio 2020⁵²⁷ anche a causa delle dimissioni della premier May e dello svolgimento delle successive elezioni politiche che hanno visto l'affermazione di Boris Johnson. Fino alle elezioni del dicembre 2019, in cui il Primo Ministro è riuscito a consolidare una maggioranza conservatrice pro-Brexit, l'ipotesi di un secondo referendum non era stata affatto sgombrata dal tavolo del dibattito politico, con tutte le incertezze che ne derivavano.

In previsione del recesso del Regno Unito, il Consiglio europeo aveva proceduto a rideterminare il numero dei seggi del Parlamento europeo, distribuendo 27 dei 73 seggi britannici agli altri Stati membri e accantonando i restanti 46 in vista di eventuali e futuri allargamenti dell'Unione europea⁵²⁸: in questo modo, a Brexit avvenuta i seggi totali del Parlamento europeo passano da 751 agli attuali 705.

Stato membro	Seggi al Parlamento europeo ante Brexit	Seggi al Parlamento europeo post Brexit	Differenza
Austria	18	19	+1
Belgio	21	21	
Bulgaria	17	17	
Croazia	11	12	+1
Cipro	6	6	
Repubblica Ceca	21	21	
Danimarca	13	14	+1
Estonia	6	7	+1
Finlandia	13	14	+1
Francia	74	79	+5
Germania	96	96	
Grecia	21	21	
Ungheria	21	21	
Irlanda	11	13	+2

⁵²⁷ Tale proroga venne formalmente richiesta dal Regno Unito il 19 ottobre 2019, e concessa dal Consiglio europeo del 29 ottobre 2020.

⁵²⁸ Cfr. decisione del Consiglio europeo 2018/937 sulla composizione del Parlamento europeo.

Italia	73	76	+3
Lettonia	8	8	
Lituania	11	11	
Lussemburgo	6	6	
Malta	6	6	
Paesi Bassi	26	29	+3
Polonia	51	52	+1
Portogallo	21	21	
Romania	32	33	+1
Slovacchia	13	14	+1
Slovenia	8	8	
Spagna	54	59	+5
Svezia	20	21	+1
Regno Unito	73	0	-73
TOTALE	751	705	

La decisione del Consiglio europeo sulla composizione del Parlamento conteneva una apposita clausola di salvaguardia, da attivare nell'ipotesi in cui Brexit non fosse avvenuta al momento delle elezioni europee del 2019⁵²⁹: «nel caso in cui il Regno Unito sia ancora uno Stato membro dell'Unione all'inizio della legislatura 2019-2024, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti per ciascuno Stato membro che si insedieranno sarà quello previsto all'articolo 3 della decisione 2013/312/UE del Consiglio europeo [che prevede i 751 membri eletti con le modalità in vigore nella legislatura 2014-2019] , fino a quando il recesso del Regno Unito dall'Unione europea non sarà divenuto giuridicamente efficace». Con la precisazione che «una volta che il recesso del Regno Unito dall'Unione europea sarà divenuto giuridicamente efficace, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro sarà quello stabilito al paragrafo 1 del presente articolo [con i 73 seggi degli eurodeputati britannici in parte redistribuiti tra gli Stati membri e in parte accantonati, per un numero complessivo di eurodeputati pari a 705]». La decisione specifica che «tutti i rappresentanti al Parlamento europeo che occupano i seggi supplementari risultanti dalla differenza tra il numero dei seggi assegnati in base al primo e quelli assegnati in base al secondo comma del presente paragrafo si insediano al Parlamento contemporaneamente».

⁵²⁹ Art. 3, par. 2, decisione del Consiglio europeo 2018/937 sulla composizione del Parlamento europeo.

6.1. La decadenza degli eurodeputati britannici: una scelta costituzionalmente obbligata?

In applicazione del quadro normativo sopra delineato, i cittadini britannici hanno eletto i propri rappresentanti al Parlamento europeo alle ultime elezioni del maggio 2019: tali eurodeputati sono poi decaduti per effetto della Brexit il 1° febbraio 2020, venendo in parte sostituiti dai candidati eletti negli Stati membri cui sono stati assegnati i seggi supplementari.

Tali vicende sollevano alcuni interrogativi dal punto di vista costituzionale: come qualificare le situazioni giuridiche soggettive in capo agli eurodeputati decaduti e a quelli entranti? La decadenza degli eletti britannici può dirsi una conseguenza costituzionalmente obbligata o sarebbe stato possibile immaginare soluzioni alternative? Quali riflessi produce tutto ciò sul significato della rappresentanza politica nell'Unione europea?

Con riferimento al primo interrogativo, per i deputati britannici che hanno dovuto abbandonare il seggio il 1° febbraio Brexit ha agito come condizione risolutiva del mandato parlamentare⁵³⁰: lo status dei deputati entranti verrà analizzato nei paragrafi successivi, dato il suo riflesso sul contesto italiano.

Al secondo interrogativo – avente ad oggetto la fondatezza della decadenza degli eurodeputati britannici – è possibile dare risposte divergenti. A supporto della decadenza possono essere adottati sostanzialmente due argomenti: il primo, di carattere strettamente giuridico, fa perno sulla circostanza che l'art. 22, par. 2, TUE, fondativo del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, ne riconosce la sussistenza in capo a tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione⁵³¹: pertanto, si potrebbe sostenere che una volta venuto meno lo status di cittadini di uno Stato membro, mancherebbe una delle condizioni per essere validamente eletti, da cui conseguirebbe l'inevitabile decadenza dal seggio⁵³². Nonostante un progressivo ravvicinamento dei sistemi elettorali, le elezioni per il Parlamento europeo sono tuttora il prodotto della sommatoria dei risultati elettorali nei singoli Stati membri⁵³³. Le liste elettorali, inoltre, vengono formate e presentate dai partiti politici

⁵³⁰ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament*, 720 e ss.

⁵³¹ Art. 22, par. 2, TFUE: «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

⁵³² Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament cit.*, 720 e ss.

⁵³³ Cfr. G. VEDOVATO, *Legge elettorale europea uniforme*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 51, n. 4/1984; G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2003; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge elettorale europea»*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013; D. PASQUINUCCI, *La procedura uniforme per*

nazionali che solo in seconda battuta aderiscono ad un europartito, continuando a mantenere il proprio nome e simbolo sulla scheda elettorale. Anzi, proprio l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea sembrava poter aprire la strada alla creazione di una circoscrizione elettorale transnazionale, ipotesi al momento accantonata in favore della redistribuzione dei seggi tra gli Stati membri⁵³⁴.

Il secondo argomento, che muove sul piano della rappresentanza politica generale, si incentra sul fatto che, una volta venuta meno l'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, non sarebbe giustificabile che gli eurodeputati britannici prendano parte a votazioni i cui effetti non si ripercuoteranno sui cittadini che li hanno eletti⁵³⁵. Occorre poi considerare il fatto che il Parlamento europeo rappresenta il luogo principe del processo di integrazione europea: Brexit rappresenta inequivocabilmente l'atto più forte nella direzione contraria e, pertanto, ciò potrebbe legittimare la decadenza degli eurodeputati britannici.

Entrambe le tesi prestano il fianco a diverse obiezioni. Il più forte degli argomenti a sostegno della decadenza – che fa leva sulla perdita del requisito della cittadinanza di uno Stato membro in capo agli eurodeputati britannici – sembra non tenere conto di un aspetto fondamentale: l'art. 22, par. 2, TFUE stabilisce infatti che «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato». Gli eurodeputati britannici non sono dunque stati votati ed eletti soltanto dai cittadini del Regno Unito, ma anche da tutti gli europei che in quello Stato

l'elezione del Parlamento europeo, in *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, a cura di M. MASCIA, Cacucci Editore, Bari, 2014, 53 e ss.; C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. MANZELLA, N. LUPO, Giappichelli Editore, Torino, 2014, 56 e ss.; A. CIANCIO, *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimate the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, n. 23/2015; G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale europea"*, in *Centro studi sul federalismo*, febbraio 2016; L. PELUCCHINI, *La risoluzione 2035/2015 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6/2016; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2018, 263 e ss. Occorre tenere conto del fatto che, a seguito della decisione 2002/772/CE, la disciplina dei singoli Stati membri per l'elezione del Parlamento europeo è ispirata ad una serie di principi comuni.

⁵³⁴ La proposta, elaborata dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo e approvata il 23 gennaio 2018, è stata successivamente respinta dalla Plenaria del Parlamento europeo il successivo 7 febbraio. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 274 e ss.; L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2018; A. VUOLO, *La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, n. 11/2019, 7 e ss.

⁵³⁵ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, 721 e ss.

membro avevano stabilito la propria residenza⁵³⁶. Tale principio, come si è visto, si applica anche al diritto di elettorato passivo e, infatti, tra i 73 eurodeputati eletti ve ne sono cinque con la doppia cittadinanza e una con la sola cittadinanza irlandese⁵³⁷, come logica conseguenza del carattere transnazionale della rappresentanza politica nel Parlamento europeo. Pertanto, è evidente che in questi casi la tesi della decadenza a seguito del venir meno del requisito della cittadinanza sia insostenibile.

Dal punto di vista normativo, occorre sottolineare come il Parlamento europeo non sia la sede rappresentativa degli Stati, ma di tutti i cittadini dell'Unione europea, come dispone l'art. 10, parr. 1 e 2, TUE⁵³⁸, con la specificazione che «Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». È significativo osservare come l'espressione contenuta nel nuovo art. 10, secondo cui «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo» sia stata introdotta con il Trattato di Lisbona, in sostituzione della precedente versione enucleata negli artt. 189 e 190, TCE, a norma delle quali il Parlamento europeo era «composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità»: è evidente dunque la volontà di rendere il Parlamento la sede rappresentativa dei cittadini e non degli Stati membri. Come è stato evidenziato in dottrina, coerentemente con la natura sovranazionale della rappresentanza europea, i deputati eletti nel Regno Unito hanno continuato a votare in Parlamento anche i provvedimenti riguardanti Brexit, contrariamente a quanto avvenuto in sede di Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea⁵³⁹.

Particolare attenzione merita poi il par. 4 dello stesso art. 10 TUE, secondo cui «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». Il successivo art. 14, parr. 2 e 3, del TUE sottolinea come «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione», i cui membri «sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni». La transnazionalità della rappresentanza politica che caratterizza il Parlamento europeo è confermata dall'art. 33 del Regolamento interno: a norma del par. 1 «i

⁵³⁶ *Ibidem*.

⁵³⁷ *Idem*, 721, nota 57: «among others Henrik Overgaard-Nielsen (Brexit Party) has dual British and Danish citizenship; Irina von Wiese (LibDems) has British and German citizenship; Christian Allard (SNP) has British and French citizenship; and Martina Anderson (Sinn Fein) has only Irish (not British) citizenship».

⁵³⁸ «1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo»

⁵³⁹ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, 722.

deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche», con la specificazione che «Un gruppo politico è composto da deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri».

Un altro punto di vista da cui osservare tale vicenda in termini normativi è il divieto di mandato imperativo. Tale principio, pur non essendo espressamente menzionato nei Trattati istitutivi, ha trovato la propria consacrazione in altre fonti: anzitutto l'art. 2 del Regolamento interno del Parlamento europeo stabilisce che «i deputati esercitano il loro mandato liberamente e in modo indipendente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo»; secondo l'art. 6, par. 1, dell'Atto del 1976 «I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo»; a norma dell'art. 2, par. 1, dello Statuto dei deputati del Parlamento europeo, «I deputati sono liberi e indipendenti». A conferma della natura sovranazionale della rappresentanza politica europea, il principio della libertà del mandato parlamentare europeo trova la sua ragion d'essere non solo nella tutela dell'eurodeputato dalle pressioni del gruppo di appartenenza ma anche – e forse soprattutto – da quelle del partito e dello Stato membro di elezione.

Sin dai tempi dell'Assemblea della Comunità europea per il carbone e l'acciaio la rappresentanza politica a livello europeo – che ha visto la propria massima espressione nel Parlamento – si è sempre strutturata su base transnazionale, prendendo come riferimento le principali tradizioni politiche, oggi confluite nei partiti politici europei⁵⁴⁰. Le modalità di funzionamento del Parlamento europeo dimostrano come al suo interno le divisioni si muovano lungo il tradizionale asse destra/sinistra, più che seguendo logiche di appartenenza nazionale⁵⁴¹. È da rilevare, tuttavia, che il Parlamento europeo sembra tendere verso un modello di democrazia di tipo consociativo⁵⁴². Tale fenomeno è imputabile a tre fattori: il sistema elettorale proporzionale imposto dall'Atto del 1976; la previsione di soglie particolarmente elevate per la deliberazione degli atti più rilevanti, da cui deriva la formazione di maggioranze ampie sorrette dall'accordo tra popolari e socialisti⁵⁴³; l'esigenza per il Parlamento di affermarsi rispetto alle altre istituzioni europee, che spesso ha indotto le forze politiche a compattarsi. In tempi recenti l'avanzata delle forze c.d. “sovraniiste” ha ulteriormente attenuato la distinzione tra destra e sinistra, che al momento appaiono inevitabilmente destinate a rimanere unite per evitare l'ascesa al potere di formazioni

⁵⁴⁰ A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 234 e ss.

⁵⁴¹ *Idem*, 249.

⁵⁴² *Idem*, 224.

⁵⁴³ *Idem*, cit., 225.

politiche dichiaratamente antieuropeiste. Tali considerazioni, peraltro, non vengono inficiate dal fatto che talvolta, con riferimento a particolari materie, possano emergere fratture dentro i gruppi politici e ricomposizioni su base nazionale tra i deputati⁵⁴⁴: tali dinamiche rientrano perfettamente nella logica di tutte le assemblee elettive, nelle quali può frequentemente accadere che le istanze delle *constituencies* di elezione influenzino le modalità di esercizio del mandato parlamentare, soprattutto quando occorra assumere decisioni impattanti in modo particolare su uno o più territori.

Con riferimento alla seconda tesi addotta a supporto della decadenza – secondo cui la permanenza dei rappresentanti britannici non troverebbe più giustificazione in quanto gli atti adottati dall’Unione non sarebbe più applicabili ai cittadini britannici – è possibile muovere altrettante obiezioni. In primo luogo, le norme europee sul mercato unico e l’unione doganale continueranno ad applicarsi al Regno Unito per tutta la durata del periodo transitorio, la cui scadenza è fissata al 31 dicembre 2020⁵⁴⁵. In secondo luogo, l’accordo che disciplina i rapporti tra il Regno Unito e l’Unione europea è stato firmato soltanto il 30 dicembre 2020, applicato in via provvisoria dal 1° gennaio 2021 e in via definitiva dal 1° maggio 2021. Si tratta senza dubbio di un atto che impatterà in modo evidente sulla vita dei cittadini britannici: se si vuole ragionare in termini di rappresentanza politica su base nazionale, perché privare il Parlamento europeo del contributo degli eurodeputati eletti nei territori in cui tale accordo troverà applicazione?

La terza obiezione muove dalla circostanza che accade frequentemente in tutte le assemblee elettive che alla deliberazione di un atto partecipino anche eletti in territori cui quell’atto non si applicherà: ciò è perfettamente coerente con la logica della rappresentanza politica basata sulla libertà del mandato parlamentare. Come è stato opportunamente notato in

⁵⁴⁴ *Idem*, 250; E. CENCIG, L. SABANI, *Voting Behaviour in the European Parliament and Economic Governance Reform: Does Nationality*, in *Open Economies Review*, settembre 2017; T. RAUNLO, W. WAGNER, *Party politics or (supra-)national interest pre-publication? External relations votes in the European Parliament*, in *Foreign Policy Analysis*, febbraio 2020; R. WHITAKER, *National Parties in the European Parliament. An Influence in the Committee System?*, in *European Union Politics*, Volume 6 (1): 5–28; L. CICCHI, *Party Groups in the European Parliament, Cohesiveness and MEPs’ Survey Data: New Evidence on Voting Behaviour from a New (Simple) Methodology?*, in *Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, No. 2, novembre 2011; L. CICCHI, *Is euro-voting truly supranational? National affiliation and political group membership in European Parliament*, Pisa University Press, 2016.

⁵⁴⁵ È necessario sottolineare che tutti i meccanismi di controllo del rispetto delle norme di diritto UE – dalla procedura di infrazione all’azione di risarcimento del danno contro lo Stato membro per violazione del diritto UE – risultano evidentemente menomati dall’avvenuto recesso. Sulla carta quelle regole continuano ad applicarsi – con le eccezioni previste nell’accordo di recesso – ma è del tutto evidente che se non trovassero applicazione le contromisure a disposizione dell’Unione risulterebbero probabilmente inefficaci.

dottrina⁵⁴⁶, un problema analogo – noto come West Lothian Question – è emerso proprio nel Regno Unito⁵⁴⁷. Fino alla fine degli anni '90 del secolo scorso, nessun aveva mai contestato il principio in forza del quale ciascun membro del Parlamento di Westminster si potesse occupare di questioni che riguardavano tutto il territorio nazionale. A seguito del processo di decentramento, tuttavia, il Parlamento britannico ha devoluto la competenza legislativa in numerose materie, a favore delle assemblee parlamentari scozzese, nord-irlandese e, in misura più limitata, gallese.

Occorre precisare che ciò non ha determinato la perdita della sovranità in capo all'assemblea di Westminster, che può continuare a legiferare anche nelle materie devolute. Per tale motivo, a partire dal 1999 si è affermata nella prassi la c.d. "*Sewel convention*", in forza della quale il Parlamento inglese si impegna a non legiferare in tali materie senza il preventivo consenso delle Assemblee destinatarie delle competenze in questione. Tale prassi trova applicazione ogniqualvolta Westminster intenda modificare la legge in una materia oggetto di devoluzione ovvero modificare la competenza legislativa o amministrativa attribuita. Il funzionamento in concreto del meccanismo può essere descritto in questo modo. Qualora il Governo inglese abbia intenzione di introdurre una disciplina che ricada nel perimetro sopra delineato, ha il dovere di consultare preventivamente l'amministrazione destinataria della competenza, in modo da far emergere le istanze di quest'ultima. Presentato il progetto di legge a Westminster, questo viene pubblicato come bozza di accordo dall'amministrazione devoluta, che ne illustra il contenuto e gli obiettivi, indicando se il governo locale intende appoggiare tale richiesta con i relativi motivi. Prima dell'inizio dell'esame degli emendamenti sul progetto di legge in questione nel Parlamento di Westminster, l'assemblea legislativa devoluta decide se appoggiare o meno tale proposta. Se essa viene respinta, il Parlamento britannico può decidere di modificare il progetto tenendo conto delle proposte dell'assemblea devoluta o proseguire verso la sua approvazione. La vicenda del recesso del Regno Unito dall'Unione europea rappresenta una situazione di tensione anche per la *Sewel convention*: sebbene la materia dei rapporti internazionali sia di competenza esclusiva del Regno Unito, una parte considerevole della legislazione necessaria all'attuazione di Brexit incide sui poteri e sulle materie delle amministrazioni devolute. Due

⁵⁴⁶ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, cit., 721.

⁵⁴⁷ Tra i contributi più recenti e maggiormente attenti alla ricostruzione storica del tema, si veda V. BOGDANOR, *The West Lothian Question*, in *Parliamentary affairs*, Vol. 63, n. 1/2010, 156-172; D. GOVER, M. KENNY, *Answering the West Lothian Question? A Critical Assessment of 'English Votes for English Laws' in the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 71, n. 4/2018, 760-782.

punti essenziali della legislazione correlata a Brexit sono stati approvati – per la prima volta dal 1999 – senza il consenso di almeno uno dei territori autonomi. Il primo – lo *European Withdrawal Act 2018* – consente ai Ministri del Governo britannico di bloccare i poteri devoluti in alcuni ambiti di competenza del diritto dell’Unione europea: l’assemblea gallese in un primo momento ha votato contro, salvo poi ritrattare il proprio rifiuto a seguito di alcune modifiche inserite nel progetto di legge; il Parlamento scozzese, invece, ha mantenuto il proprio diniego. Successivamente, in occasione dello *European Union Withdrawal Agreement Bill*, tutti e tre i parlamenti devoluti si sono opposti all’ipotesi di attribuire ulteriori poteri ai Ministri del Governo britannico al fine di implementare l’accordo di recesso. Nonostante ciò, il Governo ha proseguito sulla propria strada. Nei mesi a venire ci si attende un dibattito acceso tra il Governo britannico da un lato e Scozia, Galles e Irlanda del Nord dall’altro: molti disegni di legge in materie devolute – come agricoltura, pesca, ambiente e commercio – dovranno essere discussi a seguito del recesso del Regno Unito dall’Unione europea.

Ad esito del procedimento di devoluzione, si è determinato un assetto per il quale gli eletti inglesi in linea di principio non avrebbero più deliberato sulle materie attribuite a Scozia, Irlanda del Nord e Galles, mentre gli eletti in queste aree potevano partecipare al procedimento legislativo che riguardava ogni settore di disciplina riferito alla sola Inghilterra: tale problema era stato evidenziato diversi decenni prima della devoluzione delle competenze da Tam Dalyell, deputato scozzese ostile al decentramento, che ha rappresentato la circoscrizione del West Lothian a Westminster tra il 1962 e il 1983.

Diverse sono state le proposte formulate nel tempo per risolvere il problema sopra evidenziato. Una delle più risalenti prevedeva l’istituzione di un Parlamento esclusivamente inglese, rinviando ad un Parlamento federale la funzione di raccordo tra le diverse regioni del Regno Unito. Tale soluzione poneva in realtà ulteriori ordini di problemi, tra cui il rapporto fiduciario tra il Governo nazionale e le varie assemblee parlamentari; la funzione della Camera dei Lord – che già funge da seconda Camera nel Parlamento di Westminster – e, infine, non avrebbe risolto nemmeno il problema del regionalismo interno alla stessa Inghilterra, il cui forte accentramento amministrativo è sempre stato motivo di tensione. La soluzione cui si è approdati nel 2015 prevede che, qualora lo *Speaker* della Camera dei Comuni ritenga che quel progetto di legge investa Inghilterra o Galles e riguardi al contempo una materia oggetto di devoluzione ad uno degli altri territori del Regno Unito, possa attivare un procedimento legislativo speciale: in forza di esso, la proposta in questione deve essere

approvata anche da un *Legislative Grand Committee*, composto esclusivamente da parlamentari inglesi o gallesi, che esercita una sorta di potere di veto sul disegno di legge.

Per quanto riguarda la terza questione – riguardante l’impatto della decadenza degli eurodeputati britannici sulla rappresentanza politica europea – è da notare come tale vicenda rappresenti un’occasione persa per l’affermazione di una rappresentanza autenticamente transnazionale, contribuendo, invece, a delineare la elezione del Parlamento europeo come il risultato della mera sommatoria dei risultati elettorali dei singoli Stati membri.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea – piuttosto scarna in tema di procedimento elettorale e verifica dei poteri dei membri del Parlamento europeo⁵⁴⁸ – non è individuabile un precedente direttamente riferibile al caso di specie. Ad uno sguardo più approfondito, vi è una risalente ordinanza del giudice del Lussemburgo che può risultare interessante⁵⁴⁹. I fatti all’origine della causa possono essere così riassunti: all’indomani della riunificazione della Germania, un cittadino elettore tedesco contestò la validità del mandato degli eurodeputati tedeschi eletti in Germania in occasione delle elezioni europee del 13 giugno 1989. In particolare, il ricorrente si rivolse alla Corte di Giustizia ai sensi dell’art. 173, secondo comma, del Trattato CEE (allora vigente), per l’annullamento della decisione, comunicata il 20 novembre 1991, con la quale il Parlamento europeo rigettava la contestazione formulata dallo stesso il 19 ottobre 1990, a proposito della proroga della validità, oltre il 3 ottobre 1990, del mandato dei deputati al Parlamento europeo eletti il 18 giugno 1989 nella Repubblica federale di Germania⁵⁵⁰.

Secondo il ricorrente, il mandato parlamentare degli eurodeputati tedeschi non sarebbe stato più valido dopo l’unificazione, in quanto essi non rappresentavano gli elettori della ex Repubblica Democratica Tedesca: per ovviare a tale inconveniente, veniva prospettata sia la strada di una elezione suppletiva, sia la redistribuzione di una parte dei seggi tedeschi a favore del territorio della Germania Est, con conseguente decadenza dal mandato parlamentare di alcuni degli eurodeputati eletti.

Al di là dei profili procedurali affrontati dal giudice del Lussemburgo, ciò che rileva sono le argomentazioni di merito poste alla base del rigetto della contestazione sia da parte del Parlamento europeo, sia da parte della Corte di Giustizia: anzitutto viene ricordato come il mandato parlamentare abbia una durata quinquennale, fermo restando che «Tale periodo quinquennale può essere abbreviato in considerazione di un evento che dia luogo ad una

⁵⁴⁸ Cfr. T-353/00; C-393/07 e C-9/08; C-502/19 e C-646/19.

⁵⁴⁹ Cfr. C-25/92.

⁵⁵⁰ Cfr. C-25/92, p.ti 1-2.

vacanza conformemente all'art. 12, ed in particolare nel caso di cui all'art. 6, n. 3, dell'atto, relativo al sopravvenire di una incompatibilità con la qualità di rappresentante al Parlamento»⁵⁵¹. In secondo luogo, «nessuna norma prevede la possibilità per il Parlamento di dichiarare decaduti i mandati dei suoi membri a causa di un evento, successivo all'elezione e indipendente da quest'ultima, che non determini alcuna incompatibilità, in capo a tali membri, con la qualità di rappresentante al Parlamento»⁵⁵².

Certamente l'ordinanza deve essere contestualizzata rispetto al momento della sua pronuncia, tenendo conto di due aspetti: in primo luogo la disciplina elettorale era allora demandata completamente alla discrezionalità degli Stati membri e, in secondo luogo, l'attenzione principale del legislatore europeo in quella fase era di evitare il cumulo tra la carica di eurodeputato con altre cariche di livello nazionale. A seguito delle riforme dell'Atto del 1976 avvenute tra il 2002 e il 2018, è indubbiamente aumentata l'omogeneità tra le discipline elettorali dei singoli Stati membri, essendo imposta – ad esempio – l'adozione di sistemi proporzionali con soglia di sbarramento tra il 2 ed il 5% dei voti espressi qualora vengano eletti più di 35 eurodeputati in una singola circoscrizione. Nonostante ciò, l'elezione e la proclamazione dei candidati avviene tutt'ora a livello esclusivamente nazionale: pertanto, il citato mutamento del quadro normativo non ha inciso sul profilo specifico dell'assunzione della carica di eurodeputato.

Ciò premesso, il principio di diritto che pare potersi ricavare dalla pronuncia in esame è che una variazione territoriale e di consistenza demografica all'interno dell'Unione europea non può mettere in discussione la validità del mandato parlamentare degli eurodeputati già regolarmente eletti: ciò è valso per i deputati tedeschi eletti prima dell'unificazione – che ha comportato un aumento del numero di cittadini europei – e, allo stesso modo, potrebbe valere per gli eletti nel Regno Unito prima del recesso dall'Unione europea, da cui è derivata una diminuzione della popolazione europea complessiva. È vero che si potrebbe facilmente obiettare che nel caso del Regno Unito si tratta del recesso di un intero Stato; tuttavia, non meno pregnanti sembravano gli argomenti di chi lamentava l'esclusione dal circuito della rappresentanza politica europea di sedici milioni di nuovi cittadini tedeschi. Nonostante ciò, tale circostanza non è stata ritenuta sufficiente a scalfire la validità del mandato parlamentare degli eurodeputati eletti.

In conclusione, l'obiettivo di questa digressione non è dimostrare la preferibilità di una soluzione rispetto all'altra ma, al contrario, evidenziare la pluralità delle alternative possibili,

⁵⁵¹ Cfr. C-25/92, p.to 14.

⁵⁵² Cfr. C-25/92, p.to 15.

tutte egualmente argomentabili dal punto di vista giuridico e costituzionale: non si può fare a meno di notare come, tuttavia, non vi sia stato il benché minimo dibattito a livello politico sulla sorte degli eurodeputati britannici, dando per scontata la loro decadenza come effetto di Brexit. Si è trattato evidentemente di una scelta dettata da ragioni politiche, legata alla volontà di chiudere i rapporti con il Regno Unito a seguito di una vicenda che ha occupato il dibattito politico per oltre quattro anni e sul cui assetto definitivo si è ancora lontani dall'ultima parola. Si può forse parlare di una mossa punitiva da parte delle istituzioni europee nei confronti del Regno Unito? Dal punto di vista politico è probabilmente vero, anche se le regole costituzionali muovono da presupposti diversi, in ragione dei differenti obiettivi che si prefiggono di tutelare.

Sia consentita un'ultima osservazione. Come noto la elezione di Ursula Von der Leyen a Presidente della Commissione europea si è retta su una maggioranza di soli nove voti⁵⁵³. Il contributo degli eurodeputati britannici all'attuale maggioranza sembra essere stato limitato, in ragione della netta prevalenza alle ultime elezioni di forze dichiaratamente antieuropeiste, attualmente all'opposizione⁵⁵⁴: anzi, è probabile che l'ingresso dei nuovi membri rafforzi la maggioranza di qualche deputato in più, considerando i risultati delle forze sovraniste al di sotto delle aspettative negli Stati membri cui sono stati attribuiti i seggi supplementari⁵⁵⁵. Non è il caso dell'Italia, in cui due dei tre seggi aggiuntivi sono stati assegnati alla Lega e a Fratelli d'Italia, partiti che si collocano decisamente fuori dall'attuale maggioranza nel Parlamento europeo.

⁵⁵³ European Parliament press release, "Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President", (16 July 2019), <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president> [Accessed 3 September 2019]. In conformità all'art. 17, par. 7, TUE, l'attuale Presidente della Commissione europea è stata eletta con 383 voti a favore, 372 contrari e 22 astenuti, con una maggioranza richiesta di 374 voti.

⁵⁵⁴ La suddivisione dei seggi (e relative percentuali di voto) alle elezioni europee del 2019 nel Regno Unito è la seguente: Brexit Party 29 seggi (30,52%); Liberaldemocratici 16 seggi (19,58%); Partito laburista 10 seggi (13,65%); Partito Verde 7 seggi (11,76%); Partito Conservatore 4 seggi (8,79%); Partito Nazionale Scozzese 3 seggi (3,46%); 1 seggio ciascuno a Plaid Cymru (0,95%), Sinn Fein (0,74%), Partito Unionista Democratico (0,73%), Partito dell'Alleanza dell'Irlanda del Nord (0,62%). Nonostante il voto sia espresso a scrutinio segreto, pare che abbiano votato con l'attuale maggioranza i 16 eletti liberaldemocratici, unitamente ai 10 laburisti e ai 4 conservatori.

⁵⁵⁵ Per effetto della redistribuzione dei seggi conseguente all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, la consistenza dei gruppi che compongono l'attuale maggioranza varierà nei termini che seguono: il gruppo dei Popolari aumenta il proprio peso del 2.3% (187 seggi), i Socialisti e Democratici dello 0.5% (148 seggi), a fronte di una perdita pari allo 0.6% nel gruppo dei Liberali (97 seggi). I dati in questione non tengono ovviamente conto di eventuali passaggi da un gruppo politico all'altro per ragioni diverse da Brexit. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200130IPR71407/ridistribuzione-dei-seggi-del-parlamento-europeo-dopo-la-brex-it>.

Nel momento in cui le nuove norme sulla composizione del Parlamento europeo erano state adottate non si poteva prevedere l'esito delle elezioni; tuttavia, uno sforzo di immaginazione può risultare utile. Supponiamo che nel Regno Unito fossero prevalse forze politiche riconducibili all'attuale maggioranza europea e che nei Paesi assegnatari dei seggi si fossero affermati partiti d'opposizione, come in Italia: è evidente che al momento della decadenza si sarebbe potuto verificare un ribaltamento della maggioranza all'interno del Parlamento europeo, soprattutto nel caso di una coalizione che si regge su numeri non troppo ampi.

La decadenza dalla carica non ha colpito solo i membri del Parlamento europeo, ma tutti «gli attuali mandati dei membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione nominati, designati o eletti in relazione all'adesione del Regno Unito all'Unione», i quali «giungeranno al termine non appena i trattati cesseranno di applicarsi al Regno Unito, ossia alla data del recesso»⁵⁵⁶. La decisione citata ha riguardato sia l'Avvocato Generale Sharpston⁵⁵⁷ che il Giudice Vajda, entrambi cittadini britannici in servizio presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea: a quanto risulta, la prima avrebbe proposto tre ricorsi dinanzi alla Corte di Giustizia contro la Corte stessa⁵⁵⁸, nonché contro la decisione del Consiglio europeo⁵⁵⁹.

Anche se non è possibile approfondire la vicenda in questa sede, sembra opportuno richiamare il quadro normativo tratteggiato dal diritto primario dell'Unione europea in materia⁵⁶⁰. Ai sensi degli artt. 19, par. 2, TUE e 253, par. 1, TFUE, gli Avvocati Generali presso la Corte di Giustizia sono nominati per un periodo di sei anni rinnovabili, di comune

⁵⁵⁶ Decisione del Consiglio europeo 2018/584, *Considerando* n. 11.

⁵⁵⁷ Cfr. decisione del Consiglio europeo XT 21018/20.

⁵⁵⁸ Case T-184/20, data 29/05/2020, Sharpston vs. Court of Justice of the European Union. Successivamente è stata impugnata la nomina dell'Avvocato Generale di nazionalità greca, in sostituzione della ricorrente (T-550/20): l'ordinanza sospensiva favorevole del Tribunale è stata rovesciata dalla Corte di Giustizia (C-424/20). Vi è un altro punto che merita considerazione: pur assumendo che l'art. 5 dello Statuto della Corte di Giustizia sia applicabile, fino a che punto può affermarsi che le procedure ivi previste siano state aggirate? L'ex Avvocato Generale Sharpston ha impugnato la lettera del Presidente della CGUE con la quale veniva comunicata la presenza di un posto vacante. Ciò sembra implicare che la CGUE si sia espressa nel senso di approvare la rimozione (ammesso che sia qualificabile come tale), pur con tutte le difficoltà nella comprensione delle modalità attraverso le quale tale atto sia stato adottato.

⁵⁵⁹ Case T-180/20, data 29/05/2020, Sharpston vs. Council and Conférence des Représentants des Gouvernements des États members.

⁵⁶⁰ Cfr. Aa.Vv. *In Support of the EU Rule of Law and Advocate General Eleanor Sharpston – An Open Letter*, in *European Law Blog*, <https://europeanlawblog.eu/2020/03/18/in-support-of-the-eu-rule-of-law-and-advocate-general-eleanor-sharpston-an-open-letter/>; D. HALBERSTAM, *Could there be a Rule of Law Problem at the EU Court of Justice?*, in *Verfassungsblog.de*, 23 febbraio 2020; D. KOCHENOV, *Humiliating the Court?*, in *Verfassungsblog.de*, 7 aprile 2020; L. PECH, *The Schrödinger's Advocate General*, in *Verfassungsblog.de*, 29 maggio 2020.

accordo tra i Governi degli Stati membri dell'Unione europea. Secondo gli artt. 5, par. 1 e 6, par. 1, in combinato disposto con l'art. 8 dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea, i giudici possono cessare anticipatamente il proprio mandato per morte, dimissioni volontarie o soltanto qualora, a giudizio unanime dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia, non siano più in possesso dei requisiti previsti ovvero non soddisfino più agli obblighi derivanti dalla loro carica⁵⁶¹: è evidente che il caso Sharpston non rientri in nessuna di tali ipotesi⁵⁶².

Pur essendo soggetta ad un accordo tra gli Stati membri, la nomina ad Avvocato Generale non dipende dalla cittadinanza, cosa che invece non si può sostenere altrettanto efficacemente per i Giudici della Corte di Giustizia che, come noto, sono scelti uno per ciascuno Stato membro dell'Unione⁵⁶³. Al contrario, gli Avvocati Generali sono undici in tutto: da qui la debolezza del legame con la cittadinanza, che si riflette nel fatto che alcuni Paesi membri impongono sempre un Avvocato Generale della propria nazionalità, mentre altri rientrano in un sistema di rotazione⁵⁶⁴. A prima vista si potrebbe obiettare che proprio questo peculiare sistema di nomina confermerebbe la tesi del legame tra la carica e la nazionalità. Tuttavia, occorre ricordare che gli Avvocati Generali vengono nominati congiuntamente da tutti gli Stati membri e che la loro funzione non è di rappresentare il Paese che ne ha proposto la nomina, ma di coadiuvare la Corte di Giustizia complessivamente intesa.

Ciò che preme sottolineare in questa sede è che qualsiasi interferenza da parte degli Stati membri sul mandato dei Giudici e degli Avvocati Generali della Corte di Giustizia

⁵⁶¹ Cfr. artt. 5, par. 1, e 6, par. 1, Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁵⁶² Nel caso in esame si può ipotizzare di trovarsi dinanzi ad un caso di cessazione della carica, più che di rimozione dell'Avvocato Generale: la Dichiarazione 38 allegata al Trattato di Lisbona attribuiva un posto permanente tra gli Avvocati Generali al Regno Unito. Con il recesso, pertanto, quel posto cesserebbe di esistere, passando ad un sistema di rotazione.

⁵⁶³ Tuttavia, occorre rilevare come la Dichiarazione 38 allegata al trattato di Lisbona secondo alcuni commentatori traccerebbe piuttosto chiaramente un parallelo tra la nomina degli Avvocati Generali e la cittadinanza, affermando che sei sono destinati a sei Stati membri predeterminati (Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia), mentre i restanti posti sono attribuiti a rotazione tra gli altri Stati membri. potrebbe sostenere che per i giudici non sussista un requisito di cittadinanza in senso stretto: l'art. 19, par. 2, TUE parla di "one judge FROM each Member State", delineando in apparenza un criterio prevalentemente geografico, mentre la versione italiana parla di "un giudice PER Stato membro", senza richiedere esplicitamente la cittadinanza.

⁵⁶⁴ Cfr. Dichiarazione n. 38 allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona: «La conferenza dichiara che se, in conformità dell'articolo 252, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Corte di Giustizia chiederà che il numero degli avvocati generali sia aumentato di tre (ossia undici anziché otto), il Consiglio, deliberando all'unanimità, approverà tale aumento. In tal caso, la conferenza conviene che la Polonia disporrà, come già avviene per Germania, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito, di un avvocato generale permanente e non parteciperà più al sistema di rotazione, mentre l'attuale sistema di rotazione riguarderà cinque avvocati generali anziché tre».

successivamente alla nomina rischia di minare l'indipendenza della Corte stessa, sotto il profilo della inamovibilità di Giudici e Avvocati Generali, compromettendo il principio di separazione dei poteri su cui si fonda l'intera architettura istituzionale dell'Unione europea⁵⁶⁵.

Sui ricorsi dell'ormai ex Avvocato Generale Sharpston si era dapprima pronunciato il Tribunale, con un'ordinanza cautelare del 4 settembre 2020 che pareva mostrare qualche segnale di apertura alle ragioni della ricorrente⁵⁶⁶, smentita in sede di impugnazione dinanzi alla Vicepresidente della Corte di Giustizia⁵⁶⁷. I ricorsi sono stati successivamente dichiarati irricevibili dal Tribunale⁵⁶⁸, con sentenza confermata dalla Corte di Giustizia⁵⁶⁹: in estrema sintesi, la motivazione alla base di tali decisioni va individuata nel fatto che gli atti la cui legittimità veniva contestata, essendo riconducibili agli Stati membri e non alle istituzioni dell'Unione non potessero essere soggetti al controllo giurisdizionale ex art. 263 TFUE.

6.2 L'inerzia del legislatore italiano e il comunicato stampa della Corte di cassazione: una violazione della riserva di legge in materia elettorale?

La decadenza dei eurodeputati britannici non ha prodotto i propri effetti però solo all'interno del Parlamento di Strasburgo, essendosi riflessa anche su alcuni Stati membri, chiamati a designare i sostituti dei deputati uscenti.

Il Consiglio europeo, in previsione dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, aveva adottato la decisione 2018/937, con cui una parte dei 73 seggi veniva redistribuita tra gli Stati membri: in applicazione del principio della proporzionalità digressiva di cui all'art. 14, par. 2, TUE, all'Italia venivano assegnati tre seggi da sommare ai 73 già spettanti. In questa sede ci si soffermerà su due problematiche: la mancata adozione di un atto di recepimento della decisione e le conseguenze in merito alla situazione soggettiva dei candidati alla luce dei criteri adottati per il riparto dei seggi.

Analizzando il primo dei due temi sopra indicati, si può notare come numerosi Stati membri abbiano adottato specifiche norme per disciplinare le modalità di assegnazione dei seggi supplementari⁵⁷⁰: è il caso di Francia⁵⁷¹, Spagna⁵⁷² e Polonia⁵⁷³, in cui i seggi sono

⁵⁶⁵ Sul tema si veda, tra i contributi più recenti, A. FUSCO, *L'indipendenza dei custodi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

⁵⁶⁶ Order of the Judge hearing applications for interim measures, 4 settembre 2020, causa T-550/20 R.

⁵⁶⁷ Order of the Vice-President of the Court, 10 settembre 2020, causa C-423/20 P(R).

⁵⁶⁸ Order of the General Court (Second Chamber), 6 ottobre 2020, cause T-180/20, T-184/20, T-550/20.

⁵⁶⁹ Order of the Court (First Chamber), 16 giugno 2021, cause C-684/20 P e C-685/20 P.

⁵⁷⁰ Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, cit., 718.

assegnati in base alla media più alta. In altri Stati membri – come l’Austria – in cui vengono attribuiti con il medesimo criterio, si è ritenuto non necessario intervenire proprio per il funzionamento del metodo stesso, tale da rendere possibile l’assegnazione di un numero indefinito di seggi: tali criteri – tra cui rientrano i noti metodi d’Hondt e Sainte-Laguë, sia pure con le dovute differenze – determinano i seggi da assegnare alle liste dividendo il numero dei voti ottenuti da ciascuna di esse per il numero progressivo di seggi da assegnare (1, 2, 3, 4, e così via), e mettendo in ordine decrescente i migliori risultati ottenuti. Pertanto, che i seggi da assegnare siano 73 o 76 – come nel caso italiano pre e post-Brexit – poco rileva qualora si faccia applicazione dei criteri della media più alta.

L’Italia – in cui peraltro non si applica il criterio d’Hondt ma il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti – ha scelto di non adottare alcuna normativa di recepimento della decisione 2018/937⁵⁷⁴: il d.P.R. 22 marzo 2019, emanato in concomitanza all’indizione dei comizi elettorali del Parlamento europeo, si limitava a distribuire i tre seggi supplementari tra le circoscrizioni (Italia nord-orientale; Italia centrale e Italia meridionale) che presentavano i resti più alti inutilizzati, senza nessun’altra specificazione.

Come evidenziato *supra*, nell’ipotesi in cui il Regno Unito fosse ancora membro dell’Unione europea al momento dello svolgimento delle elezioni, i parlamentari che si sarebbero insediati sarebbero stati pari a quelli dell’ultima legislatura, essendo rinviata al momento dell’effettiva Brexit l’attribuzione dei seggi supplementari. Tuttavia, il legislatore italiano nulla ha detto circa le modalità dell’assegnazione di questi ultimi: quattro giorni

⁵⁷¹ Cfr. Loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 relative à l’entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019, JORF n°0119 du 23 mai 2019.

⁵⁷² Cfr. Real Decreto 206/2019 (1 de abril, 2019): «In conformità all’art. 3, par. 2, della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio Europeo, una volta divenuta giuridicamente efficace l’uscita del Regno Unito, i cinque nuovi seggi che spettano alla Spagna verranno assegnati dalla Giunta Elettorale Centrale ai candidati cui spettano in conseguenza dell’applicazione delle regole stabilite nell’art. 216 della Legge Organica 19 giugno 1985, n. 5, ai risultati del procedimento elettorale svoltosi il 26 maggio 2019, senza che sia necessaria la celebrazione di una nuova consultazione elettorale». La norma richiamata, relativa all’attribuzione dei seggi per il Parlamento europeo assegnati alla Spagna, rinvia all’art. 163 della medesima Legge Organica, a norma del quale i seggi vengono assegnati attraverso il metodo d’Hondt che, come si è avuto modo di sottolineare, consente l’assegnazione di un numero potenzialmente illimitato di seggi senza particolari necessità di adattamento.

⁵⁷³ Cfr. legge del 4 aprile 2019 recante i principi per la copertura dei seggi dei deputati per il Parlamento europeo spettanti alla Polonia nella legislatura 2019-2024. A norma dell’art. 2 di tale legge, la Commissione elettorale centrale, alla luce dei risultati delle elezioni per il Parlamento europeo, determina a quale circoscrizione elettorale assegnare il seggio suppletivo, con la specificazione che esso spetterà al candidato che ha raccolto il minore numero di voti e che questi non si insedierà fino al verificarsi dell’uscita della Gran Bretagna dall’Unione europea.

⁵⁷⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Requiem per una defunta... C’era una volta la riserva di legge in materia elettorale*, in *laCostituzione.info*, 25 maggio 2019.

prima delle elezioni è intervenuto un comunicato stampa della Corte di cassazione⁵⁷⁵ in cui si affermava che «il giorno 26 maggio 2019 si voterà, pertanto, per l'elezione di 76 parlamentari europei, soltanto 73 dei quali, però, si insedieranno subito, in quanto i restanti 3, ai sensi della suddetta decisione, potranno farlo solo dopo che il recesso del Regno Unito sarà divenuto giuridicamente efficace». Tenuto conto che l'assegnazione dei seggi avviene innanzitutto su base nazionale con il criterio dei quozienti interi e dei più alti resti, l'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale della Corte di cassazione enunciava i seguenti criteri per individuare i tre eletti – sui 76 totali – il cui insediamento sarebbe stato posticipato all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea:

«a) individuazione delle tre liste che a livello nazionale hanno ottenuto seggi con i minori resti utilizzati o, in mancanza, con i minori resti non utilizzati;

b) sottrazione ad ognuna di dette tre liste di un seggio, individuato nell'ambito delle tre circoscrizioni cui è stato assegnato un seggio supplementare per effetto dell'aumento dei parlamentari da 73 a 76.

Qualora le tre liste abbiano ottenuto seggi in ognuna delle tre circoscrizioni così individuate, si sottrarrà un seggio per circoscrizione cominciando da quella in cui lo stesso è stato ottenuto, da una qualsiasi delle tre liste, con il decimale più basso o, in mancanza, con la minore parte decimale del quoziente di attribuzione non utilizzato. Ove una o più liste non abbiano ottenuto seggi in tutte e tre le circoscrizioni, si comincerà dalla lista o dalle liste che ne hanno avuti in una sola o in due delle tre circoscrizioni interessate dall'aumento dei seggi. Nel caso in cui a seguito dell'applicazione dei criteri di cui sopra, rimanessero ancora dei seggi da individuare, essi saranno ricercati nelle circoscrizioni in cui le liste interessate abbiano comunque ottenuto seggi».

Colpisce l'elevato grado di dettaglio del comunicato stampa della Cassazione, che non si limita a tracciare alcuni principi funzionali all'individuazione dei seggi, ma detta un tratto della disciplina elettorale, adottata – come sottolinea Tarli Barbieri – «in assenza di ulteriori disposizioni normative regolatrici della fattispecie». È evidente come tutto ciò crei dei problemi in ordine al rispetto della riserva di legge in materia elettorale⁵⁷⁶. Secondo la dottrina maggioritaria, in tale ambito «non dovrebbero ritenersi riservate all'assemblea solo le scelte di fondo relative al sistema elettorale, ma tutte le determinazioni che abbiano un rilievo

⁵⁷⁵ Reperibile all'indirizzo www.cortedicassazione.it/cassazione/resources/resources/cms/documents/Comunicato_elezioni_europee.pdf

⁵⁷⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Requiem per una defunta... C'era una volta la riserva di legge in materia elettorale*, cit.

nella disciplina della materia elettorale»⁵⁷⁷: non pare possano esservi dubbi sul fatto che il numero dei seggi e i criteri per la loro assegnazione rientrino tra gli elementi coperti dalla riserva di legge.

D'altra parte, anche con il Trattato di Lisbona il nostro Paese si vide assegnare un seggio supplementare al Parlamento europeo: il fatto che in quell'occasione si decise di intervenire con una legge – sia pure approvata successivamente allo svolgimento delle elezioni – dimostra come anche nel caso dei seggi aggiuntivi derivanti da Brexit sarebbe stato necessario un intervento della fonte primaria⁵⁷⁸.

Come è stato rilevato in dottrina⁵⁷⁹, trattandosi del secondo caso di attribuzione di seggi supplementari in meno di dieci anni e considerato che, in futuro, il numero dei parlamentari di Strasburgo potrebbe essere soggetto a variazioni per effetto dell'ingresso (o dell'uscita) di altri Stati membri, appare opportuno dettare una disciplina generale in grado di adattarsi agevolmente al numero degli eurodeputati: occorrerebbe una previsione generale che assegnasse eventuali seggi supplementari alla macro-circoscrizione con il resto più alto inutilizzato⁵⁸⁰, da combinare con il metodo d'Hondt per l'assegnazione dei seggi nelle singole circoscrizioni in luogo dell'attuale metodo del quoziente intero e dei resti più alti⁵⁸¹.

6.2.1. Lo status degli eurodeputati “sospesi” e il numero di eletti in Italia alle elezioni del 26 maggio 2019

⁵⁷⁷ Cfr. A. CERVATI, Art. 72, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Tomo I*, art. 70-74, Zanichelli, Bologna, 1985, 163.

⁵⁷⁸ La Conferenza intergovernativa del 23 giugno 2010 dettò le linee guida per la disciplina dei seggi supplementari da attribuire nel corso della legislatura. In particolare, tre erano le alternative possibili: 1) elezioni suppletive; 2) designazione sulla base dei risultati delle ultime elezioni; 3) nomina diretta da parte del Parlamento nazionale. L'Italia, che si era vista attribuire un seggio supplementare, optò per la seconda procedura. L'art. 4 della legge n. 2 del 2011 prevede che il seggio aggiuntivo venga assegnato alla lista che su base nazionale ha ottenuto il maggiore resto inutilizzato. Il medesimo criterio è stato poi applicato per individuare poi la lista circoscrizionale all'interno della quale selezionare il candidato della lista sopra individuata.

⁵⁷⁹ G. TARLI BARBIERI, *Requiem per una defunta... C'era una volta la riserva di legge in materia elettorale*, cit.

⁵⁸⁰ Come avvenuto con il d.P.R. 22 marzo 2019.

⁵⁸¹ Come si approfondirà *infra*, ciò consentirebbe di risolvere l'annosa questione dello slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra, conseguenza dell'applicazione del metodo dei resti. Un sistema simile, nel quale il territorio nazionale era suddiviso in 8 circoscrizioni, ha trovato applicazione per l'elezione degli europarlamentari francesi dal 2003 al 2018. Cfr. P. PASSAGLIA (a cura di), *Le formule elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, in www.cortecostituzionale.it, 13 e ss. La legge elettorale recentemente approvata ripristina il sistema precedente, in cui il territorio nazionale costituiva una circoscrizione unica in cui i seggi vengono attribuiti con il metodo del quoziente intero e dei resti più alti. Cfr. <https://www.assemblea.emr.it/europedirect/europe-direct/lemilia-romagna-in-europa/Il-parlamento-europeo-2019-2024/elezioni-europee-date-del-voto-e-leggi-elettorali-dei-paesi-ue>.

Mentre la decadenza degli eurodeputati eletti presenta – come si è visto – delle criticità sul piano costituzionale tutt’altro che trascurabili, altrettanto non sembra potersi dire per il mandato parlamentare sottoposto a una condizione futura e incerta⁵⁸². I problemi sorgono, casomai, dalla interpretazione della condizione sospensiva che emerge dalla traduzione italiana della decisione 2018/837⁵⁸³: in nessun’altra versione linguistica dell’atto ci si riferisce ai parlamentari *sub condicione* di cui all’art. 3, par. 1, con il termine di “eletti”⁵⁸⁴. Nella versione originaria tale espressione compare nel successivo paragrafo, quando viene disciplinato l’ingresso dei parlamentari subentranti, a quel punto eletti a tutti gli effetti. L’intenzione dell’intervento normativo del 2018 era quella di assegnare a ciascun Paese lo stesso numero di seggi della legislatura che andava concludendosi, subordinando l’attribuzione degli eventuali seggi supplementari al verificarsi di un evento futuro e incerto. Non essendosi avverata prima delle elezioni la già menzionata condizione, gli europarlamentari eletti in Italia il 26 maggio 2019 avrebbero dovuto essere soltanto 73: d’altro canto la distinzione tra eletti a ogni effetto e eletti il cui insediamento è rinviato poggia esclusivamente su un’ambiguità letterale nella traduzione italiana della decisione, fatta propria dall’Ufficio elettorale centrale in carenza di un intervento del legislatore nazionale.

La circostanza che il 26 maggio scorso si sarebbero dovuti eleggere 73 eurodeputati in Italia è dimostrata da due ulteriori indizi. Il primo emerge dal verbale dell’Ufficio elettorale nazionale del 1° luglio 2020, nel quale viene esaminata l’istanza dell’on. Berlato, al tempo consigliere regionale in Veneto ed eletto *sub condicione* al Parlamento europeo: l’istanza era diretta ad appurare se il termine di 30 giorni di cui art. 6, comma 2, legge 24 gennaio 1979, n.

⁵⁸² Cfr. F. FABBRINI, R. SCHMIDT, *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, cit., 724.

⁵⁸³ Cfr. G. PALMIERI, M. VENTURIELLO, *La Brexit colpisce anche l’Italia. Annotazioni a margine delle elezioni europee del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019, 5 e ss.

⁵⁸⁴ Come rilevato in G. PALMIERI, M. VENTURIELLO, *La Brexit colpisce anche l’Italia. Annotazioni a margine delle elezioni europee del 2009*, cit., 5 e ss., così recita il testo inglese: «However, in the event that the United Kingdom is still a Member State of the Union at the beginning of the 2019-2024 parliamentary term, the number of representatives in the European Parliament per Member State taking up office shall be the one provided for in Article 3 of the European Council Decision 2013/312/EU until the withdrawal of the United Kingdom from the Union becomes legally effective».

Questa, invece la versione francese: «Toutefois, dans le cas où le Royaume-Uni serait toujours un État membre de l’Union au début de la législature 2019-2024, le nombre de représentants au Parlement européen par État membre qui prennent leurs fonctions est celui prévu à l’article 3 de la décision 2013/312/UE du Conseil européen jusqu’à ce que le retrait du Royaume-Uni de l’Union produise ses effets juridiques».

Questa, infine, quella tedesca: «Sollte jedoch das Vereinigte Königreich zu Beginn der Wahlperiode 2019-2024 noch zu den Mitgliedstaaten der Union zählen, richtet sich die Zahl der Vertreter im Europäischen Parlament je Mitgliedstaat, die ihr Mandat antreten, nach Artikel 3 des Beschlusses 2013/312/EU des Europäischen Rates, bis der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union rechtswirksam wird».

18⁵⁸⁵ decorresse dalla proclamazione ovvero dall'avveramento della condizione rispetto alla quale era condizionato il suo insediamento nel Parlamento europeo. Sebbene già proclamato eletto, l'Ufficio elettorale rileva che la situazione di incompatibilità è destinata a divenire concreta solo quando le due cariche potranno essere esercitate simultaneamente e, pertanto, solo quando l'interessato potrà insediarsi al Parlamento europeo. Il termine è calcolato, dunque, dal momento in cui l'uscita del Regno Unito è divenuta giuridicamente efficace: la circostanza che esso non decorra prima dell'avveramento della condizione sospensiva dimostra come l'acquisto della carica di eurodeputato si sia prodotto soltanto dopo tale avvenimento, e non prima. La circostanza che non si sia prodotta una incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di europarlamentare dimostra come i deputati *sub condicione* non potessero essere considerati tali prima di Brexit. Se così non fosse, ci si porrebbe in parziale contrasto con il recentissimo orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di assunzione dello status di parlamentare europeo, già citato a proposito degli eurodeputati catalani⁵⁸⁶: secondo il giudice del Lussemburgo la carica verrebbe assunta per effetto della sola proclamazione da parte delle competenti autorità nazionali, nel caso di specie avvenuta subito dopo le elezioni europee. Nel caso italiano, invece, gli eurodeputati sono stati tutti proclamati eletti subito, pur avendo assunto la carica solo a Brexit avvenuta. Come si vedrà nel prosieguo, il problema non sta tanto nel contrasto tra la proclamazione – e il conseguente *status* di eurodeputato – e la non rilevata incompatibilità, quanto nell'aver proclamato eletti 76 eurodeputati prima dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea.

⁵⁸⁵ Tale disposizione detta i casi di incompatibilità con il mandato parlamentare europeo, nonché le procedure atte a sanare tali situazioni.

⁵⁸⁶ La vicenda riguarda l'acquisizione dello status di eurodeputato da parte degli indipendentisti catalani eletti al Parlamento europeo nella legislatura corrente. Alcuni di essi al momento della elezione si trovavano in esilio volontario fuori dal territorio spagnolo, in quanto indagati e rinviati a giudizio per reati connessi allo svolgimento del referendum indipendentista. L'ex vicepresidente della Generalitat Junqueras risultava invece detenuto in stato di custodia cautelare. Gli artt. 108, comma 8 e 224, comma 2, della *Ley organica del regimen electoral general* (LOREG) del 19 giugno 1985, nonché dall'art. 20, comma 1, punto 3 del *Reglamento del Congreso de losdiputados*, ai fini del completamento del procedimento elettorale richiedono il giuramento di fedeltà dei candidati proclamati eletti alla Costituzione spagnola. Junqueras chiese un permesso temporaneo per recarsi a prestare il giuramento richiesto ed espletare le correlate formalità. Il *Tribunal Supremo*, di fronte al quale pendeva il giudizio che vedeva imputato l'ex Vicepresidente, rigettò l'istanza, in quanto il rilascio dell'imputato avrebbe potuto compromettere l'esito e lo scopo del processo. Nel giudizio di impugnazione del diniego venne sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia avente ad oggetto, in estrema sintesi, il momento di acquisto dello status di parlamentare europeo e della correlata immunità penale. Nella sentenza C-502/19 la Corte di Giustizia chiarisce che la carica di eurodeputato si acquista al momento della proclamazione dei risultati elettorali, a prescindere da qualsiasi altro adempimento imposto dalla normativa nazionale. Cfr. FASONE, *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, 169-173.

Il secondo indizio da considerare è che il Parlamento europeo, dopo l'insediamento del 2 luglio 2019, ha proceduto alla verifica dei poteri dei soli componenti effettivi e non di quelli sottoposti a condizione sospensiva⁵⁸⁷: avveratasi quest'ultima, nella seduta del 10 febbraio è stato annunciato che avrebbe avuto inizio il procedimento di verifica dei deputati subentranti. Se è vero che il Parlamento di Strasburgo procede di regola alla verifica delle credenziali appena dopo la seduta inaugurale della legislatura, la circostanza che per gli eurodeputati supplementari tale fase sia iniziata successivamente al loro ingresso effettivo dimostra come essi non potessero essere considerati tali prima dell'avveramento della condizione sospensiva.

La disciplina del procedimento per l'elezione degli eurodeputati spettanti all'Italia dimostra come il numero di seggi da assegnare non sia irrilevante rispetto all'esito complessivo delle elezioni e alla posizione soggettiva dei candidati in lista.

A norma dell'art. 21, legge n. 18 del 1979, il procedimento è il seguente⁵⁸⁸: 1) si determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista sommando i voti riportati nelle singole circoscrizioni individuando le liste che hanno conseguito a livello nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi. 2) Si sommano quindi le cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto e si divide il totale così ottenuto per il numero complessivo dei seggi da assegnare, ottenendo il quoziente elettorale nazionale. Il numero dei seggi attribuiti a ciascuna lista è il risultato della divisione della cifra elettorale nazionale della lista (data dalla somma dei risultati elettorali ottenuti dalle liste nelle varie circoscrizioni) per il quoziente elettorale nazionale, tenuto conto soltanto della parte intera del quoziente.

Il riparto dei seggi tra le circoscrizioni dopo le elezioni europee del 2009 ricalca quello per l'elezione della Camera dei deputati, disciplinato dall'art. 83, comma 1, lett. h) del d.P.R. n. 351 del 1957. Ferme restando le fasi disciplinate dall'art. 21, comma 1, nn. 1 e 2 della legge n. 18 del 1979, il procedimento prevede il calcolo del quoziente elettorale *circoscrizionale* (e non più soltanto nazionale), dato dalla divisione della cifra elettorale circoscrizionale per il numero dei seggi della circoscrizione⁵⁸⁹. Dividendo la cifra elettorale circoscrizionale di lista

⁵⁸⁷ Cfr. decisione del Parlamento europeo del 30 gennaio 2020 sulla verifica dei poteri (2019/2180(REG)).

⁵⁸⁸ M. RUBECCHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurolunionali*, in *federalismi.it*, n. 11/2019, 16 e ss.

⁵⁸⁹ Fino alle elezioni europee del 2009 il criterio era il seguente: si divideva la cifra elettorale *circoscrizionale* di lista per il quoziente elettorale *nazionale*, ottenendo il numero di seggi spettanti alla lista nella circoscrizione, tenendo conto anche degli eventuali resti. I seggi residui da attribuire erano assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni avevano dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali era stata ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. Tali modalità di riparto potevano dare luogo al fenomeno della traslazione o slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra, che solitamente colpiva le circoscrizioni Italia Meridionale e Isole in favore delle circoscrizioni dell'Italia settentrionale, che si vedevano assegnare più seggi di quanti ne sarebbero spettati secondo il riparto di cui all'art.

per il quoziente elettorale circoscrizionale si ottiene il numero dei seggi per ogni lista. Qualora residuino dei seggi questi vengono attribuiti alle liste con i resti più alti inutilizzati⁵⁹⁰.

Il numero degli eletti spettanti all'Italia in occasione delle elezioni europee del 2019 è stato specificamente oggetto di una pronuncia del Tar Lazio, adito per l'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti e del verbale delle operazioni elettorali⁵⁹¹. Il ricorrente, candidato

2 della legge n. 18 del 1979. Tale fenomeno dipendeva anche (ma non solo) dal tasso di partecipazione alle consultazioni elettorali, generalmente più contenuto al Sud e nelle isole: infatti, dividendo la cifra elettorale *circoscrizionale* per il quoziente elettorale di lista calcolato su base *nazionale*, in cui l'affluenza è mediamente più alta, è possibile ottenere un numero di seggi inferiore al totale della circoscrizione, che verranno riassegnati alle altre circoscrizioni con le modalità sopra elencate. In occasione delle elezioni europee del 2009 era stato proposto un ricorso per l'impugnazione dei risultati elettorali nel cui ambito veniva sollevata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto – tra le varie censure – anche il fenomeno dello slittamento dei seggi: nella sentenza n. 271 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni. Il Consiglio di Stato, nella sentenza della V Sezione, 13 maggio 2011 n. 2886, adito in appello da un candidato non eletto in ragione dello slittamento dei seggi tra circoscrizioni, ha ritenuto che l'art. 2 della legge n. 18 del 1979, modificato nel 1984 con l'inserimento dei criteri rigidi di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, avesse abrogato l'art. 21, comma 1, n. 3 della medesima legge. A questo punto, venutasi a creare una lacuna nella disciplina del riparto dei seggi, il giudice amministrativo attingeva all'art. 83 del T.U. per le elezioni della Camera dei deputati, cui rinvia l'art. 51 della legge elettorale europea per la disciplina degli aspetti non normati da essa. Il giudice amministrativo, valorizzando la necessaria rappresentatività territoriale garantita dal riparto dei seggi su base circoscrizionale, ha proceduto alla correzione del risultato elettorale in favore del ricorrente⁵⁸⁹. In vista delle elezioni europee del 2014 il Ministero dell'Interno aveva adito il Consiglio di Stato in sede consultiva per un parere, reso nella sentenza sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703, che confermava l'orientamento inaugurato pochi anni prima. Cfr. C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, 2010, 3322 ss.; G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, *ivi*, 3326 ss.; Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato «riscrive» una legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2014; A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna 2007; C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011, 657-660; M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 agosto 2014; G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato «riscrive» una legge elettorale*, *cit.*; Id. *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consultaonline*, n. 1/2019, 3 e ss.

⁵⁹⁰ Le rimanenti fasi del procedimento elettorale prevedono di verifica se la somma dei seggi ottenuti dalle liste in tutte le circoscrizioni corrisponda al riparto effettuato tra liste nazionali in base all'art. 21, commi 1 e 2. In caso contrario, occorre procedere alla sottrazione dei seggi alle liste eccedentarie e alla corrispondente assegnazione alle liste deficitarie, operazione da non confondere con lo slittamento dei seggi approfondito *supra*. In sostanza, individuata la lista eccedentaria dei seggi, si procede alla sottrazione dei seggi eccedenti alla coalizione di liste o singola lista nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente. I seggi vengono assegnati alle coalizioni di liste o singole liste che non abbiano ottenuto quelli spettanti secondo i resti da esse totalizzati. Soltanto qualora non sia possibile attribuire il seggio eccedentario nella medesima circoscrizione si procederà alla sua assegnazione alla medesima lista o coalizione di liste in altra circoscrizione, sempre secondo il metodo dei resti.

⁵⁹¹ T.A.R. Lazio, sez. II bis, sent. n. 11933/2019.

nella circoscrizione Italia Meridionale e primo dei non eletti, deduceva in primo luogo la illegittimità dell'attribuzione alla propria lista di soli due seggi nella citata circoscrizione, causata dall'applicazione del divisore dei seggi pari a 76 seggi. Infatti, il legislatore italiano non avrebbe disciplinato l'ipotesi in cui, alla data di svolgimento delle elezioni, il Regno Unito fosse ancora uno Stato membro dell'Unione europea né, d'altro canto, poteva riconoscersi il valore di fonte del diritto al comunicato stampa dell'Ufficio elettorale nazionale, da cui deriverebbe una plateale violazione della riserva di legge in materia elettorale. Al contrario, l'Amministrazione avrebbe dovuto dividere il numero dei voti per i 73 seggi giuridicamente spettanti all'Italia alla data dello svolgimento delle elezioni e, nell'ipotesi in cui si fosse avverata la condizione rappresentata da Brexit, la medesima Amministrazione avrebbe potuto assegnare i nuovi tre seggi alle circoscrizioni utilizzando il metodo dei maggiori resti.

Il giudice amministrativo rigetta il ricorso basandosi su diverse argomentazioni. In primo luogo, pur ammettendo l'incontestabilità della partecipazione del Regno Unito alle consultazioni elettorali per il Parlamento europeo, sottolinea che il recesso del Regno Unito dall'Unione europea sarebbe dovuto avvenire per la fine di marzo 2019 anche in assenza di un accordo tra le parti, a norma dell'art. 50 TUE. Come si è avuto modo di specificare *supra*, avvalendosi di tale previsione, il Consiglio europeo aveva concesso, su richiesta del Regno Unito, due proroghe del termine biennale. Nonostante ciò, secondo il Tar tutto questo «conferma la prosecuzione della procedura destinata a trovare conclusione in tempi ragionevoli, tenuto conto della complessità degli effetti conseguenti al recesso, sia sul piano economico sia sotto il profilo giuridico»⁵⁹².

Tale conclusione non può essere condivisa per due ragioni: in primo luogo, era tutt'altro che scontato che Brexit rappresentasse, al momento dello svolgimento delle elezioni, un evento certo e il cui compimento potesse dirsi vicino. In secondo luogo, non pare possano trarsi conclusioni giuridicamente fondate dalla previsione di un fatto futuro, peraltro ampiamente discutibile. Ciò che il giudice amministrativo avrebbe dovuto valorizzare è, al contrario, la circostanza che alla data delle elezioni il Regno Unito fosse ancora uno Stato membro dell'Unione europea, da cui discendeva l'attribuzione al nostro Paese di 73 seggi effettivi da eleggere. Al contrario, il T.A.R. richiama l'art. 3 della decisione 2018/937, accogliendo la già criticata distinzione tra elezione e successivo insediamento, rinviato al momento dell'effettivo recesso. A giustificazione di ciò, il Tar sottolinea che la decisione

⁵⁹² Cfr. TAR Lazio, sez. II bis, sent. n. 11933/2019, *Considerato in diritto*.

2018/937 avrebbe efficacia diretta e vincolante per tutti gli Stati membri e che il comunicato stampa dell'Ufficio elettorale, nella parte in cui ribadisce che i seggi in palio sono 76, sarebbe pienamente conforme alla disciplina europea.

Si è già avuto modo di sottolineare la poca accuratezza della traduzione italiana della decisione 2018/937. A prescindere da questo, non è condivisibile la tesi secondo cui tale atto avrebbe vincolato l'ordinamento italiano a eleggere contemporaneamente 76 eurodeputati: si sarebbe potuto prevedere l'elezione di 73 membri del Parlamento europeo, dettando al contempo le regole per la designazione dei tre membri supplementari. Anche se il legislatore italiano non è intervenuto su questo punto, ciò non giustifica necessariamente la soluzione adottata dall'Ufficio elettorale della Cassazione, tutt'altro che vincolato dalla decisione del 2018 alla soluzione cui è giunto il comunicato stampa.

L'esperienza comparata offre spunti interessanti con riferimento a questo specifico profilo della vicenda. Anche i Paesi Bassi si sono visti assegnare tre seggi supplementari come effetto di Brexit (passando dai 26 della legislatura 2014-2019 ai 29 post-Brexit). Come si è avuto modo di sottolineare *supra*, molti Stati membri, ai fini dell'assegnazione dei seggi per il Parlamento europeo, seguono il criterio della media più alta che, come noto, opera indipendentemente dal numero dei posti in palio. La legge elettorale europea adottata dai Paesi Bassi è, invece, simile a quella italiana, pur assegnando i seggi in due turni: nella prima fase – in cui si applica il metodo del quoziente intero – si divide il totale dei voti validi espressi per il numero di seggi ottenendo la c.d. quota elettorale, per la quale vengono divise le cifre elettorali delle singole liste e assegnati a ogni lista i seggi pari ai quozienti interi; nella seconda fase i seggi rimanenti vengono distribuiti con il criterio delle medie più alte⁵⁹³.

Le similitudini con il caso italiano sono evidenti, anche se la strada seguita dall'ordinamento olandese appare assai più ragionevole. Anzitutto il legislatore si è preoccupato di disciplinare i criteri per l'attribuzione dei seggi supplementari. In secondo luogo, ciò che più rileva ai fini del caso in esame è che il Consiglio elettorale olandese ha calcolato il quoziente elettorale dividendo il numero dei voti validi espressi per i seggi effettivamente da attribuire al momento delle elezioni, ossia i 26 seggi della legislatura 2014-2019⁵⁹⁴. A Brexit avvenuta, poi, il Consiglio elettorale ha proceduto all'assegnazione degli ulteriori seggi, calcolando il nuovo quoziente elettorale con il denominatore aumentato di tre

⁵⁹³ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/europees-parlement/uitslagen/zetelverdeling-over-partijen>

⁵⁹⁴ <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/06/04/officiële-uitslag-europees-parlementsverkiezing-2019;>

unità⁵⁹⁵. Come dimostra l'esperienza dei Paesi Bassi – anch'essi tenuti al rispetto della decisione 2018/937 – non è affatto detto che l'unica opzione percorribile fosse distribuire i seggi al momento delle elezioni nel numero spettante a ciascuno Stato membro a Brexit avvenuta.

Sulla scorta di quanto sopra evidenziato, qualora il legislatore italiano fosse intervenuto per regolare l'attribuzione dei seggi supplementari, avrebbe potuto prevedere la loro assegnazione alle circoscrizioni con i tre resti maggiori inutilizzati, individuando tramite il criterio dei resti più alti anche le liste cui attribuirli⁵⁹⁶. L'intervento del legislatore appare tuttavia superfluo: applicando estensivamente le norme sulla vacanza dei seggi contenute nella legge del 1979⁵⁹⁷, unitamente all'interpretazione analogica delle disposizioni del d.P.R. n. 351 del 1957 cui rinvia la legge elettorale europea⁵⁹⁸, sarebbe stato possibile giungere agli stessi criteri dettati dalla Cassazione, fermo restando il numero di 73 eurodeputati da eleggere. Una delle soluzioni ipotizzabili avrebbe potuto essere la seguente: attribuiti i seggi in più alla singole circoscrizioni secondo i criteri di cui all'art. 2 della legge n. 18 del 1979 – come correttamente disposto dal d.P.R. del 22 marzo 2019 – ed eletti i 73 eurodeputati, a Brexit avvenuta si sarebbero potuti attribuire i seggi supplementari alle liste con i resti più alti inutilizzati, creando così tre nuovi seggi – a quel punto vacanti – cui si sarebbero applicate le norme sopra citate, in modo non dissimile da quanto disposto dall'Ufficio elettorale centrale nazionale.

Così come la normativa europea non vincolava il legislatore interno – né l'Ufficio elettorale centrale – altrettanto può dirsi per il giudice amministrativo adito in sede di impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti (d'altro canto la vicenda della traslazione

⁵⁹⁵ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/vraag-en-antwoord/hoer-verloopt-de-zetelverdeling-bij-de-europees-parlementsverkiezing-2019-i.v.m.-de-brexite>; <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2020/02/06/verdeling-drie-extra-zetels-europees-parlement>; <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/europees-parlement/zetelverdeling-na-brexite>

⁵⁹⁶ Con specifico riferimento al caso italiano, il legislatore potrebbe modificare i criteri di assegnazione dei seggi scegliendo tra diverse alternative: anzitutto è possibile assegnare i seggi direttamente alle circoscrizioni e, qualora si decidesse di aumentarne il numero, non sarebbe necessario prevedere alcuna soglia di sbarramento. In alternativa si potrebbe mantenere il metodo del quoziente e, all'interno delle singole circoscrizioni, procedere con il riparto secondo il metodo delle medie più alte che riduce il rischio dello slittamento dei seggi. Infine, tenuto conto che lo slittamento dei seggi è un fenomeno possibile ogniqualvolta si proceda ad un ribaltamento dei seggi dal piano nazionale a quello circoscrizionale, il legislatore potrebbe esplicitare chiaramente l'intenzione di istituire le circoscrizioni al solo fine di agevolare lo svolgimento del procedimento elettorale (ad esempio per la presentazione delle candidature e il calcolo delle preferenze) senza collegare ad esse alcun valore di rappresentanza territoriale, potendosi giungere fino alla loro completa abolizione, come avviene in molti altri grandi Paesi europei come Spagna, Germania e, più recentemente, Francia.

⁵⁹⁷ Vedi *retro*, nota 41.

⁵⁹⁸ Cfr. Art. 86, d.P.R. n. 361 del 1957: «Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinomiale è attribuito, nell'ambito del medesimo collegio plurinomiale, al candidato primo dei non eletti, secondo l'ordine di presentazione».

dei seggi dimostra come la giurisprudenza amministrativa abbia saputo adottare soluzioni innovative nel corso del tempo). Non sarebbe nemmeno possibile sostenere che l'accoglimento del ricorso avrebbe travolto i risultati delle elezioni europee: è vero che alla base vi sarebbe stato un diverso calcolo del quoziente elettorale; tuttavia, la correzione del risultato avrebbe operato solo nei confronti del ricorrente che aveva tempestivamente proposto il ricorso.

7. Lo sfondo del principio di autonomia del Parlamento nella giurisprudenza eurounitaria

La verifica dei poteri rappresenta senza dubbio una delle declinazioni del principio di autonomia parlamentare, che aleggia sullo sfondo delle vicende sopra esaminate.

Pertanto, al fine di chiarire l'interpretazione di tale principio da parte del giudice comunitario, è utile richiamare sinteticamente anche il tema della intangibilità degli *interna corporis acta*, del quale costituisce l'altra principale manifestazione. In particolare, l'allora Tribunale delle Comunità Europee ha fornito la propria interpretazione sulla sindacabilità degli atti parlamentari nella sentenza sulle cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99. I fatti possono essere così sinteticamente ricostruiti. Con una lettera datata 19 luglio 1999, alcuni deputati, eletti in liste diverse, informarono il Presidente del Parlamento europeo della costituzione del "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti – Gruppo misto". La finalità era assicurare ad ogni deputato il pieno esercizio del mandato parlamentare: infatti, il regolamento interno non prevede la costituzione di un gruppo misto, nel quale possano confluire i deputati non iscritti ad altro gruppo, i quali, in questo modo, vengono privati della possibilità di incidere sulla programmazione dei lavori decisa dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi. Tali obiettivi si rispecchiarono poi nel regolamento interno del gruppo, il quale garantiva a ciascun componente una totale indipendenza politica: agli aderenti, infatti, era assicurata la massima libertà di voto sia in commissione, sia in seduta plenaria; nessun membro era abilitato a manifestare opinioni che coinvolgessero tutto il gruppo; le riunioni dei componenti potevano essere indette al solo fine di regolare questioni tecniche, amministrative

o finanziarie riguardanti il gruppo stesso, escludendo in ogni caso qualsiasi forma di coordinamento sulle linee politiche dei componenti⁵⁹⁹.

Queste caratteristiche mal si accordavano con il Regolamento del Parlamento europeo, il quale prevedeva la costituzione di gruppi di deputati basati su affinità politiche⁶⁰⁰, e non per altri scopi. Rilevato il contrasto, il Parlamento, accogliendo un'interpretazione del regolamento proposta dalla Commissione Affari costituzionali, sollecitata sul punto dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi, deliberò l'inammissibilità della costituzione di un gruppo «che neghi apertamente ogni carattere politico ed ogni affinità politica tra i suoi componenti». La delibera venne impugnata da due deputati, appartenenti al Gruppo in questione, che adirono il Tribunale di primo grado con un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 230 CE, unitamente ad un'istanza cautelare diretta alla sospensione degli effetti del provvedimento impugnato. Il Tribunale in un primo momento accolse l'istanza cautelare formulata dai ricorrenti⁶⁰¹, salvo poi respingere il ricorso nel merito⁶⁰².

Al fine di analizzare l'interpretazione del principio di autonomia parlamentare, le pronunce citate meritano considerazione non tanto per i profili di merito, quanto per l'asserita ricevibilità dei ricorsi, che ha aperto la porta al sindacato giurisdizionale sull'attività parlamentare. Infatti, già dalla prima fase del giudizio è emerso come la questione dirimente fosse l'ammissibilità del ricorso, essendo investita l'insindacabilità degli *interna corporis acta* del Parlamento europeo⁶⁰³. La Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 263 TFUE (al tempo art. 230 TCE), si pronuncia «sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere»⁶⁰⁴, specificando che gli atti del Parlamento europeo sono impugnabili laddove producano «effetti giuridici nei confronti di terzi». Sin dalla fase cautelare, dunque, risultava evidente come anche in questo caso l'ammissibilità del ricorso dipendesse dalla capacità della delibera del 14 settembre 1999 di incidere la sfera giuridica di soggetti esterni al Parlamento⁶⁰⁵. Secondo consolidata giurisprudenza,

⁵⁹⁹ Cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici ed interna corporis del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, 191.

⁶⁰⁰ Tale previsione, contenuta originariamente nell'art. 29 del Regolamento interno del Parlamento europeo, in vigore al momento dei fatti, è riportata all'art. 32 dell'attuale Regolamento.

⁶⁰¹ Ordinanza del Presidente del Tribunale di Primo Grado nella causa T-222/1999, 25 ottobre 1999.

⁶⁰² Sentenza del Tribunale di Primo Grado, nelle cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, 2 ottobre 2001.

⁶⁰³ Cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici ed interna corporis*, cit., 193.

⁶⁰⁴ La disposizione era originariamente enucleata dall'art. 230 del TCE, in vigore al momento della pronuncia.

⁶⁰⁵ Cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici ed interna corporis*, cit., 193.

l'identificazione degli atti suscettibili di impugnazione ex art. 263 TFUE (allora art. 230 TCE) deve avvenire sulla base di criteri non meramente formali, ma sostanziali⁶⁰⁶.

L'ordinanza presidenziale, con un'argomentazione confermata poi in sede di giudizio di merito⁶⁰⁷, richiamò la giurisprudenza comunitaria pregressa, ricordando come il sindacato sugli atti parlamentari aventi effetti nei confronti dei terzi abbia lo scopo di tutelare la sfera di competenze degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie⁶⁰⁸. Al contrario, venne confermata l'insindacabilità degli atti di mera organizzazione interna, improduttivi di qualsiasi effetto giuridico ovvero efficaci soltanto all'interno del Parlamento e sottoposti a procedure di controllo interne⁶⁰⁹. Secondo il Tribunale, l'atto impugnato «incide sulle condizioni di esercizio delle funzioni parlamentari dei deputati interessati e produce, di conseguenza, effetti giuridici nei confronti di questi ultimi»⁶¹⁰. Più dettagliatamente, esso «priva taluni membri di quest'istituzione della possibilità di esercitare il loro mandato parlamentare alle stesse condizioni dei deputati appartenenti ad un gruppo politico, precludendo loro quindi la possibilità di partecipare all'iter di adozione degli atti comunitari con altrettanta pienezza di questi ultimi»⁶¹¹. La deliberazione parlamentare impugnata, dunque, avrebbe avuto rilevanza esterna, incidendo sulle condizioni di partecipazione dei singoli deputati all'attività parlamentare, infatti, avrebbe potuto indirettamente produrre effetti sul contenuto degli atti e, di riflesso, sui terzi destinatari degli stessi⁶¹². Il Tribunale rilevò poi che «la Comunità europea è una comunità di diritto in cui né gli Stati membri, né le istituzioni possono sottrarre i loro atti al controllo di conformità con la carta costituzionale costituita dai trattati»⁶¹³. Tuttavia, occorre notare come tra i principi dello Stato di diritto, richiamati per giustificare il sindacato su una delibera del Parlamento europeo, rientra anche l'intangibilità degli *interna corporis acta*, tuttora accolta dalla maggioranza delle democrazie contemporanee⁶¹⁴. L'art. 263 TFUE sembra aver fatto proprio tale principio, laddove subordina la sindacabilità degli atti parlamentari alla loro rilevanza esterna. Il Tribunale,

⁶⁰⁶ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione dei gruppi politici all'interno del Parlamento europeo*, in DPCE, n. 1/2002, 279.

⁶⁰⁷ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione dei gruppi politici*, cit., 279.

⁶⁰⁸ Sentenza della Corte di Giustizia, 23 aprile 1986, Les Verts, causa 294/1983.

⁶⁰⁹ Sentenza della Corte di Giustizia, 23 marzo 1993, Weber, C-314/1991. Cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici ed interna corporis*, cit., 193.

⁶¹⁰ Sentenza del Tribunale di primo grado, nelle cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, 2 ottobre 2001, p.to 60.

⁶¹¹ Ordinanza del Presidente del Tribunale nella causa T-222/1999, 25 ottobre 1999, p.to 67.

⁶¹² Cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici ed interna corporis*, cit., 194.

⁶¹³ Ordinanza del Presidente del Tribunale nella causa T-222/1999, 25 ottobre 1999, p.to 69.

⁶¹⁴ Cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici ed interna corporis*, cit., 194.

tuttavia, includendo nella nozione di *interna corporis* anche atti produttivi di effetti esterni in forme così indirette e riflesse, finisce per svuotare di significato il principio in questione⁶¹⁵.

Con riferimento al diritto parlamentare europeo, poi, le ragioni fondative della tutela degli *interna corporis acta* sembrano porsi con minore urgenza, non essendovi alcun potere regio, esecutivo o giudiziario che miri a riconquistare i poteri man mano acquisiti dall'organo parlamentare⁶¹⁶. D'altra parte, non può dirsi che all'origine di tale controversia vi fosse un contrasto tra diverse istituzioni comunitarie. Al contrario, la vicenda si caratterizzava per una contrapposizione tutta interna al Parlamento europeo, tra un gruppo di minoranza ed una maggioranza che ha adottato una determinata interpretazione del Regolamento interno⁶¹⁷.

Un altro argomento utilizzabile dal Tribunale a favore della ricevibilità del ricorso avrebbe potuto essere quello della natura di associazioni di diritto privato dei gruppi parlamentari: in particolare, sarebbe stato possibile valorizzare la capacità dei gruppi di concludere contratti secondo il diritto comune per la fornitura di beni e servizi ausiliari allo svolgimento dei propri compiti istituzionali. In questo modo, sarebbe stata enfatizzata la soggettività giuridica del gruppo e, conseguentemente, l'incidenza delle decisioni prese dagli organi parlamentari sui soggetti esterni⁶¹⁸. Né, d'altro canto, si fa cenno allo *status* di parlamentare in quanto tale, che avrebbe permesso di ricostruirne la natura come organo terzo rispetto all'istituzione e, dunque, fondato l'esigenza di un esame nel merito del ricorso⁶¹⁹. Il giudice, invece, riconduce il diniego alla sfera dell'esercizio del mandato parlamentare, con particolare riferimento all'impossibilità, per i deputati non iscritti ad alcun gruppo, di incidere sulla programmazione dei lavori.

In conclusione, pur trattando di aspetti legati esclusivamente all'organizzazione interna del Parlamento, i ricorsi vennero dichiarati ammissibili, anche se respinti nel merito: quel che rileva ai fini della valutazione del principio di autonomia parlamentare da parte del giudice comunitario è la ritenuta ricevibilità degli stessi, che ha permesso l'attivazione di un sindacato concreto sull'attività dell'organo rappresentativo.

⁶¹⁵ Cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici ed interna corporis*, cit., 194.

⁶¹⁶ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione dei gruppi politici*, cit., 280.

⁶¹⁷ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione dei gruppi politici*, cit., 280.

⁶¹⁸ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione dei gruppi politici*, cit., 281.

⁶¹⁹ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione dei gruppi politici*, cit., 281.

Capitolo IV

LA VERIFICA DEI POTERI NEL PARLAMENTO EUROPEO TRA NORMATIVA ELETTORALE UNIFORME E CIRCOSCRIZIONE TRANSNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'evoluzione della normativa elettorale del Parlamento europeo: dall'Assemblea comune all'elezione a suffragio universale diretto – 2.1. Dalla elezione a suffragio universale diretto ai primi tentativi di omogeneizzazione della normativa elettorale – 2.2. La riforma del sistema elettorale europeo tra normativa uniforme e circoscrizione transnazionale – 3. Gli ostacoli sulla strada della normativa elettorale uniforme: la giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee – 3.1. La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee – 3.2. La giurisprudenza costituzionale ceca in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee – 4. L'introduzione di una circoscrizione elettorale uniforme e il suo impatto sulla verifica dei poteri.

1. Introduzione

Come si è avuto modo di approfondire nel Capitolo precedente, le problematiche analizzate nella ricerca nascono perlopiù dal coordinamento tra la dimensione nazionale della verifica dei poteri del Parlamento europeo e quella sovranazionale. A questo fine, l'introduzione di una disciplina elettorale uniforme che investa anche il diritto di elettorato passivo potrebbe risolvere molti dei casi analizzati: si pensi, ad esempio, alle peculiarità del procedimento elettorale spagnolo, da cui ha avuto origine la vicenda degli eurodeputati indipendentisti catalani, che verrebbero neutralizzate da una disciplina comune che investisse anche tali aspetti. Opera invece su un piano distinto la possibile introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale che, oltre a doversi basare su una disciplina comune, porrebbe il tema del soggetto cui affidare la verifica dei poteri e il contenzioso elettorale.

Con riferimento al primo tema, appare utile esaminare le proposte di normative elettorali uniformi presentate dal Parlamento europeo. Pur riguardando apparentemente il versante attivo del diritto di voto, tale analisi può risultare utile ai fini che qui ci occupano per due motivi: anzitutto, le posizioni giuridiche soggettive dei candidati sono determinate dalla disciplina elettorale, come dimostrano i ricorsi contro le soglie di sbarramento oggetto di analisi in questo Capitolo; in secondo luogo, potrebbe aiutare a comprendere le ragioni per cui le resistenze degli Stati membri verso la disciplina elettorale uniforme non siano facili da vincere.

Nella prima parte del Capitolo verrà analizzata l'evoluzione della normativa elettorale del Parlamento europeo dalla sua nascita fino alle proposte più recenti. Al fine di verificare quali ostacoli potrebbero porsi sulla strada verso una normativa elettorale uniforme, ci si concentrerà poi sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee, confrontandola con l'orientamento della Corte costituzionale italiana. Il giudice di Karlsruhe ha dichiarato per due volte l'illegittimità costituzionale della misura contenuta nella legge elettorale europea nazionale; pertanto, occorre comprendere se tale orientamento possa rappresentare un ostacolo per l'attuazione della decisione 2018/994, che prevede soglie di sbarramento obbligatorie a partire dalla legislatura 2024-2029.

Nella seconda parte si cercherà di evidenziare l'impatto che l'introduzione di una circoscrizione elettorale uniforme potrebbe produrre sul contenzioso elettorale e la verifica dei poteri nel Parlamento europeo: come vedremo, la proposta è stata avanzata più volte a partire dalla fine degli anni '90, non sempre definendo in modo chiaro le conseguenze sul diritto di elettorato passivo.

2. L'evoluzione della normativa elettorale del Parlamento europeo: dall'Assemblea comune all'elezione a suffragio universale diretto

Il 18 aprile 1951 veniva istituita a Strasburgo l'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), con funzioni di vigilanza sulla neocostituita Alta autorità della medesima comunità. I poteri di tale organo erano estremamente limitati⁶²⁰: si riuniva di norma una volta l'anno per esprimersi in sede consultiva sulle questioni sottoposte dal Consiglio speciale dei Ministri. Il potere senza dubbio più rilevante era quello di provocare le dimissioni dell'Alta Autorità attraverso l'approvazione di una mozione di censura a maggioranza dei due terzi dei componenti⁶²¹.

L'Assemblea comune era composta di delegati dei sei Parlamenti nazionali per un periodo annuale, pur essendo contemplata sin da questa fase la possibile elezione diretta dei rappresentanti⁶²²: tale organo si struttura sin dalle origini sul modello di un'assemblea

⁶²⁰ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2016, 4.

⁶²¹ Cfr. art. 24 del Trattato CECA.

⁶²² Cfr. art. 21, par. 1, Trattato CECA: «L'Assemblea è composta di delegati che i Parlamenti sono chiamati a designare nel loro seno per un anno, o eletti a suffragio universale diretto, a seconda della procedura fissata da ciascuna Alta Parte Contraente».

legislativa, dotandosi di commissioni permanenti suddivise per materia⁶²³ e suddividendo i membri in base alle appartenenze politiche⁶²⁴.

È da notare come la dichiarazione Schumann del 1950 non contenesse riferimenti a un'assemblea di tipo parlamentare: l'idea di introdurre un organo in grado di conferire legittimazione democratica alla neonata Comunità venne manifestata nel 1951 da Jean Monnet, che aveva tratto ispirazione dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa⁶²⁵. Nel medesimo anno veniva elaborata l'idea di un organo democraticamente eletto, esplicitato nel Trattato per l'istituzione della Comunità Europea di Difesa, in cui all'art. 38 era prevista la costituzione di un'assemblea direttamente eletta dai cittadini degli Stati membri. Più dettagliatamente, il Trattato attribuiva all'Assemblea Comune della CECA il compito di delineare un'assemblea direttamente elettiva e di definirne i poteri. Il progetto, tuttavia, naufragò nel 1954 a causa della mancata ratifica del Trattato CED da parte della Francia⁶²⁶.

Il periodo intercorrente tra la nascita della CECA e la firma del Trattato di Roma nel 1957 si caratterizza per il rafforzamento dell'Assemblea comune, che inizia a rivendicare poteri sempre più ampi in materia di bilancio, arrivando ad attribuirsi con decisione autonoma il nome di Parlamento europeo nel 1962⁶²⁷. In parallelo, si afferma l'esigenza di assicurare una maggiore legittimazione democratica a tale organo, da garantire attraverso l'elezione diretta di un Parlamento vero e proprio. Come rilevato in dottrina, in questa fase l'organo in questione difettava sia dei requisiti strutturali – vista la composizione di soli nominati – ma soprattutto

⁶²³ Commissione sul mercato comune, Commissione per gli investimenti, le questioni finanziarie e lo sviluppo della produzione, Commissione per gli affari sociali, Commissione per gli affari politici e le relazioni esterne della Comunità, Commissione per i trasporti, Commissione sulla contabilità e amministrazione della Comunità e dell'Assemblea Commissione per il regolamento dell'Assemblea comune, petizioni e immunità. Cfr. A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: «verso una «legge elettorale europea»*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013, 883.

⁶²⁴ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea Comune del 16 giugno 1953, rel. On. Paul Struye, che interviene sull'art. 34 del Regolamento dell'Assemblea Comune, che da quel momento sancirà che «I Rappresentanti si possono organizzare in gruppi secondo le affinità politiche». Cfr. A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme*, cit. 883.

⁶²⁵ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova «legge elettorale» europea*, cit., 5; lettera del 15 agosto 1950, reperibile su AA. VV., *Jean Monnet, Robert Schuman: correspondance, 1947-1953*, Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1986.

⁶²⁶ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova «legge elettorale» europea*, cit., 5; D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 4/1989, 575-595.

⁶²⁷ Per una ricostruzione dell'evoluzione del Parlamento Europeo, cfr. *Vita di PE: L'Evoluzione Storica del Parlamento Europeo e dei suoi Poteri*, reperibile sul sito del Centro italiano di Studi elettorali.

funzionali – essendo sprovvisto di qualsiasi potere di iniziativa legislativa – per cui si collocava molto distante dal modello parlamentare in senso stretto⁶²⁸.

Alla elezione diretta – già prevista dai Trattati del 1951 e del 1957 – si sarebbe dovuti giungere a seguito di una fase di designazione dei membri del Parlamento europeo da parte delle assemblee legislative nazionali⁶²⁹.

La Commissione Dehousse – costituita in seno al Parlamento europeo nel marzo del 1958 – aveva elaborato un primo progetto che teneva conto della impossibilità di approvare nel breve periodo una procedura elettorale uniforme, prevedendo che un terzo dei componenti continuasse ad essere designato dai Parlamenti degli Stati membri, e i restanti due terzi fossero eletti dal corpo elettorale. Il progetto verrà abbandonato nel 1960 a causa del mancato raggiungimento dell'unanimità in Consiglio dei ministri⁶³⁰.

Il Parlamento europeo tenterà per tutti gli anni '60 di proporre l'elezione diretta dei propri membri. Il 10 dicembre del 1969 veniva approvata una proposta di risoluzione – ancora una volta rimasta lettera morta – con lo scopo di impegnare il Consiglio dei ministri ad approvare gli atti necessari per l'elezione diretta del Parlamento. La relazione Vedel, richiesta dalla Commissione, affrontava tra i vari temi anche l'elezione diretta del Parlamento europeo⁶³¹. L'estensore suggerì opportunamente che per procedura elettorale uniforme non dovesse intendersi il raggiungimento di un sistema elettorale completamente uniforme in un unico momento. Sarà solo nel giugno del 1973 che si arriverà alla presentazione di una nuova iniziativa – il Progetto Patijn – che verrà discusso nel gennaio del 1975: il documento proponeva anzitutto l'elezione diretta del Parlamento europeo per un periodo di cinque anni, prevedendo l'applicazione iniziale dei sistemi elettorali nazionali per un periodo transitorio, in attesa di un intervento uniformatore che sarebbe dovuto giungere prima della seconda elezione. Secondo il progetto, la procedura elettorale uniforme andava intesa in senso dinamico e flessibile, a condizione che fosse preservato il carattere democratico delle

⁶²⁸ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, cit., 5; E. DE MARCO, *Elementi di Democrazia Partecipativa*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, 43.

⁶²⁹ Cfr. art. 21 del Trattato CECA (1951): «L'Assemblea è composta di delegati che i Parlamenti sono chiamati a designare nel loro seno per un anno, o eletti a suffragio universale diretto, a seconda della procedura fissata da ciascuna Alta Parte Contraente». Nel medesimo senso, si vedano l'art. 138 del Trattato CEE (1957) e l'art. 108 del Trattato CEEA (1957).

⁶³⁰ Cfr. A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: «verso una «legge elettorale europea»*, cit., 884; N. ROLLÈ, *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo*, Seam, 2001, 24 e ss.

⁶³¹ Relazione del gruppo di lavoro che si è occupato del problema dell'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, Bollettino delle Comunità europee, supplemento 4/72.

elezioni⁶³². Sebbene il progetto Patjin avesse ritenuto indispensabile nel lungo periodo l'introduzione di una causa di incompatibilità tra il mandato di europarlamentare e quello nazionale, l'art. 5 del testo prevedeva la possibilità di cumulo tra le due cariche. Gli Stati membri avrebbero mantenuto la facoltà di scegliere l'età minima di elettori e candidati i criteri per la copertura dei seggi vacanti, nonché la disciplina sui partiti politici europei. Inoltre, fino all'approvazione della normativa elettorale uniforme la verifica delle credenziali degli eletti sarebbe spettata al Parlamento europeo⁶³³.

Il progetto Patjin costituirà la base su cui verrà redatto l'Atto del 1976, che disciplina le elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo a partire dal 1979. Sin da tale fase, l'ostacolo più ingombrante sulla strada di una procedura uniforme era rappresentato dal rifiuto britannico di abbandonare il maggioritario a turno unico in favore di un sistema proporzionale di lista. Il legislatore comunitario, visto il numero di progetti falliti susseguitisi fino a quel momento, optò per un intervento di armonizzazione, delineando i principi comuni e lasciando agli Stati membri ampia discrezionalità al legislatore statale nella loro attuazione. A lungo si è dibattuto sulla natura giuridica dell'Atto: l'opinione maggioritaria – fatta propria anche dalla Corte EDU – è che esso rappresenti «a treaty within the Community legal order»⁶³⁴, da cui deriva la necessità dell'approvazione unanime da parte del Consiglio.

Dopo aver stabilito il principio generale della elezione a suffragio universale e diretto, l'art. 1 dell'Atto definisce i membri del Parlamento europeo «rappresentanti dei popoli riuniti nella Comunità»: la norma sembra delineare gli europarlamentari come rappresentanti degli Stati membri, più che dei cittadini elettori. Tale impostazione risulta tuttavia coerente con l'epoca, se si considera che il concetto di cittadinanza europea verrà introdotto – come noto – con il Trattato di Maastricht, di sedici anni successivo⁶³⁵.

Come si è avuto modo di sottolineare più volte, l'Atto del 1976 ha posto – sin dalla sua origine – soltanto norme di principio, sia pure via via sempre più dettagliate: come dimostra il testo dell'art. 7, tale impostazione veniva considerata senza dubbio transitoria, in vista della elaborazione di una proposta di normativa elettorale uniforme, da adottare tramite una proposta di decisione approvata dal Consiglio e dai singoli Stati membri, secondo l'iter

⁶³² Cfr. A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: «verso una «legge elettorale europea»*, cit., 885; N. ROLLÈ, *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo*, cit., 27.

⁶³³ Relazione su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (2009/2134(INI)), 32.

⁶³⁴ Cfr. sentenza *Matthews v. Regno Unito* (Application no. 24833/94) del 18 febbraio 1999, punto A. Sul punto, si veda in L. GORDILLO, I., *Interlocking Constitutions. Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law*, Hart Publishing, Oxford, 2012, 135 ss.

⁶³⁵ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova «legge elettorale» europea*, cit., 11.

delineato dall'allora art. 138, par. 3⁶³⁶, prevedendo che «[f]ino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme, e con riserva delle altre disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali»⁶³⁷.

2.1. Dalla elezione a suffragio universale diretto ai primi tentativi di omogeneizzazione della normativa elettorale

Dopo l'introduzione dell'elezione diretta, gli sforzi delle istituzioni europee si concentrarono sin da subito sull'esigenza di rendere sempre più omogenee le discipline elettorali degli Stati membri: già nel dicembre del 1979 venne istituita un'apposita commissione con il compito di elaborare un progetto di normativa elettorale uniforme, contenuta nella relazione Seitlinger, approvata il 10 marzo del 1982. L'atto prevedeva in origine di introdurre circoscrizioni plurinominali con un numero di candidati tra tre e quindici, con seggi attribuiti tramite il sistema d'Hondt e un singolo voto di preferenza. Inoltre, venne proposto di ammettere al voto i cittadini europei residenti in uno Stato membro diverso dal proprio da più di cinque anni e di fissare le consultazioni elettorali ai giorni di domenica e lunedì. Il progetto subì profonde modifiche in fase di redazione e discussione, arrivando a prevedere un sistema elettorale misto, in cui almeno un quarto dei componenti eletti con il sistema proporzionale e un altro quarto col maggioritario, mettendo a disposizione di ogni elettore un voto per ciascun sistema⁶³⁸.

Tuttavia, la proposta venne accantonata a causa della disomogeneità politica tra gli Stati membri e del rifiuto da parte dei britannici di abbandonare il sistema elettorale uninominale a turno unico.

Nel 1984 le elezioni europee si svolsero per la seconda volta in assenza di una procedura elettorale uniforme, in un contesto di profondi mutamenti sia dimensionali che di competenze per la Comunità europea. Da ciò scaturì la proposta della europarlamentare francese Simone Veil, che evidenzia come il 19,5% degli elettori britannici non aveva visto eleggere alcun rappresentante al Parlamento europeo a causa del sistema elettorale vigente, alla cui modifica si opponevano sia il partito laburista che quello conservatore.

⁶³⁶ «1. Conformemente all'articolo 21, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, dell'articolo 138, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità economica europea e dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, l'Assemblea elabora un progetto di procedura elettorale uniforme».

⁶³⁷ Art. 7, comma 2, dell'Atto del 1976.

⁶³⁸ Cfr. Relazione su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (2009/2134(INI)), 33.

L'obiettivo era quello, in sostanza, di arrivare alle elezioni europee del 1989 con un sistema elettorale se non omogeneo, quanto meno differenziato rispetto da quelli nazionali, come avvenuto in Francia che, pur mantenendo l'uninomiale a doppio turno per l'elezione dell'Assemblea nazionale, aveva adottato il proporzionale per il Parlamento di Strasburgo. Tali esigenze sono state fatte proprie dalla successiva proposta Vandemeulebroucke e Kuijpers, presentata al Parlamento europeo nel dicembre 1984, il cui punto principale è rappresentato dalla proposta di introdurre circoscrizioni elettorali con un numero di eletti compreso tra tre e quindici. A tale proposta fece seguito la relazione Bocklet, il cui obiettivo era di delineare una procedura elettorale «veramente uniforme, [...] perché elemento portante della costruzione della futura Unione europea», con la specificazione che «il concetto di uniformità non significa necessariamente una completa identità delle procedure elettorali di tutti gli Stati membri, quanto piuttosto una concordanza degli elementi fondamentali delle procedure elettorali» e che dunque una riforma di tale portata abbisognava di un accordo su un «gran numero di altri punti prima che si possa considerare instaurata una procedura elettorale uniforme»⁶³⁹. Nonostante gli sforzi profusi, anche tali progetti vennero abbandonati e le elezioni del 1989 vennero disciplinate dalle diverse normative nazionali⁶⁴⁰.

Il crollo del Muro di Berlino e la riunificazione della Germania resero necessaria una revisione del numero degli eurodeputati tedeschi. Nel corso della legislatura l'eurodeputato De Gutch presentò diverse relazioni in materia elettorale: nella prima, propose l'adozione del metodo D'Hondt per l'assegnazione dei seggi, oltre a porre il tema del finanziamento delle campagne elettorali per il Parlamento europeo⁶⁴¹. Nella seconda relazione propose di aumentare il numero dei seggi tedeschi a 99, lasciando a Italia, Francia e Regno Unito 87 seggi ciascuno. Per quanto riguarda l'uniformazione dei sistemi elettorali, la proposta prevedeva di assegnare due terzi dei seggi spettanti al Regno Unito in collegi uninominali e il restante terzo in modo proporzionale⁶⁴².

In tale quadro, appare interessante richiamare alcuni punti della causa *The Liberal Democrats vs. European Parliament* (case C-41/92), promossa dal Partito liberale britannico che, nonostante fosse il terzo partito del Regno Unito, non aveva ottenuto alcun rappresentante in seno al Parlamento europeo, a causa dell'applicazione del sistema elettorale

⁶³⁹ Documento A2-1/85, Parlamento europeo.

⁶⁴⁰ Relazione su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (2009/2134(INI)), 33.

⁶⁴¹ Cfr. Relazione De Gucht, adottata il 10 ottobre 1991 con 150 voti a favore, 26 contrari e 30 astenuti; G.U. C-280 del 28 ottobre 1991.

⁶⁴² Cfr. Relazione De Gucht, adottata il 10 marzo 1993 con 207 voti a favore, 79 contrari e 19 astenuti; G.U. C-115 del 26 aprile 1993.

uninominale: i liberali ritenevano che la mancata introduzione di una normativa elettorale uniforme si ponesse in contrasto con gli artt. 138, par. 3, Trattato CEE e art. 7, par. 1, dell'Atto del 1976. Il Parlamento di Strasburgo si difese in giudizio eccependo due motivi: a determinare la mancata approvazione di una procedura elettorale uniforme non è stato l'organo convenuto in giudizio ma il Consiglio dei ministri, tuttora investito della questione; in secondo luogo, l'azione del ricorrente risultava carente sotto il profilo dell'interesse ad agire.

La Corte di Giustizia dichiarò il ricorso irricevibile, in quanto affinché un atto sia annullato deve determinare i propri effetti nei confronti del ricorrente: a difettare è il nesso di causalità tra la mancata elezione dei candidati del Partito liberaldemocratico e l'inattività del Consiglio dei ministri; inoltre, i ricorrenti non avevano lamentato la mancata introduzione di un sistema elettorale uniforme per tutti gli Stati membri, bensì di un sistema proporzionale nel Regno Unito⁶⁴³.

Il Trattato di Maastricht ha introdotto – accanto alle innovazioni istituzionali di maggior rilievo, quali la procedura di codecisione – anche l'istituto della cittadinanza europea, affiancata alle cittadinanze nazionali degli Stati membri. Come noto, il diritto di voto per il Parlamento europeo era già stato riconosciuto nel 1976: l'attribuzione della cittadinanza europea ha avuto come conseguenze di maggiore rilievo la possibilità di votare per le elezioni europee e comunali in qualsiasi Stato membro⁶⁴⁴, il diritto di proporre petizioni al Parlamento europeo e, infine, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo⁶⁴⁵.

Con il medesimo atto è stato modificato anche l'art. 138, par. 3, Trattato CEE, il quale prevedeva: «L'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri. Il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali». La norma è stata successivamente modificata dal Trattato di Maastricht, con la seguente formulazione: «3. Il Parlamento europeo elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri. Il Consiglio, con

⁶⁴³ Cfr. A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: «verso una «legge elettorale europea»*, cit., 894.

⁶⁴⁴ Art. 8 B: «1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. 2. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato»

⁶⁴⁵ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova «legge elettorale» europea*, cit., 8.

deliberazione unanime, previo parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

Sul finire degli anni '90 il quadro politico e istituzionale stava attraversando dei mutamenti di rilievo: in primo luogo, a seguito della nomina di Tony Blair a Primo Ministro era stata approvata una riforma della legge elettorale europea nel Regno Unito che aveva introdotto un sistema proporzionale a liste chiuse; nel medesimo anno vide la luce anche il Trattato di Amsterdam, in cui erano contenute novità importanti anche in tema di elezione del Parlamento europeo. Tale atto aveva incorporato nel Trattato che istituisce la CEE i primi tre articoli dell'Atto del 1976, inseriti nell'art. 138 (poi divenuto art. 190): in questo modo, divenivano parte integrante del Trattato istitutivo l'elezione del Parlamento a suffragio universale diretto, i criteri sul riparto dei seggi tra Stati membri e la durata quinquennale del mandato parlamentare⁶⁴⁶.

Il Trattato del 1999 ha avuto inoltre il pregio di apportare circoscritte modifiche alla procedura da seguire per l'emanazione di una nuova normativa elettorale, tenuto conto dei numerosi fallimenti susseguitisi, disponendo che il Parlamento Europeo può elaborare «un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri *o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri*»: l'intento sembrava quello di addivenire ad un intervento di armonizzazione dei sistemi elettorali europei, più che ad un procedura elettorale uniforme, la cui praticabilità in concreto era stata messa a dura prova⁶⁴⁷.

Subito dopo la firma del Trattato di Amsterdam, la Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo nominò il vicepresidente Anastassopoulos relatore per la procedura elettorale, con il mandato di verificare se i «*principi comuni a tutti gli Stati membri*» costituissero una base migliore per imboccare la strada verso una maggiore uniformità rispetto a una «*procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri*».

Il relatore rilevò un consenso ampio tra gli Stati su una serie di principi comuni, ad iniziare dalla rappresentanza proporzionale. Accantonata l'idea di cercare di definire circoscrizioni territoriali uniformi, insistette sulla loro introduzione in Stati con un numero di abitanti superiore a 20 milioni. Altri punti prevedevano l'inserimento di soglie di sbarramento facoltative; l'introduzione del voto di preferenza quale stimolo per favorire l'affluenza alle

⁶⁴⁶ Cfr. art. 6, punto 65, Trattato di Amsterdam.

⁶⁴⁷ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, cit., 15.

urne; l'abolizione del doppio mandato parlamentare; l'anticipo delle elezioni da giugno a maggio e la riduzione delle giornate elettorali a due al massimo, in modo da sottolineare con più incisività il carattere transnazionale del voto. Tra le innovazioni proposte, quella sicuramente di maggiore rilevanza aveva ad oggetto la redistribuzione di una quota pari al 10% dei seggi in modo proporzionale sulla base di liste transnazionali a partire dalle elezioni del 2009.

L'ambiziosa relazione Anastassopoulos fu adottata dal Parlamento il 15 luglio con 355 voti a favore, 146 contrari e 39 astenuti. Le proposte contenute nella relazione non furono accolte dal Consiglio, ma le innovazioni procedurali apportate dal Trattato di Amsterdam sembrano aver prodotto l'effetto sperato, dato che pochi anni dopo venne approvata la decisione 2002/772/CE, con cui si introduce una prima omogeneizzazione delle normative elettorali degli Stati membri. La decisione in esame modifica l'Atto del 1976, riscrivendo gran parte degli articoli per sostituirli con disposizioni più vicine ad una vera e propria legge elettorale in senso stretto. Più dettagliatamente, l'art. 1 modificato introduce il sistema dello scrutinio di lista o del voto singolo trasferibile, "con riporto di voti di tipo proporzionale", riconoscendo altresì la possibilità che i singoli Stati membri consentano "il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite".

L'art. 2 viene sostituito da tre distinti articoli – artt. 2, 2 *bis* e 2 *ter* – che introducono rispettivamente la possibilità per gli Stati membri di suddividere il territorio in circoscrizioni o di prevedere altre suddivisioni elettorali – a condizione che ciò non vada a «pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto» – e, inoltre, la previsione di soglie di sbarramento non superiori al 5%, nonché la facoltà di introdurre un tetto alle spese per la campagna elettorale. L'abrogazione dell'art. 5 originario produce l'effetto di introdurre una causa di incompatibilità tra parlamentari nazionali ed eurodeputati, ribadita in modo esplicito dal nuovo art. 6, già dedicato alla disciplina delle incompatibilità. L'art. 7 viene completamente riscritto, eliminando il riferimento alla procedura da seguire per l'adozione di una normativa elettorale uniforme – contenuta nell'art. 223 TFUE – a favore di una clausola residuale, che permette agli Stati nazionali di disciplinare gli aspetti non espressamente normati a livello europeo. Pur trattandosi di un intervento normativo ampio negli articoli modificati e radicale nei contenuti, la proposta relativa alle liste transnazionali non riuscì a trovare accoglimento.

In tutto l'Atto del 1976 è stata sostituita la denominazione «rappresentante nel Parlamento europeo» con «membro del Parlamento europeo», segnando la transizione del ruolo degli europarlamentari verso un mandato autenticamente europeo e non più esclusivamente

nazionale: la decisione del 2002 rappresenta quindi un punto di svolta nella materia elettorale, pur non arrivando al grado di uniformità che si registra negli Stati federali in tale ambito⁶⁴⁸.

2.2. La riforma del sistema elettorale europeo tra normativa uniforme e circoscrizione transnazionale

Dopo la decisione del 2002 non si segnalano interventi degni di rilievo in materia elettorale per un lungo periodo, se non per la rideterminazione del numero dei seggi nel 2007, nel 2009 e nel 2012, a seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona e dei contemporanei allargamenti dell'Unione europea. I continui ampliamenti della Comunità economica europea prima (e dell'Unione poi) porteranno il numero dei membri del Parlamento europeo a crescere dai 410 del 1979 ai 782 in carica prima del Trattato di Lisbona, poi ridotti a 751 nel 2014 e attualmente 705 a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Fallito il progetto di Costituzione europea, durante la redazione del Trattato di Lisbona non venne affrontata la questione della legge elettorale uniforme. L'attenzione fu catalizzata infatti dalla redistribuzione dei seggi al Parlamento europeo in vista delle elezioni del 2009: la relazione Lamassoure-Severin aveva stabilito che «il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro deve variare in funzione della rispettiva popolazione in modo che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto a ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato e viceversa, ma anche che nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato più popolato»⁶⁴⁹. Il 13 dicembre venne quindi firmato il Trattato di Lisbona, la cui entrata in vigore è stata posticipata al 1 dicembre 2009. Le elezioni europee del giugno del medesimo anno si svolsero dunque sulla base della vecchia disciplina, non potendo trovare applicazione il nuovo disposto dell'art. 14, par. 2, TUE⁶⁵⁰. La norma in realtà trovò applicazione prima del rinnovo del Parlamento europeo – previsto per la primavera del 2014 – attraverso l'adozione di un Protocollo di modifica che interveniva sulla composizione del Parlamento europeo, che fissava il numero totale degli eurodeputati a 754. Tuttavia, stante la precedente formulazione dei Trattati, nel 2009 si era votato per eleggere soltanto 736 parlamentari. I 18 seggi

⁶⁴⁸ Cfr. G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, cit., 16.

⁶⁴⁹ Cfr. paragrafo 6 della relazione Lamassoure-Severin, adottata l'11 ottobre 2007 con 378 voti a favore, 154 contrari e 109 astenuti; A6-0351/2007, G.U. C-227 E del 4 settembre 2008, 132.

⁶⁵⁰ «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il Presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi».

aggiuntivi – redistribuiti tra alcuni Stati membri – sono stati assegnati ricorrendo a tre modalità differenti: l'indizione di nuove elezioni; l'attribuzione dei seggi ai migliori perdenti nelle elezioni del 2009; la designazione da parte dei Parlamenti nazionali di propri componenti⁶⁵¹. La scelta delle istituzioni europee di rimettere ancora una volta agli Stati membri la disciplina della materia elettorale – contemplando addirittura la possibilità di designare dei parlamentari nazionali, nonostante l'incompatibilità faticosamente sancita nel 2002 – tradisce l'equivoco di fondo che aleggia sulla rappresentanza nel Parlamento europeo, da sempre oscillante tra dimensione nazionale e cittadinanza europea.

In occasione delle elezioni europee del 2009 il rapporto elaborato dagli esperti OSCE/ODIHR ha nuovamente gettato luce sulla materia elettorale. Il documento rilevava una serie di criticità, così sintetizzabili: 1) il difetto di armonizzazione dei requisiti per le candidature; 2) la carenza di garanzie procedurali in materia di candidature in alcuni Stati membri conformi agli standard OSCE; 3) la mancanza di disposizioni che assicurino il diritto di voto ai detenuti e ai residenti nell'UE apolidi; 4) l'impossibilità di proporre un ricorso giurisdizionale avverso la proclamazione dei risultati elettorali in alcuni Stati membri; 5) la mancanza di disposizioni adeguate a garantire la collaborazione con gli osservatori nazionali e internazionali⁶⁵².

Fu in tale contesto che maturò la proposta Duff, dal nome del proponente (già relatore della Convenzione sul futuro dell'Europa). Questi, in sintesi, alcuni dei punti sui quali il documento si concentra: 1) introdurre una circoscrizione unica transnazionale per eleggere almeno 25 eurodeputati; 2) rendere obbligatoria la suddivisione in circoscrizioni per gli Stati con un maggior numero di abitanti; 3) incentivare il voto di preferenza prevedendo liste aperte in cui gli elettori abbiano la possibilità di ribaltare l'ordine dei candidati indicato nella lista; 4) introdurre un meccanismo per determinare in modo regolare il numero dei seggi da assegnare in vista di ciascuna elezione del Parlamento europeo, rispettando il principio della proporzionalità digressiva; 5) creare un'autorità europea che vigili sull'elezione nella circoscrizione transnazionale e sia competente a conoscere i ricorsi ad essa inerenti; 6) uniformare l'età dell'elettorato attivo e passivo in tutti gli Stati membri; 7) creare un regime

⁶⁵¹ Quest'ultima soluzione è stata seguita dall'ordinamento francese. Il legislatore italiano, invece, ha preferito approvare una legge ad hoc – la n. 2 del 2011 – per evitare il fenomeno del doppio mandato.

⁶⁵² Cfr. A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: «verso una «legge elettorale europea»*, cit., 30.

sovranaazionale per privilegi e immunità degli eurodeputati; 8) valutare l'introduzione del voto elettronico, al fine di agevolare l'esercizio del diritto di voto⁶⁵³.

Secondo l'estensore della relazione, la riforma avrebbe potuto essere introdotta tramite un emendamento all'Atto del 1976 o, preferibilmente, attraverso l'elaborazione di un protocollo allegato ai Trattati in sostituzione della disciplina originale.

La relazione Duff venne approvata dalla Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo, ma lo scetticismo di alcuni Stati membri e il termine della legislatura hanno determinato l'insabbiamento del progetto.

Parte dei contenuti di tale atto sono stati trasfusi nella risoluzione n. 2035/2015, con cui il Parlamento europeo ha proposto una nuova normativa elettorale che dettava dei principi armonizzatori più stringenti di quelli in vigore dal 2002, pur lasciando un certo margine di discrezionalità agli Stati membri.

In particolare, i tratti salienti della proposta possono essere individuati⁶⁵⁴:

a. introduzione di una soglia di sbarramento obbligatoria «per le circoscrizioni, e per gli Stati membri a circoscrizione unica, in cui si utilizza lo scrutinio di lista e che comprendono più di 26 seggi»; inoltre «gli Stati membri fissano una soglia per l'attribuzione dei seggi che non deve essere inferiore al 3% né superiore al 5% dei suffragi espressi nella circoscrizione o nello Stato membro a circoscrizione unica di cui trattasi»⁶⁵⁵;

b. disposizioni dettagliate sulla campagna elettorale per le elezioni europee: in particolare, «per la costituzione delle liste dei candidati alle elezioni del Parlamento europeo ciascuno Stato membro stabilisce un termine di almeno 12 settimane prima dell'inizio del periodo elettorale di cui all'art. 10, par. 1 [dell'Atto del 1976]⁶⁵⁶, tale prescrizione si sarebbe dovuta applicare anche ai candidati alla carica di Presidente della Commissione europea proposti da ciascuna lista⁶⁵⁷. Inoltre, «i partiti politici che partecipano alle elezioni del Parlamento europeo rispettano le procedure democratiche e la trasparenza nella selezione dei propri candidati a dette elezioni», con l'ulteriore specificazione per cui «la lista dei candidati alle elezioni del Parlamento europeo

⁶⁵³ Relazione su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (2009/2134(INI)), A7-0176/2011.

⁶⁵⁴ L. PELUCCHINI, *La risoluzione 2035/2015 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6/2016, 4 e ss.

⁶⁵⁵ Art. 3 dell'Atto del 1976, modificato dalla risoluzione n. 2035/2015 del Parlamento europeo.

⁶⁵⁶ Art. 3 bis, introdotto dalla risoluzione n. 2035/2015 del Parlamento europeo.

⁶⁵⁷ Art. 3 septies, introdotto dalla risoluzione n. 2035/2015 del Parlamento europeo.

garantisce la parità di genere»⁶⁵⁸. Veniva poi disciplinato in modo specifico lo svolgimento delle elezioni, con particolare riferimento alla diffusione dei c.d. *exit poll* ed al conteggio dei voti, sostituendo completamente l'art. 10 dell'Atto;

c. rafforzamento del legame tra europartiti e partiti nazionali, prescrivendo che «sulle schede elettorali utilizzate per l'elezione del Parlamento europeo i nomi e i simboli dei partiti nazionali e i nomi e i simboli dei partiti politici europei hanno la stessa visibilità»; inoltre «gli Stati membri incoraggiano e facilitano l'indicazione di tali affiliazioni nelle trasmissioni radiotelevisive della campagna elettorale e nel materiale in essa utilizzato»⁶⁵⁹;

d. introduzione di una circoscrizione elettorale comune e transnazionale, «in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione»⁶⁶⁰.

Il recesso della Gran Bretagna dall'Unione europea sembrava aver aperto uno spiraglio verso l'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale, visto che i 73 seggi assegnati ai parlamentari britannici sarebbero divenuti vacanti: ciò avrebbe rafforzato l'identità politica europea e la transnazionalità delle elezioni europee.

La risoluzione non ha goduto della fortuna sperata. Infatti, 13 luglio 2018 viene approvata la decisione 2018/994 del Consiglio, le cui principali novità possono essere così sintetizzate:

a. l'art. 1 dell'Atto del 1976 viene riscritto e sostituito dal seguente testo: «1. In ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti come rappresentanti dei cittadini dell'Unione con sistema proporzionale, a scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile. 2. Gli Stati membri possono consentire lo scrutinio di lista con voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite. 3. L'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero e segreto».

b. La seconda innovazione di rilievo prevede l'introduzione di soglie di sbarramento nelle discipline elettorali nazionali, modificando l'art. 3 dell'Atto del 1976: «1. Gli Stati membri possono prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. A livello nazionale, tale soglia non può essere superiore al 5 % dei voti validamente espressi». La disposizione specifica che «2. [g]li Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista prevedono una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi. Tale soglia

⁶⁵⁸ Artt. 3 quater e quinquies, introdotti dalla risoluzione n. 2035/2015 del Parlamento europeo.

⁶⁵⁹ Art. 3 sexies, introdotto dalla risoluzione n. 2035/2015 del Parlamento europeo.

⁶⁶⁰ Art. 2 bis, introdotto dalla risoluzione n. 2035/2015 del Parlamento europeo.

non è inferiore al 2 % né superiore al 5 % dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale». Per quanto riguarda i tempi necessari per l'attuazione delle modifiche, è stabilito che «3. [g]li Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi all'obbligo di cui al paragrafo 2 al più tardi per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio».

c. Il terzo ambito di intervento della decisione 2018/994 riguarda sia la modalità di presentazione delle candidature, sancendo che esso non può essere inferiore a tre settimane prima della data fissata nei singoli Stati membri per le elezioni del Parlamento europeo⁶⁶¹, sia l'espressione del voto, prevedendo che gli Stati membri possono introdurre la «possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet per le elezioni del Parlamento europeo»⁶⁶². Al fine di incentivare l'affluenza, si prevede infine che «gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per permettere ai propri cittadini residenti in paesi terzi di votare alle elezioni del Parlamento europeo»⁶⁶³.

Come evidente, nemmeno in occasione delle elezioni europee del 2019 il legislatore è riuscito nell'intento di introdurre una circoscrizione elettorale unica⁶⁶⁴. Inoltre, come analizzato nel Capitolo precedente, i 73 seggi vacanti dopo il recesso del Regno Unito dall'Unione europea sono stati ripartiti tra gli Stati membri: 27 di essi hanno incrementato il numero di seggi assegnati ad alcuni di essi, al fine di rafforzare il principio della rappresentanza proporzionalmente digressiva di cui all'art. 14 TUE; i 46 residui sono stati invece accantonati in vista di futuri allargamenti dell'Unione⁶⁶⁵. Pertanto, durante la legislatura 2019-2024 i seggi totali sono diminuiti da 751 a 705.

Il 1° luglio 2021 è stato presentato dall'europarlamentare Domènec Ruiz Devesa un Progetto di relazione sulla riforma della legge elettorale europea contenente una Proposta di risoluzione del Parlamento europeo (2020/2220(INL)) approvata dal Parlamento di Strasburgo il 3 maggio 2022, i cui contenuti erano stati per alcuni aspetti già enucleati dalla

⁶⁶¹ Art. 3 bis dell'Atto del 1976, modificato dalla decisione 2018/994.

⁶⁶² Art. 4 bis dell'Atto del 1976, introdotto dalla decisione 2018/994.

⁶⁶³ Art. 9 bis dell'Atto del 1976 modificato dalla decisione 2018/994.

⁶⁶⁴ L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

⁶⁶⁵ Decisione 2018/937 del Consiglio europeo che stabilisce la composizione del Parlamento europeo.

Relazione 2020/2088 del 26 novembre 2020 in tema di bilancio delle elezioni europee del 2019.

La relazione si propone di riformare la procedura per l'elezione del Parlamento europeo seguendo ancora una volta la strada della previsione di norme minime comuni a tutti gli Stati membri: al fine di «migliorare la trasparenza e la responsabilità democratica del Parlamento rafforzando la dimensione europea delle elezioni, in particolare spostando il fulcro del dibattito elettorale dai temi nazionali alle vere questioni europee»⁶⁶⁶, il Parlamento europeo ritiene che «i movimenti e i partiti politici europei dovrebbero svolgere un ruolo più incisivo nel processo elettorale europeo ed essere ben visibili agli elettori»⁶⁶⁷ e, dunque, reputa necessarie «norme minime comuni, al fine di garantire un ravvicinamento in vista di una legge elettorale europea unificata e l'uguaglianza elettorale dei cittadini dell'Unione, anche per quanto riguarda: il diritto di registrare un partito e di candidarsi alle elezioni; l'accesso alle urne; la presentazione dei candidati; l'accessibilità al voto; o ciò che avviene il giorno delle elezioni»⁶⁶⁸.

Ciò premesso, la relazione collega in modo corretto il ruolo dei partiti politici europei alla materia elettorale, considerando entrambi gli ambiti come attori privilegiati nella formazione della rappresentanza politica europea: a tal fine si sottolinea la necessità che «i movimenti e i partiti politici europei e nazionali adottino procedure democratiche, informate e trasparenti per la selezione dei candidati al Parlamento europeo, compreso il candidato capolista, garantendo la partecipazione diretta dei singoli cittadini iscritti ai partiti». Si tenta poi di rivitalizzare il sistema degli Spitzenkandidaten – introdotto in occasione delle elezioni europee del 2014 ma naufragato già nel 2019 – attraverso tre previsioni: in primo luogo, «invita i movimenti e i partiti politici europei a designare i propri candidati (o i candidati comuni di una coalizione di movimenti e partiti europei) alla carica di presidente della Commissione almeno dodici settimane prima dell'inizio del periodo elettorale»; in secondo luogo, «ritiene che occorra assicurare il rispetto di procedure democratiche vincolanti e la trasparenza nella selezione»; infine «si attende che i candidati figurino come capolista nella lista corrispondente della circoscrizione elettorale comune».

La parte senza dubbio più innovativa dal punto di vista del sistema elettorale riguarda la creazione di una circoscrizione transnazionale per eleggere 46 eurodeputati, in cui siano candidati gli Spitzenkandidaten. Al fine di garantire «l'equilibrio geografico, demografico e di

⁶⁶⁶ Progetto di relazione 2020/2220(INL), punto 1.

⁶⁶⁷ Progetto di relazione 2020/2220(INL), punto 2.

⁶⁶⁸ Progetto di relazione 2020/2220(INL), punto 4.

genere, garantendo che gli Stati membri di dimensioni limitate non si trovino in una posizione di svantaggio competitivo rispetto a quelli più grandi» occorre «introdurre una rappresentanza demografica vincolante nelle liste per la circoscrizione elettorale comune, quali soglie massime per i candidati che risiedono nello stesso Stato membro e una rappresentanza minima obbligatoria di cittadini di diversi Stati membri»⁶⁶⁹.

Altri punti della relazione sono dedicati all'esigenza di uniformare diversi ambiti delle legislazioni elettorali degli Stati membri, che spaziano dall'età dell'elettorato attivo e passivo ai termini per completare gli elenchi degli elettori chiamati alle urne per le elezioni europee.

Il progetto si chiude infine con alcune proposte dirette ad incentivare la partecipazione elettorale negli Stati membri: a questo scopo si propone di assicurare il diritto di voto anche per i cittadini residenti in Stati terzi, per i detenuti, i disabili e le persone senza fissa dimora⁶⁷⁰. Nella medesima prospettiva si inserisce l'invito a valutare la possibilità di introdurre il voto a distanza, elettronico o via internet⁶⁷¹. Infine, al fine di delineare l'identità di un processo elettorale paneuropeo si propone di istituire una giornata elettorale europea unica e comune a tutti gli Stati membri il 9 di maggio⁶⁷².

3. Gli ostacoli sulla strada della normativa elettorale uniforme: la giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee

L'adozione di una normativa elettorale uniforme – tema concettualmente distinto dall'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale – incontra differenti ordini di ostacoli. Il primo di essi può essere rappresentato dalla riluttanza degli Stati membri a rinunciare alla propria discrezionalità in un ambito ad alto tasso di politicità, qual è la materia elettorale. Le scelte degli Stati membri, tradottesi in un'opzione consolidata nel tempo a favore di un determinato sistema elettorale – come il maggioritario a turno unico nell'ordinamento britannico – sono superabili laddove si affermi una diversa decisione politica, come avvenuto nel Regno Unito con il passaggio dal sistema maggioritario al proporzionale alla fine degli anni '90. Il secondo ordine di ostacoli – decisamente più problematico da rimuovere – può nascere da vincoli provenienti dall'ordinamento interno, come nel caso della giurisprudenza costituzionale degli Stati membri. Tale sembra essere il caso tedesco, in cui il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato per ben due volte

⁶⁶⁹ Progetto di relazione 2020/2220(INL), punto 15.

⁶⁷⁰ Progetto di relazione 2020/2220(INL), punto 23.

⁶⁷¹ Progetto di relazione 2020/2220(INL), punto 25.

⁶⁷² Progetto di relazione 2020/2220(INL), punto 26.

l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento prevista nella legge elettorale europea, con conseguenze sull'adozione di una normativa elettorale uniforme che meritano di essere analizzate.

La sentenza del 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/10) ha parzialmente accolto due ricorsi individuali proposti contro la soglia di sbarramento del 5% e il sistema delle liste bloccate delineati nella legge elettorale tedesca per il Parlamento europeo, chiedendo di conseguenza l'annullamento delle elezioni europee del 2009.

Come opportunamente notato in dottrina, la decisione merita di essere analizzata per almeno tre profili⁶⁷³: in primo luogo ha rappresentato un netto mutamento giurisprudenziale del Tribunale costituzionale federale in materia di soglie di sbarramento, contraddicendo un precedente del 1979; in secondo luogo, costituisce uno spunto comparatistico di grande interesse anche per la giurisprudenza costituzionale italiana, che spesso si è occupata negli ultimi anni della materia elettorale; infine, la pronuncia contiene considerazioni rilevanti sul funzionamento del Parlamento europeo e sull'architettura istituzionale dell'Unione. A ciò si aggiunge la sopracitata esigenza di verificare il coordinamento tra la giurisprudenza costituzionale tedesca e la più recente modifica dell'Atto del 1976, che impone l'adozione di una soglia di sbarramento compresa tra il 2 e il 5% dei voti validi espressi qualora siano assegnati più di 35 seggi in una circoscrizione, anche nel caso in cui lo Stato membro preveda un collegio unico nazionale.

I parametri di costituzionalità invocati dal Tribunale costituzionale sono stati individuati nei principi di eguaglianza del voto e pari opportunità desumibili dagli artt. 3, comma 1, L.F. tedesca. Il dettato costituzionale non sembra imporre l'adozione di un determinato sistema elettorale, inducendo la Corte a ritenere equivalenti il sistema proporzionale e il maggioritario a turno unico basato su collegi uninominali, cui corrisponde il diritto dei partiti a concorrere nella competizione elettorale con pari opportunità⁶⁷⁴. Deroghe ai diritti sopracitati possono sempre essere introdotte, ma le scelte del legislatore saranno soggette a un rigoroso scrutinio di costituzionalità, dovendo essere giustificate da un motivo di carattere imperativo, essere idonee al perseguimento dello scopo prefissato e necessarie al suo raggiungimento⁶⁷⁵. Le deroghe ai principi di eguaglianza del voto e pari opportunità dei partiti politici devono essere

⁶⁷³ Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundeversammlungsgesicht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 1. La traduzione della sentenza in commento è stata tratta dal contributo indicato in questa nota ed è opera esclusiva dell'A.

⁶⁷⁴ Cfr. BVerfG, 2 BvE 2/08 (30 giugno 2009), su cui si veda il commento particolarmente critico di S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 1003 e ss.

⁶⁷⁵ Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundeversammlungsgesicht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, 3.

costantemente monitorate dal legislatore, al fine di modificarle qualora il mutamento delle circostanze fattuali ne comprometta la compatibilità costituzionale: «“Per le clausole di sbarramento nel sistema elettorale proporzionale questo significa che la compatibilità di una clausola di sbarramento col principio del voto uguale e delle pari opportunità dei partiti non può essere valutata astrattamente una volta per tutte. ... In questo senso, se si trova davanti a un mutamento di circostanze, il legislatore elettorale deve tenerne conto. Per la questione della permanenza in vigore della clausola di sbarramento assumono rilievo le circostanze del momento»⁶⁷⁶. Il Tribunale costituzionale ritiene quindi impossibile valutare in astratto la legittimità costituzionale della soglia, rendendo necessaria un’analisi del funzionamento in concreto del Parlamento europeo.

La soglia di sbarramento del 5% è presente sin dal secondo dopoguerra nelle leggi elettorali di gran parte dei *Länder*, ed è stata introdotta nella legge elettorale nazionale a partire dalle elezioni 1953. La legittimità costituzionale della previsione è stata sottoposta più volte allo scrutinio di costituzionalità dei giudici di Karlsruhe, generando una giurisprudenza definita “debole e contraddittoria” da parte della dottrina⁶⁷⁷. Secondo il Tribunale costituzionale possono essere individuate varie giustificazioni a supporto di una soglia di sbarramento su base nazionale, tra cui la più forte è senz’altro quella che vede in tale istituto un bilanciamento tra il principio di eguaglianza del voto e l’esigenza di stabilità dell’esecutivo, evitando la frammentazione della rappresentanza e l’inoperatività del Bundestag: «Le elezioni devono dotare lo Stato di organi in grado di operare, cioè di un Parlamento che, in ragione dei suoi rapporti di forza interni, sia in grado di costituire un Governo e di svolgere un reale lavoro legislativo»⁶⁷⁸. Il perseguimento di tali obiettivi deve tuttavia tenere conto delle circostanze del singolo caso e del momento⁶⁷⁹.

In una sentenza del 1979 il Tribunale costituzionale aveva escluso l’illegittimità della soglia di sbarramento, sottolineando i rilevanti poteri attribuiti al Parlamento europeo, che richiedevano «un organo capace di agire»⁶⁸⁰. L’introduzione di una soglia minima di voti per l’accesso alla ripartizione dei seggi appare giustificata dalla volontà di evitare una eccessiva

⁶⁷⁶ Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundeversfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, 4. BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 90.

⁶⁷⁷ Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundeversfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, 5..

⁶⁷⁸ BVerfGE 1, 208, 247 e s. G. DELLEDONNE, *Il Bundeversfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, cit., 5.

⁶⁷⁹ BVerfGE 1, 208, 299. G. DELLEDONNE, G. DELLEDONNE, *Il Bundeversfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, cit.5.

⁶⁸⁰ BVerfGE 51, 222, 246.

frammentazione all'interno del Parlamento di Strasburgo, rischio assai concreto considerate le modalità della sua elezione, ancorate alla somma dei risultati dei singoli Stati nazionali. La scelta del legislatore tedesco era d'altro canto confortata da analoghe previsioni – implicite o esplicite – assunte in gran parte degli allora nove Stati membri dell'Unione. Infine, a ulteriore esempio di quanto il Parlamento europeo sia stato concepito secondo una prospettiva nazionale, il giudice costituzionale sottolinea l'esigenza di non differenziare in misura eccessiva il sistema elettorale per le elezioni europee da quello federale, mantenendo una omogeneità tra partiti rappresentati a livello nazionale e rappresentanti tedeschi eletti al Parlamento europeo⁶⁸¹.

La sentenza del 2011 giunge a conclusioni opposte, annullando la clausola di sbarramento per le elezioni europee. Secondo il giudice costituzionale, se è prevedibile che l'eliminazione di una soglia minima di voti per l'accesso alla ripartizione dei seggi provochi un aumento dei partiti tedeschi rappresentati all'Europarlamento, non è detto che «l'aumento dei partiti con uno o due deputati al Parlamento europeo pregiudichi la capacità di operare di questo». Questa tesi trova fondamento nelle caratteristiche dei gruppi parlamentari europei, la cui capacità di raggiungere intese con altri gruppi non sarebbe minacciata dall'ingresso di altri partiti nell'Europarlamento, avendo i due gruppi più numerosi – popolari e socialisti – una notevole capacità di assorbimento e integrazione degli eletti nei diversi Stati membri.

D'altra parte, il rischio di rendere più difficoltosa la costituzione di una maggioranza all'interno di un'assemblea elettiva non può essere posto sullo stesso piano di una compromissione delle funzioni dell'organo⁶⁸². In particolare, i possibili effetti derivanti da una maggiore frammentazione del Parlamento europeo sarebbero attenuati dalla tradizionale cooperazione tra popolari e socialisti, che insieme raggiungono più del 60% dei seggi. La decisione del Tribunale costituzionale restituisce un'immagine dell'Europarlamento imperniato su una democrazia consociativa, privo di una contrapposizione tra maggioranza e opposizione: «Si può pensare a quali sarebbero le conseguenze se le strutture politiche del Parlamento europeo si sviluppassero in una direzione analoga a quella dei Parlamenti nazionali, con riguardo a una distinzione antagonistica fra Governo e opposizione, ma ciò non si può attualmente valutare, poiché uno sviluppo siffatto dipende da una molteplicità di fattori sconosciuti e deve perciò rimanere su un piano teorico»⁶⁸³. Inoltre, anche nell'ipotesi in cui dovesse venir meno il legame tra i due gruppi maggiori «l'effettività della vita del Parlamento

⁶⁸¹ BVerfGE 51, 222, 248 e s.

⁶⁸² BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 102.

⁶⁸³ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 108 e ss.

è caratterizzato dal fatto che in assenza di coalizioni durature sui singoli oggetti delle votazioni si costituiscano ogni volta nuove maggioranze. I gruppi ‘tradizionali’ del Parlamento europeo si sono dimostrati inclini alla cooperazione e sono in grado di organizzare le necessarie maggioranze per le singole votazioni»⁶⁸⁴. Il Tribunale costituzionale aggiunge che laddove i Trattati impongano quorum deliberativi più alti della maggioranza semplice ammette che in presenza di insuperabili divergenze il Parlamento europeo possa non arrivare ad imporre la propria decisione⁶⁸⁵.

Come si è avuto modo di sottolineare, per il giudice costituzionale tedesco nella legge elettorale federale la presenza di una soglia di sbarramento è giustificata dall’esigenza di favorire la formazione di una maggioranza stabile che esprima e sostenga il governo. Secondo la sentenza, tali circostanze non ricorrerebbero nel caso dell’Unione europea: «Il Parlamento europeo non elegge un Governo dell’Unione che dipenderebbe dal suo ininterrotto sostegno. Né la legislazione dell’Unione dipende da una costante maggioranza al Parlamento europeo, costituita da una stabile coalizione di gruppi determinati e alla quale si contrappone un’opposizione»⁶⁸⁶. Nemmeno le accresciute competenze del Parlamento europeo in materia legislativa e di bilancio sembrano in grado di mutare tale assunto⁶⁸⁷.

Una seconda questione esaminata dal Tribunale costituzionale federale riguarda le liste bloccate previste dalla legge elettorale europea tedesca, la cui illegittimità viene esclusa sia alla luce delle indicazioni di principio contenute nell’art. 1 dell’Atto del 1976, sia del diritto tedesco, in quanto già in numerose occasioni precedenti il giudice delle leggi si era espresso in tal senso⁶⁸⁸.

Sul piano delle conseguenze che la declaratoria di illegittimità costituzionale produce, il Tribunale di Karlsruhe esclude l’invalidità delle elezioni europee celebrate in Germania nel 2009. Infatti, «nei casi in cui un vizio del procedimento elettorale può avere avuto ripercussioni sulla distribuzione dei seggi, la decisione di controllo delle elezioni del *Bundesverfassungsgericht* soggiace al requisito della minor invasività possibile»⁶⁸⁹. Inoltre, la ripetizione delle elezioni in un solo Stato membro produrrebbe effetti destabilizzanti sul

⁶⁸⁴ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 110.

⁶⁸⁵ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 111.

⁶⁸⁶ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 118.

⁶⁸⁷ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 122.

⁶⁸⁸ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 132 e ss. Cfr. anche BVerfGE 3, 45, 50 e ss. (11 novembre 1953); 7, 63, 67 ss. (3 luglio 1957); 21, 355, 355 s. (11 aprile 1967); 47, 253, 283 (15 febbraio 1978); 122, 304, 314 (15 gennaio 2009). G. DELLEDONNE, *Il Bundeverssungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, cit., 8.

⁶⁸⁹ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 138 e ss. Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundeverssungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, cit., 8.

lavoro dei gruppi e delle Commissioni, tenuto conto del fatto che il vizio rilevato non appare “intollerabile”⁶⁹⁰. Viene parimenti ritenuta irragionevole l’opzione di redistribuire i seggi applicando ai risultati elettorali del 2009 la normativa che residua dopo la declaratoria di incostituzionalità: «Si deve ritenere che la clausola di sbarramento del 5% abbia indotto un comportamento elettorale strategico anche alle elezioni europee del 2009. Può avere dissuaso un numero non determinabile di elettori dal votare un piccolo partito, di per sé preferito, ma può anche avere fatto sì che alcuni elettori a scopo dimostrativo abbiano dato il loro voto a piccoli partiti in considerazione della verosimile assenza di conseguenze di questa decisione di voto [sull’esito finale]»⁶⁹¹.

La decisione in commento è accompagnata da due opinioni dissenzienti, costruite attorno alla contraddittorietà della motivazione in cui sembra scivolare il collegio: se nel 1979 il Tribunale costituzionale aveva ritenuto non illegittima la soglia di sbarramento, non si comprende per quale ragione di fronte ad un aumento delle competenze del Parlamento europeo e di un accrescimento del significato politico delle elezioni europee essa venga ritenuta illegittima, senza chiarire in quali termini sono mutati i criteri di giudizio che hanno condotto alla decisione⁶⁹².

Inoltre, la pronuncia non terrebbe conto delle soluzioni adottate nella gran parte degli Stati membri, in cui sono presenti soglie di sbarramento esplicite o implicite: considerata la debole forza precettiva di cui gode l’Atto del 1976, sono proprio gli Stati membri i responsabili della futura composizione e del buon funzionamento del Parlamento europeo⁶⁹³.

Prescindendo dalla questione di merito affrontata dal Tribunale costituzionale, a non risultare convincente è la ricostruzione che il giudice delle leggi tedesco delinea del Parlamento europeo e del sistema istituzionale dell’Unione europea. Il nuovo art. 10, TUE, stabilisce che il funzionamento dell’Unione si basa sulla democrazia rappresentativa (comma 1); specificando al comma successivo che «i *cittadini* sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio». Non si può fare a meno di notare come tali disposizioni rappresentino una notevole evoluzione rispetto ai previgenti artt. 189 e 190, che definivano i membri del Parlamento europeo «rappresentanti dei popoli degli Stati». Inoltre, l’art. 17, comma 7, TUE, impone al Consiglio europeo di tenere conto dell’esito delle elezioni europee nel designare il

⁶⁹⁰ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 143.

⁶⁹¹ BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 141.

⁶⁹² BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 148.

⁶⁹³ Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundeversfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, cit., 10.

candidato alla Presidenza della Commissione⁶⁹⁴. È da rilevare che nel 1979 il Tribunale costituzionale federale esclude l'illegittimità della soglia di sbarramento, pur avendo rilevato che il Parlamento europeo non fosse un vero e proprio organo legislativo, qualifica ora riconosciuta esplicitamente dai Trattati.

L'esito cui giunge il Tribunale di Karlsruhe appare criticabile – come risulta dalle opinioni dissenzienti – proprio per la ricostruzione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea che emerge dalla pronuncia: pure alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo rimarrebbe «un'assemblea rappresentativa di popoli legati tra loro da vincoli pattizi». È il modo in cui è stato ricostruito il ruolo del Parlamento europeo nell'Unione e il suo funzionamento interno che ha condotto alla declaratoria d'incostituzionalità della soglia di sbarramento, poiché il principio di eguaglianza del voto non potrebbe essere limitato se non per favorire la formazione di una maggioranza che esprima un governo o per facilitare l'organizzazione dell'assemblea legislativa, attribuzioni che secondo il Tribunale costituzionale sembrano non spettare al Parlamento di Strasburgo.

Dopo la sentenza, il legislatore tedesco aveva reintrodotto nel 2013 una soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo, fissata al 3% dei voti validi espressi. Con una sentenza del 26 febbraio 2014, pronunciata a seguito della presentazione di tre ricorsi individuali, la Corte costituzionale ha nuovamente dichiarato l'illegittimità costituzionale anche della soglia più bassa.

Anche in questa pronuncia, il Tribunale costituzionale segue le stesse argomentazioni che nel 2010 avevano condotto al medesimo esito: il Parlamento europeo sarebbe un'assemblea basata su una cooperazione di carattere consociativo tra i due gruppi parlamentari maggiori – popolari e socialisti – che ben potrebbero accogliere tra le proprie fila parlamentari eletti in liste diverse che avevano concorso alle elezioni europee nel medesimo Stato membro. Il giudice costituzionale tedesco, attingendo alla propria giurisprudenza in materia elettorale, ribadisce che la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento deve essere valutata alla luce delle circostanze concrete che volta per volta si presentano⁶⁹⁵: trattandosi di una deroga al principio di eguaglianza del voto l'indagine del giudice delle leggi dovrà essere particolarmente rigorosa⁶⁹⁶.

⁶⁹⁴ Cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundeversfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, cit., 13.

⁶⁹⁵ G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, in *Quad. cost.*, n. 3/2014, 692. BVerfG, 2 BvE 2/13, par. 56.

⁶⁹⁶ G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, cit., 692. Sentenza, BVerfG, 2 BvE 2/13, par. 59.

Rispetto alla pronuncia precedente, erano intervenuti dei mutamenti istituzionali che avrebbero potuto essere tenuti in considerazione, alla luce del progressivo avvicinamento della forma di governo dell'Unione europea a quella dei sistemi parlamentari tradizionali, valorizzando il rapporto tra Parlamento e Commissione da un lato, e la dialettica tra maggioranza e opposizione dall'altro. In tale prospettiva si colloca, ad esempio, l'introduzione degli *Spitzenkandidaten* da parte degli europartiti in occasione delle elezioni europee. La risoluzione del Parlamento europeo da cui tale innovazione ha preso avvio afferma che «ai fini della stabilità delle procedure legislative dell'Unione e del buon funzionamento del suo esecutivo sarà estremamente importante che esistano maggioranze affidabili in seno al Parlamento [il quale] invita pertanto gli Stati membri a fissare nella loro legge elettorale [...] soglie minime, appropriate e proporzionate, per la ripartizione dei seggi [...]»⁶⁹⁷.

Il Tribunale costituzionale federale, non persuaso da tale ricostruzione, ha confermato la propria giurisprudenza sul punto, articolando la motivazione su due piani. Anzitutto ha ribadito che il parametro di costituzionalità del caso di specie non può che essere rappresentato dalla Legge fondamentale tedesca, non risultando limitato da prescrizioni vincolanti di diritto dell'Unione europea⁶⁹⁸. Dal punto di vista fattuale, invece, l'interrogativo da risolvere è sia possibile «aspettarsi con qualche verosimiglianza una compromissione della funzionalità degli organi rappresentativi a causa di circostanze sussistenti o future, ma che già ora possono essere pronosticate in maniera affidabile»⁶⁹⁹.

La Corte risponde in termini negativi, riproponendo la medesima motivazione con cui aveva dichiarato l'illegittimità della soglia al 5%, incentrata sulla forza aggregante dei due gruppi parlamentari maggiori e sulla loro conseguente funzione stabilizzatrice del funzionamento interno del Parlamento europeo. La sentenza ammette che una progressiva politicizzazione dell'Unione possa far venir meno tale assetto, avvicinando la forma di governo europea a quella parlamentare tradizionale, ma se e quando ciò dovesse avvenire rappresenta un fatto incerto. Altro punto già affrontato nella pronuncia del 2011 riguarda la difficoltà di raggiungere particolari maggioranze qualificate indicate dai Trattati di fronte ad un assetto parlamentare frammentato. In merito a tale aspetto, la Corte ribadisce che la

⁶⁹⁷ G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, cit., 692.

⁶⁹⁸ G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, cit., 693. BVerfG, 2, BvE 2/13, par. 37. Anche nel caso della pronuncia in commento, la traduzione è opera esclusiva dell'A. citato in questa nota.

⁶⁹⁹ G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, cit., 693. BVerfG, 2 BvE 2/13, par. 61.

previsione di maggioranze ampie in seno al Parlamento europeo sta ad indicare la necessità di raggiungere un consenso elevato interno all'assemblea che non può essere dato per scontato⁷⁰⁰.

Anche tale pronuncia è accompagnata da un'opinione dissenziente, nella quale si evidenzia come al legislatore spetti un'ampia discrezionalità nella materia elettorale – cui dovrebbe corrispondere un rigoroso self restraint da parte del giudice delle leggi – il cui scopo dovrebbe essere quello di bilanciare il principio di eguaglianza del voto con altre esigenze di rilievo costituzionale – quali la funzionalità dell'assemblea legislativa – ritenuta obiettivo legittimato dalla Legge fondamentale tedesca anche quando riguardi il Parlamento europeo⁷⁰¹.

3.1. La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee

La Corte costituzionale italiana è stata in più occasioni chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disciplina in materia di elezioni europee⁷⁰², da ultimo con la sentenza n. 239 del 2018⁷⁰³. Ai fini dell'indagine che qui ci occupa, il versante da analizzare deve incentrarsi non solo sul merito delle questioni riferite alla soglia di sbarramento ma, in termini più generali, sulla ricostruzione che la giurisprudenza costituzionale ha compiuto in merito al

⁷⁰⁰ G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, cit., n. 3/2014, 693. BVerfG, 2 BvE 2/13, par. 81.

⁷⁰¹ G. DELLEDONNE, *Elezione del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, cit., n. 3/2014, 693.

⁷⁰² Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 1/2019, 20 ss. Sulla sent. n. 271 del 2010 in tema di slittamento dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee, si veda: M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 8/2014; G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo "spostamento" dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, 3326 ss.; C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011, 657 ss.; C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, 3322 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato "riscrive" una legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6/2014.

⁷⁰³ Cfr. M. ARMANNI, *Elezioni europee e soglia di sbarramento. Il contributo della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione e diritto interno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 175 ss.; L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; F. LANCHESTER, *La soglia di esclusione tra il 'government' e la 'governance'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2018, 2743 ss.; G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium iuris*, n. 12/2019, 1430 ss.

sistema istituzionale dell'Unione, al fine di raffrontare tali aspetti con la giurisprudenza costituzionale tedesca sopra analizzata.

Anzitutto occorre ricordare che la sentenza n. 110 del 2015 ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate con riferimento alla soglia di sbarramento per le elezioni europee⁷⁰⁴. Pur essendo le questioni state sollevate nell'ambito di un giudizio di accertamento del diritto di voto analogo a quello della sentenza n. 1 del 2014, il giudice delle leggi giunge in questo caso ad un diverso esito, dal momento che le controversie per l'elezione del Parlamento europeo «possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano»⁷⁰⁵. Infatti, ai fini dell'ammissibilità di una questione sollevata all'interno di un giudizio di accertamento, occorre che «l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto [...] sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale»⁷⁰⁶. Ciò avviene nel contenzioso elettorale per le elezioni di Camera e Senato, sottratto alla giurisdizione del giudice ordinario: l'ammissibilità delle questioni decise dalla sent. n. 1 del 2014 è discesa dall'«esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato [della] Corte»⁷⁰⁷. In sintesi, l'accertamento del requisito dell'incidentalità deve tenere «nel dovuto conto l'imprescindibile esigenza di evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di costituzionalità»⁷⁰⁸. Invece, nel caso delle elezioni europee, non si può ritenere che esse costituiscano una «zona franca» rispetto al sindacato di legittimità costituzionale, in quanto è ben possibile che «[l]e vicende

⁷⁰⁴ Cfr. F. BAILO, *La legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (di nuovo) al cospetto della Corte costituzionale: la (non il) legittimità della soglia di sbarramento e le questioni ancora sul tappeto*, in *Nomos*, n. 1/2019; A. CHIUSOLO, *Una rilettura della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: dalla sent. 1/2014 alla sent. 35/2017, tra 'revirements' e conferme*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10/2017; S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6/2015; R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2019, 1897; M. POLESE, *L'eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza n. 1/2014*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle Corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, 431 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2015, 886 ss.

⁷⁰⁵ Corte cost., sent. n. 110 del 2015, p.to 3.5 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰⁶ Corte cost., sent. n. 110 del 2015, p.to 3.3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰⁷ Corte cost., sent. n. 110 del 2015, p.to 3.4 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰⁸ Corte cost., sent. n. 110 del 2015, p.to 3.4 del *Considerato in diritto*.

elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, [siano] sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali»⁷⁰⁹.

A seguito delle elezioni europee, un gruppo di candidati della lista “Fratelli d’Italia-Alleanza Nazionale” impugnava i risultati elettorali dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio lamentando l’applicazione della soglia di sbarramento al 4%, che ha determinato l’esclusione della lista citata dal riparto dei seggi spettanti all’Italia. I ricorrenti ritenevano che la disciplina italiana avrebbe determinato una lesione del diritto di elettorato attivo e passivo, dei principi di ragionevolezza e di rappresentatività democratica, nonché degli artt. 9 e 10 del TUE.

Respinto il ricorso in primo grado, il Consiglio di Stato in appello solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sulla soglia di sbarramento alle elezioni europee, per contrasto con gli artt. 1, comma 2, 3 e 48 Cost.

La motivazione del giudice amministrativo d’appello ricalca in buona parte le tesi che avevano condotto il Tribunale costituzionale tedesco a dichiarare l’illegittimità costituzionale delle soglie di sbarramento previste nella disciplina tedesca: «“l’introduzione di una siffatta soglia di sbarramento si pone in contrasto con il generale principio di uguaglianza”, nell’ambito di un sistema, quello europeo, che non presenterebbe il rischio di un “eccessivo pluralismo”». Secondo il giudice rimettente, la giurisprudenza tedesca richiamata confermerebbe che la compressione del principio di rappresentanza democratica non può essere ammessa «se non in presenza di valide ragioni giustificatrici». A conferma del proprio convincimento, il giudice a quo sottolinea anche la «diversità in ambito UE dei sistemi elettorali per l’elezione dei membri del Parlamento europeo» e la circostanza che numerosi Stati membri non avrebbero introdotto soglie di sbarramento. La scelta del legislatore italiano non sarebbe dunque idonea a conseguire l’obiettivo della migliore governabilità, «ostandovi le concomitanti legislazioni degli altri stati membri i quali – decidendo di non introdurre una siffatta clausola – finiscono per emulsionare e per rendere inefficace la scelta in tal senso compiuta dal legislatore nazionale»⁷¹⁰.

Da ciò discenderebbe l’illegittimità costituzionale della disciplina italiana, poiché le disposizioni impuginate a) limitano «”in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto”, con la conseguenza della violazione dell’art. 1, secondo comma, Cost. b) contengono «un regolamento irragionevole

⁷⁰⁹ Corte cost., sent. n. 110 del 2015, p.to 3.5 del *Considerato in diritto*.

⁷¹⁰ Corte cost., sent. n. 239 del 2018, p.to 1 del *Ritenuto in fatto*.

dei diversi interessi e valori che vengono in rilievo» senza che si possa rinvenire «un’adeguata ratio giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale» (di qui la violazione dell’art. 3 Cost.); c) determinano «la sostanziale esclusione dalla rappresentanza politica di ampie fasce dell’elettorato senza che ciò risulti giustificato – e, in qualche misura, “controbilanciato” – dalla predicata finalità di accrescere per tale via la stabilità degli organi elettivi legati da un vincolo fiduciario all’istituzione parlamentare», e quindi violano il principio di eguaglianza del voto (ex art. 48 Cost.).

Pur essendo state sollevate con riferimento a tre diversi parametri costituzionali il giudice a quo lamenta l’irragionevolezza della normativa censurata e, in particolare, «l’operazione di bilanciamento tra gli opposti «interessi e valori» che sta alla base della previsione di una clausola di sbarramento per l’accesso al riparto dei seggi»⁷¹¹.

Prima di esaminare nel merito la questione sollevata, la pronuncia ripercorre la natura e la funzione delle soglie di sbarramento. Anzitutto, la Corte riconosce che «qualsiasi valutazione di una previsione di sbarramento e dei suoi effetti sul concreto funzionamento di un sistema elettorale deve tenere conto della necessità di contestualizzarne l’analisi alla luce delle condizioni politico-partitiche, storiche e sociali di riferimento e in particolare dell’ambito territoriale in cui quel sistema elettorale trova applicazione». In secondo luogo, si sottolinea che l’evoluzione dei sistemi elettorali è collegata alla evoluzione delle assemblee parlamentari, la cui funzione non può più essere ricondotta all’esigenza di rappresentare la pluralità socio-politica, dovendo tenersi in considerazione anche l’«efficacia ed efficienza del procedimento decisionale»: è a tali esigenze che tentano di dare risposta meccanismi quali la soglia di sbarramento⁷¹².

La Corte passa poi all’esame della ragionevolezza della soglia di sbarramento, «con cui si sacrifica l’esigenza di rappresentare l’“universalità” dei cittadini elettori in nome di altri “interessi e valori”».

Il primo argomento a sostegno della non manifesta infondatezza della questione che viene analizzato dalla pronuncia è quello secondo cui nel caso del Parlamento europeo non si porrebbe alcuna esigenza di governabilità, non sussistendo un rapporto di fiducia con la Commissione europea. La Corte, preso atto che la stessa motivazione era stata seguita dal giudice costituzionale tedesco per dichiarare l’illegittimità della soglia di sbarramento in due occasioni, ritiene tale argomentazione non decisiva: «tenuto conto delle due distinte esigenze che, come visto, costituiscono le ragioni ispiratrici dell’introduzione dei meccanismi di

⁷¹¹ Corte cost., sent. n. 239 del 2018, p.to 6.1. del *Considerato in diritto*.

⁷¹² Corte cost., sent. n. 239 del 2018, p.to 6.2. del *Considerato in diritto*.

sbarramento, ossia l'esigenza di stabilità del governo e quella di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare», il giudice a quo si è limitato a esaminare la prima, trascurando del tutto la seconda.

Infatti, «anche all'interno del Parlamento europeo si pongono infatti esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali», poiché «il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività». Da ciò discende che «la previsione di una soglia di sbarramento non può essere considerata irragionevole, apparendo essa invece funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea, obiettivo che si pone per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali. Le conseguenze della mancata previsione di una soglia di sbarramento non si esauriscono infatti in una generica difficoltà di decisione ma comportano un concreto pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo»⁷¹³. Tali affermazioni risultano particolarmente significative per due ordini di ragioni: anzitutto il giudice costituzionale italiano assume una posizione in radicale contrapposizione rispetto all'omologo tedesco; in secondo luogo, è da rilevare che il Parlamento europeo viene equiparato alle assemblee parlamentari nazionali dal punto di vista delle esigenze di funzionamento.

Dal punto di vista dell'architettura istituzionale dell'Unione europea, la posizione della Corte costituzionale si dimostra assai innovativa: oltre alle esigenze di buon funzionamento interno del Parlamento di Strasburgo cui la soglia di sbarramento sarebbe funzionale, «si deve nondimeno aggiungere il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea, quale ha preso a realizzarsi negli ultimi anni anche grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona», come dimostrano «il rafforzamento delle funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo, fra cui spiccano la competenza di quest'ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione». Ricostruito così il rapporto tra Parlamento e Commissione europea, «consegue l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea, la clausola di sbarramento persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati ne renda particolarmente complessa la formazione»: anche tale argomentazione conduce quindi ad escludere l'irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore⁷¹⁴.

⁷¹³ Corte cost., sent. n. 239 del 2018, p.to 6.4 del *Considerato in diritto*.

⁷¹⁴ Corte cost., sent. n. 239 del 2018, p.to 6.5 del *Considerato in diritto*.

La terza delle argomentazioni del giudice a quo che viene analizzata nella pronuncia attiene alla irragionevolezza della previsione di una soglia di sbarramento nella disciplina elettorale italiana a fronte della difformità delle discipline dei singoli Stati membri. L'obiezione non viene condivisa dalla Corte per diverse ragioni: anzitutto l'obiettivo di eleggere il Parlamento europeo secondo una normativa elettorale uniforme continua ad essere perseguito dalle istituzioni europee, come dimostra l'approvazione della decisione 2018/994/UE, Euratom del Consiglio del 13 luglio 2018, risultato da raggiungere progressivamente, attraverso l'avvicinamento graduale delle normative nazionali; in secondo luogo, il rischio paventato dal giudice rimettente deve essere ridimensionato, alla luce del fatto che ben quattordici Stati membri prevedono nelle rispettive leggi elettorali per il Parlamento europeo le soglie di sbarramento, rese poi obbligatorie dalla citata decisione a partire dalla legislatura 2024-2029⁷¹⁵.

3.2. La giurisprudenza costituzionale ceca in materia di soglie di sbarramento per le elezioni europee

La legge elettorale ceca in materia di elezioni del Parlamento europeo prevede una formula proporzionale cui si applica una soglia di sbarramento del 5% dei voti validi espressi. La Corte costituzionale ceca con la sentenza Pl. US 14/14 del 19 maggio 2015 ne ha escluso l'illegittimità, seguendo un percorso argomentativo sovrapponibile a quello del giudice delle leggi italiano.

In occasione delle elezioni europee del 2014 il Green Party ceco aveva impugnato l'esito della consultazione elettorale in quanto escluso dalla ripartizione dei seggi a causa dell'applicazione della soglia di sbarramento, eccependo in particolare la violazione del principio di eguaglianza del voto, del principio di libera competizione tra partiti e del diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di parità⁷¹⁶.

La Corte costituzionale ceca esclude l'illegittimità della soglia di sbarramento, concludendo che, sulla base dei propri precedenti in materia elettorale, soltanto una soglia pari o superiore al 10% dei voti validi espressi sarebbe in grado di determinare una lesione del diritto di voto. In particolare, la pronuncia si sofferma sulla ricostruzione del significato del principio di eguaglianza del voto: tale principio postula da un lato che ogni elettore disponga

⁷¹⁵ Corte cost., sent. n. 239 del 2018, p.to 6.6. del *Considerato in diritto*.

⁷¹⁶ Cfr. H. SMEKAL, L. VYHNÁNEK, *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*, in *European Constitutional Law Review*, n. 12/2016, 148-163.

dello stesso numero di voti e, dall'altro, che ogni voto abbia lo stesso peso, ossia la medesima possibilità di incidere sull'esito della consultazione. Questo secondo significato viene meglio esplicitato nella motivazione seguendo due direttrici: dal punto di vista del valore del voto il principio di eguaglianza richiede che durante il conteggio dei voti ogni preferenza abbia il medesimo peso delle altre (c.d. eguaglianza in entrata); secondo il principio democratico il risultato elettorale delle singole liste deve sempre rispettare il valore dei consensi dalle stesse ottenuti (c.d. eguaglianza in uscita)⁷¹⁷.

Muovendo da tale interpretazione del diritto di voto, la Corte ceca è giunta ad escluderne la violazione nel caso in cui sia introdotta una soglia di sbarramento fissata al 5% dei voti espressi, nel caso in cui essa sia giustificata dalla tutela di altri valori costituzionali quali la necessità di favorire la formazione di una maggioranza stabile e il funzionamento interno dell'assemblea. Lo scopo della consultazione elettorale non può essere identificato esclusivamente nell'espressione della volontà politica degli elettori e nella proiezione delle preferenze del corpo elettorale. L'esercizio del potere pubblico presuppone organi in grado di funzionare e assumere decisioni: il valore da preservare è dunque la funzionalità del Parlamento, che giustifica misure correttive come la soglia di sbarramento⁷¹⁸.

A sostegno della propria tesi il giudice ceco fa propria l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui il Parlamento europeo è un'assemblea legislativa a ogni effetto e rappresenta il principale organo democratico dell'Unione in grado di far valere la responsabilità politica al suo interno: pertanto, considerate le sue funzione e l'importanza che tale organo riveste nell'architettura istituzionale dell'Unione europea, la sua efficienza decisionale è un valore che può essere tutelato, anche se ciò potrebbe comportare il sacrificio parziale di altri valori, quali il principio rappresentativo.

Altrettanto rilevante è la tutela della governabilità: le strette connessioni tra Parlamento e Commissione europea postulano un Parlamento europeo in grado di operare in modo efficiente. Il giudice costituzionale ceco ricorda come il Presidente della Commissione europea in carica tra il 2014 e il 2019 era stato eletto dal Parlamento con il 56,3% dei voti, provenienti dai tre principali gruppi politici, con una percentuale di nove punti inferiori rispetto all'organo esecutivo precedente. L'argomento della forza assorbente dei gruppi popolare e socialista sembra dunque perdere capacità persuasiva, ponendo l'esigenza di

⁷¹⁷ Cfr. F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2020, 27.

⁷¹⁸ Cfr. F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit., 27.

assicurare l'ingresso al Parlamento europeo soltanto a quelle forze che godono di un consenso elettorale non esiguo⁷¹⁹.

Secondo parte della dottrina, la decisione in esame è stata influenzata dal contesto partitico delineatosi nella Repubblica Ceca, caratterizzato per il tramonto dei due tradizionali partiti di centrodestra e centrosinistra e l'emersione di piccoli partiti connotati da leadership personalizzate e programmi elettorali populistici, che ha condotto ad una destrutturazione del sistema politico ceco, tale da aver indotto il giudice costituzionale a voler evitare che il medesimo scenario si riproponesse anche a livello europeo⁷²⁰.

4. L'introduzione di una circoscrizione elettorale uniforme e il suo impatto sulla verifica dei poteri

Come si è avuto modo di approfondire trattando l'evoluzione della normativa elettorale per il Parlamento europeo, sin 1998 si dibatte sull'introduzione di una circoscrizione transnazionale nell'Unione europea.

Il tema va tenuto concettualmente distinto da quello della normativa elettorale uniforme, pur presentando profili di contatto: la circoscrizione transnazionale implica ovviamente per sua natura una disciplina omogenea per l'attribuzione dei seggi; al contempo, la normativa omogenea rappresenta un primo passo per giungere all'elezione completamente sovranazionale dei membri del Parlamento europeo, slegata dalla suddivisione dei seggi su base nazionale. Le ipotesi di cui si è discusso fino a oggi prevedono che solo una quota ridotta degli eurodeputati venga eletta in tale circoscrizione, determinando una eventuale convivenza tra questi e gli eletti con la disciplina basata sui principi comuni di cui all'Atto del 1976 che, come noto, si sono fatti via via più dettagliati nel corso degli anni.

L'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale porrebbe alcune questioni sotto il profilo della verifica dei poteri, ad iniziare dall'organo competente di fronte al quale presentare le candidature, proclamare gli eletti e risolvere il contenzioso in materia elettorale.

Tali aspetti non sembrano essere stati presi in considerazione nella relazione Anastassopoulos del 1998. La relazione Duff del 2009, nel proporre l'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale in cui eleggere venticinque eurodeputati, propone al punto 2 «di istituire un'autorità elettorale a livello di UE incaricata di disciplinare lo

⁷¹⁹ Cfr. F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit., 28.

⁷²⁰ Cfr. F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit., 28.

svolgimento dell'elezione basata sulla lista UE e di verificarne i risultati»⁷²¹. In particolare, tale innovazione avrebbe dovuto tradursi in una modifica dell'art. 2 dell'Atto del 1976, il cui testo sarebbe stato così emendato: «2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa ordinaria, istituiscono un'autorità elettorale incaricata di gestire e verificare il processo elettorale nella circoscrizione dell'Unione europea». Tra le attribuzioni che competerebbero a tale organo, occorre segnalare che un emendamento all'art. 4 prevedeva che l'autorità elettorale si sarebbe dovuta occupare anche la fissazione di «un massimale per le spese relative alla campagna elettorale dei candidati e dei partiti politici a livello dell'Unione europea»: si tratta di una competenza estremamente interessante che spiega anche la natura di tale organo, vicina a quella di un'autorità amministrativa indipendente. Per quanto riguarda più da vicino il tema della verifica dei poteri, anche l'art. 12 dell'Atto del 1976 sarebbe stato modificato, in quanto la verifica dei poteri degli eletti veniva ripartita tra l'autorità elettorale e gli Stati membri in questi termini: «Il Parlamento europeo verifica i poteri dei membri del Parlamento sulla base dei risultati proclamati ufficialmente dall'autorità elettorale di cui all'articolo 2 ter, paragrafo 2, e dagli Stati membri». Rimanendo sempre nel medesimo ambito, è da segnalare l'introduzione dell'art. 13 ter, secondo cui in caso di decadenza di un eurodeputato, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni della legislazione nazionale; a tale fine l'autorità elettorale ne informa il Parlamento europeo. La medesima procedura si applica in caso di dimissioni o decesso.

La risoluzione 2035/2015 è il terzo atto presentato al Parlamento europeo che ha tentato di introdurre una circoscrizione elettorale uniforme, e il secondo ad affrontare il tema della verifica dei poteri degli eletti. Anche in tal caso veniva proposta l'istituzione di un'autorità elettorale: «è opportuno istituire a livello unionale un'autorità elettorale che funga da rete che riunisce le singole autorità di contatto degli Stati membri, poiché ciò faciliterebbe l'accesso alle informazioni sulle norme che disciplinano le elezioni europee, semplificherebbe il processo e rafforzerebbe il carattere europeo di tali consultazioni; che la Commissione è pertanto invitata a esplorare le modalità pratiche necessarie per l'istituzione di una siffatta autorità a livello unionale»⁷²². I compiti di tale organo risultano evidentemente diversi dalla dall'ipotesi precedente, dato che la risoluzione non menziona la verifica dei poteri e il contenzioso elettorale per la circoscrizione uniforme, pur contenendo vari riferimenti a quest'ultima.

⁷²¹ Relazione su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (2009/2134(INI)), punto 2.

⁷²² Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2015/2035(INL)), *Considerando* AB.

La relazione 2020/2220 si sofferma in modo approfondito sull'istituzione di un'autorità elettorale europea, conseguente all'introduzione di una circoscrizione transnazionale. Tale organo avrebbe il compito «di coordinare le informazioni sulle elezioni europee, monitorare l'applicazione delle norme comuni della legge elettorale europea e vigilare sullo scambio di informazioni relative al voto dei cittadini dell'Unione al di fuori del loro paese di origine», cui andrebbe affidato il compito di gestire «il registro delle liste elettorali per le circoscrizioni elettorali comuni»⁷²³.

Secondo la proposta di risoluzione, le liste, i partiti e le coalizioni possono presentare le candidature per la circoscrizione transnazionale all'autorità elettorale europea, che verifica la sussistenza di tutti i requisiti prescritti dall'Atto del 1976. Altrettanto rilevanti sono le attribuzioni di tale organo dopo l'apertura delle urne: «Gli Stati membri trasmettono all'Autorità elettorale europea i risultati elettorali ottenuti da ciascuna lista di candidati. L'Autorità elettorale europea aggrega i risultati nazionali e annuncia i candidati eletti membri del Parlamento europeo dopo l'attribuzione proporzionale dei seggi in conformità del metodo D'Hondt»⁷²⁴.

In continuità con la relazione Duff del 2009, all'Autorità elettorale europea dovrebbero spettare rilevanti attribuzioni anche in materia di finanziamento pubblico dei partiti politici europei. L'art. 16 della risoluzione stabilisce anzitutto che «Ogni entità elettorale europea autorizzata dall'Autorità elettorale europea a presentare una lista di candidati a membri del Parlamento europeo nella circoscrizione elettorale a livello dell'Unione nomina un amministratore elettorale generale responsabile di elaborare un piano contabile generale per le entrate e le spese della campagna elettorale»⁷²⁵. Tale soggetto – «cittadino dell'Unione che non sia stato condannato per reati che comportano la perdita del diritto elettorale o l'interdizione dai pubblici uffici nello Stato membro di residenza», non candidabile alle elezioni europee – deve registrare un conto corrente in cui far transitare tutte le spese relative alla campagna elettorale e ricevere i finanziamenti erogati dal bilancio dell'Unione europea⁷²⁶. Entro sei mesi dallo svolgimento delle elezioni, i rendiconti relativi alla campagna

⁷²³ Progetto di Relazione sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220(INL)), p.to 21.

⁷²⁴ Allegato alla Proposta di risoluzione. Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consiglio e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato a detta decisione, e che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014, art. 15, par. 21.

⁷²⁵ Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 16, comma 1.

⁷²⁶ Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 16, commi 2, 3, 4 e 5.

elettorale vengono inviati dai presentatori delle liste nella circoscrizione elettorale transnazionale alla Corte dei conti europea. Quest'ultima «informa l'Autorità elettorale europea, l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee e l'OLAF in merito a qualsiasi sospetto di attività illecita, frode o corruzione che possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione europea»⁷²⁷. Qualora il giudice contabile accerti la commissione di violazioni, l'Autorità elettorale può imporre sanzioni per un ammontare pari al triplo dell'importo massimo speso durante la campagna elettorale⁷²⁸. Nel caso vengano accertate più di tre violazioni da parte dello stesso partito europeo o movimento politico, l'Autorità elettorale può impedire a tale soggetto di presentare liste di candidati alle elezioni europee successive⁷²⁹. Contro le decisioni dell'Autorità elettorale è ammesso ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia.

Per quanto riguarda la verifica dei poteri, anche la risoluzione in esame stabilisce che al Parlamento europeo spetta tale attribuzione, che andrà svolta sulla base dei risultati proclamati dagli Stati membri e dall'Autorità elettorale europea per i seggi eletti nella circoscrizione transnazionale⁷³⁰.

L'Autorità elettorale è composta da un componente per ciascun Stato membro, con la qualifica di accademici nel campo giuridico o della scienza politica: i membri eleggono al loro interno presidente, vicepresidente e segretario con votazioni separate a maggioranza semplice; l'Autorità assume le proprie decisioni all'unanimità o, qualora non sia possibile, a maggioranza semplice. Al fine di assicurare l'indipendenza e la terzietà dei componenti, la disposizione prevede che questi ultimi «non sono titolari di un mandato elettorale né lavorano o hanno lavorato per un'istituzione dell'Unione europea, un partito o un movimento politico europeo o una fondazione politica europea»⁷³¹. Ai medesimi obiettivi sono funzionali altre tre disposizioni: in primo luogo la previsione secondo cui «il presidente non chiede né riceve istruzioni da parte di istituzioni o governi o da qualsiasi altro organismo, ufficio o agenzia»; in secondo luogo si precisa che «Il presidente dell'Autorità si astiene da qualsiasi atto

⁷²⁷ Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 16, comma 9.

⁷²⁸ Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 16, comma 10.

⁷²⁹ Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 16, comma 11.

⁷³⁰ Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 22.

⁷³¹ Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 27, comma 3.

incompatibile con la natura delle sue funzioni»; infine è prevista la non rinnovabilità del mandato quinquennale⁷³².

⁷³² Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, cit., art. 27, comma 4.

Conclusioni

Il panorama comparatistico analizzato nel Capitolo I dimostra come la verifica dei poteri si sia affermata in origine come prerogativa parlamentare diretta a difendere l'autonomia delle assemblee legislative dalle interferenze del monarca e del potere esecutivo a questi riconducibile. Le esperienze dimostrano tuttavia come il modello parlamentare abbia fatto degenerare la verifica dei poteri in strumento di lotta politica, dando luogo ad abusi veri e propri ai danni di candidati ed eletti: per tale ragione entrambi i sistemi rappresentano un esempio efficace dell'attuale tendenza ad affidare in tutto o in parte l'attività di verifica dei poteri al potere giudiziario.

Per quanto riguarda l'esame della normativa relativa alle seconde camere rappresentative delle autonomie territoriali, è da rilevare che, laddove vi sia un'assemblea parlamentare propriamente intesa, essa mantiene il controllo sulle credenziali dei componenti designati o questo è affidato ad un soggetto diverso, rimanendo in ogni caso escluso che sia solo il soggetto designante a compiere tale verifica.

Così è nel caso del *Conseil de la République* della IV Repubblica francese, operante tra il 1946 e il 1958. La Costituzione vigente stabiliva in modo chiaro che la verifica delle elezioni spettava alla Camera e al Senato: quest'ultimo, dunque, non solo aveva il potere di sindacare la designazione dei componenti indicati dalle autonomie territoriali, ma poteva anche rimetterne in discussione l'elezione.

Anche per il *Senado* spagnolo valgono considerazioni in parte analoghe, in quanto, pur essendo vero che nel caso dei senatori designati dalle Comunità Autonome il certificato recante le credenziali viene rilasciato dall'Assemblea della Comunità Autonoma di designazione, va precisato che a norma degli artt. 15 e ss. del *Reglamento* il *Senado* esamina le cause di incompatibilità. L'art. 18, comma 1, dedicato invece alle cause di decadenza, alla lett. f) specifica che i senatori eletti dalle Comunità Autonome decadono qualora il soggetto designante comunichi la cessazione del mandato parlamentare. In sintesi, il *Senado* mantiene il controllo sulla verifica delle cause di incompatibilità e sulle altre eventuali cause di decadenza sopravvenute, ma il mandato dei senatori designati è ancorato a quanto dispone la Comunità Autonoma.

Il sistema di controllo delle elezioni del Congresso degli Stati Uniti si è rivelato il più interessante nella prospettiva di un'analisi comparata con il modello vigente per il Parlamento europeo. Come si è avuto modo di appurare, la Costituzione degli Stati Uniti assegna agli Stati federati un ampio margine di autonomia sia nella disciplina delle elezioni, sia nella

concreta gestione del procedimento elettorale. Ai nostri fini, appare di particolare rilievo l'approfondimento di alcuni aspetti relativi all'elezione del Senato e alla verifica dei poteri dei suoi membri: il Senato americano ha sempre mantenuto un controllo pieno sulla elezione dei propri componenti, sia quando essi erano designati dagli Stati federati, sia con la successiva elezione diretta da parte del corpo elettorale, avvenuta a partire dal 1913.

In conclusione, si può affermare che anche nel caso del Senato americano emergono quelle caratteristiche fondamentali che accomunano le assemblee parlamentari: accanto a elementi tradizionali, quali la designazione o l'elezione di candidati rappresentativi di ambiti territoriali circoscritti o il divieto di mandato imperativo, possiamo indicare anche il controllo della regolarità dell'elezione dei componenti da parte di un soggetto posto sul medesimo piano ordinamentale del Parlamento.

Diverso è invece il caso della verifica delle credenziali dei membri del *Bundesrat*: come si è avuto modo di analizzare, né la Legge fondamentale, né la legislazione ordinaria, né il regolamento interno dell'organo si occupano della verifica delle credenziali dei membri designati dagli esecutivi statali, che rimangono gli unici soggetti titolari di tale attribuzione. Il regolamento interno del *Bundesrat* dà conto in modo chiaro di questo assetto, laddove prevede che i governi comunicano i nominativi dei propri rappresentanti, la data della loro nomina, nonché la loro revoca, senza nessuna specificazione ulteriore sul controllo delle credenziali dei nominati. Nel caso del *Bundesrat* si potrebbe dubitare che sussista la stessa qualifica di assemblea parlamentare, come dimostra la circostanza che i membri designati dagli Stati federati devono esprimere il proprio voto in modo unitario; non è un caso che non sia prevista la possibilità di costituire gruppi parlamentari sulla base delle affinità politiche dei componenti. Tra gli elementi che inducono a dubitare della natura non pienamente parlamentare di un'assemblea sembra potersi annoverare anche l'impossibilità di svolgere un controllo sulle credenziali dei membri designati: in base a quanto evidenziato, si può affermare che una forma di controllo delle credenziali dei membri di un'assemblea parlamentare esista infatti in ogni ordinamento. In altri termini, ciò che accomuna gli organi elettivi è la possibilità di mettere in discussione il risultato dell'elezione dei componenti di un'assemblea attraverso l'esperimento di rimedi posti sullo stesso piano ordinamentale: circostanza che non ricorre nel caso del *Bundesrat*, i cui componenti vengono nominati e revocati dagli esecutivi dei *Länder*. Si badi, tuttavia, che ciò non implica affatto che la natura parlamentare dell'organo richieda che tale potestà debba essere affidata all'assemblea stessa: la circostanza che tale verifica sia svolta soltanto nell'ordinamento statale, indipendente dalla

dimensione federale, è un ulteriore segnale che denota l'essenza non parlamentare del *Bundesrat*.

In sede conclusiva, ci si può interrogare su quale concezione della rappresentanza politica emerga dalle discipline nazionali sulla verifica dei poteri e sul contenzioso elettorale: alla luce di quanto analizzato nel Capitolo II, si delinea in modo chiaro una visione delle elezioni europee – e, di conseguenza, della rappresentanza politica sovranazionale – come sommatoria dei risultati elettorali dei singoli Stati membri, configurando il Parlamento di Strasburgo quasi come assemblea composta di delegati nazionali e, perciò, più rappresentativa degli Stati membri che dei cittadini dell'Unione europea.

Guardando alle previsioni dei singoli ordinamenti nazionali, emerge uno scenario estremamente frastagliato nella disciplina della verifica dei poteri per il Parlamento europeo, determinato dalla carenza di una normativa elettorale uniforme e dalla conseguente varietà delle opzioni seguite dagli Stati membri.

Con riferimento alle scelte seguite dai singoli ordinamenti, la tendenza al controllo delle elezioni europee emerge con chiarezza laddove la proclamazione dei candidati spetti ai Parlamenti nazionali: appare difficile individuare una giustificazione a sostegno del mantenimento della proclamazione degli eletti al Parlamento europeo in capo ai Parlamenti nazionali, diversa dalla volontà di questi ultimi di esercitare un controllo politico sulle elezioni europee.

Come si è avuto modo di sottolineare nel Capitolo I, una delle caratteristiche delle assemblee parlamentari direttamente elette è quella di essere – almeno in parte – giudici della validità dei titoli dei propri componenti, al netto del ruolo delle autorità competenti in materia elettorale e dei possibili ricorsi giurisdizionali. Nel caso del Parlamento europeo mancano invece entrambe le condizioni: tale organo non solo non è titolare di una verifica dei poteri piena, ma il contenzioso elettorale si svolge in un ordinamento diverso – quello nazionale – ed estraneo alla dimensione europea.

Sotto il profilo della verifica dei poteri, il Parlamento europeo sembra ricordare la camera rappresentativa delle autonomie territoriali in un sistema bicamerale, per almeno tre ragioni. In primo luogo, è da ricordare che i membri del Parlamento europeo sono eletti nei singoli ordinamenti nazionali, secondo normative solo in parte uniformi e senza la possibilità che i risultati degli Stati membri si influenzino tra loro: a questo fine, non casualmente le elezioni europee sono considerate una sommatoria dei vari risultati elettorali nazionali. In secondo luogo, gli eurodeputati sono proclamati eletti secondo procedure difformi, disciplinate a livello nazionale. Infine, come si è avuto modo di analizzare nel Capitolo III, se si esclude

l'eventuale intervento della Corte di Giustizia adita in sede di impugnazione degli atti del Parlamento europeo, manca un organo che svolga una verifica dei poteri a livello sovranazionale, in quanto il Parlamento di Strasburgo può limitarsi solo a prendere atto dei risultati proclamati dagli ordinamenti nazionali.

Dal punto di vista del contenzioso elettorale e della verifica dei poteri, tra le esperienze comparate prese in esame il Parlamento di Strasburgo sembra avvicinarsi sia al controllo delle credenziali dei senatori spagnoli designati dalle Comunità Autonome, il cui mandato dipende dalla comunicazione delle assemblee rappresentative regionali, sia al modello del *Bundesrat* tedesco, nel quale le credenziali dei delegati sono oggetto di verifica da parte degli organi che li hanno designati, come si è avuto modo di analizzare nel Capitolo I: tali conclusioni potrebbero condurre a qualche problema di coordinamento tra la rappresentanza espressa nel Parlamento europeo che, come noto, dovrebbe riferirsi ai cittadini dell'Unione nel loro insieme, e quella che si incentra nel Consiglio dell'Unione europea, in cui siedono i rappresentanti dei governi degli Stati membri, assumendo la medesima funzione che in molti ordinamenti spetta ad una seconda camera⁷³³.

In secondo luogo, il mantenimento della verifica dei poteri in capo ai Parlamenti nazionali per le elezioni europee non trova giustificazione, poiché nei sistemi in cui permane nel caso delle elezioni politiche rappresenta il residuo storico di una tradizione giuridica precedente, in cui l'istituto in questione tutelava il Parlamento dal potere del sovrano: nel caso delle elezioni europee tale esigenza non si è mai posta e, pertanto, il controllo parlamentare sulle elezioni appare privo di fondamento.

Concettualmente distinto è il tema della tutela delle posizioni giuridiche soggettive degli elettori e dei candidati, rispetto al quale la giurisprudenza emersa nella sentenza *Mugemangango* è destinata a influenzare il futuro assetto della verifica dei poteri anche con riferimento alle elezioni europee in molti ordinamenti.

Il Capitolo III ha avuto ad oggetto l'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea: in sede conclusiva, è interessante mettere a confronto i principali approdi cui è giunto il giudice del Lussemburgo, in modo da comprendere l'evoluzione della giurisprudenza elaborata sino a questo momento.

⁷³³ Cfr. J. GARCIA ROCA, R. BUSTOS GISBERT, I. GARCIA VICTORIA, *The Council: A second chamber for the European Union?*, ricerca commissionata dal European Parliament Research Service e disponibile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU\(2022\)729278_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU(2022)729278_EN.pdf). A. KREPPPEL, *Ideology in the EU's Second Chamber: A New Understanding of the Character and Impact of the Council on EU Policy Making*, paper presentato alla ECPR General Conference, tenutasi presso l'Università di Glasgow il dal 3 al 6 settembre 2014, disponibile all'indirizzo: <http://aei.pitt.edu/79389/1/Kreppel.pdf>.

Prendendo le mosse dal caso Le Pen, avente ad oggetto la dichiarazione di decadenza dal mandato di europarlamentare a seguito di una sentenza penale di condanna, è da ricordare che la Presidente del Parlamento europeo, ricevuta la comunicazione della decadenza da parte delle competenti autorità nazionali, si limitò a prendere atto della perdita del seggio prodottasi per effetto della pronuncia senza che vi sia stata una deliberazione esplicita dell'organo parlamentare. La Corte di Giustizia – come noto investita di un ricorso da parte del leader dell'estrema destra francese – in quella circostanza ebbe modo di precisare la portata e gli effetti della presa d'atto della decadenza del Parlamento europeo da un lato e, dall'altro, della dichiarazione delle autorità nazionali. Il giudice del Lussemburgo in quell'occasione affermò che la decadenza era il prodotto dell'applicazione delle sole norme nazionali, non residuando alcun margine di discrezionalità in capo al Parlamento europeo, il quale poteva soltanto limitarsi a prendere atto dell'intervenuta decadenza⁷³⁴. Anche se il caso Le Pen aveva ad oggetto la decadenza di un eurodeputato – e non l'assunzione del mandato – è evidente il tratto in comune con la vicenda degli eurodeputati catalani: in entrambi i casi si trattava di esaminare la portata e gli effetti delle decisioni assunte a livello nazionale sul mandato degli europarlamentari eletti in uno Stato e il rapporto con l'attività di verifica dei poteri svolta dal Parlamento europeo.

La seconda pronuncia emblematica dell'orientamento della Corte di Giustizia aveva ad oggetto la risoluzione della controversia sorta tra l'on. Donnici e l'on. Occhetto, sostenuto dal Parlamento europeo. In quell'occasione si è visto come, secondo la Corte, non fosse possibile riconoscere al Parlamento una competenza generale nella valutazione della legittimità delle procedure elettorali degli Stati membri⁷³⁵. Per il giudice del Lussemburgo l'art. 12 dell'Atto del 1976 implicava che il potere di verifica di cui dispone il Parlamento, in forza della prima frase di detto articolo, è soggetto a due limiti importanti, illustrati dalla norma⁷³⁶: ai sensi della prima parte della seconda frase dell'art. 12 dell'atto del 1976, il Parlamento «prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri». Inoltre, la competenza del Parlamento a decidere sulle contestazioni presentate sarebbe altresì limitata *ratione materiae* alle sole contestazioni «che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni [dell'atto del 1976], fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia»⁷³⁷. Più dettagliatamente, «l'esercizio consistente nel “prendere atto dei risultati proclamati ufficialmente” va inteso nel senso che il Parlamento doveva basarsi, al fine della

⁷³⁴ Cfr. sentenza del Tribunale di Primo Grado, V sez., nella causa T-353/00, p.to 90

⁷³⁵ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 44.

⁷³⁶ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 51.

⁷³⁷ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 52-53.

sua decisione per la verifica dei poteri dei suoi membri, sulla proclamazione effettuata il 29 marzo 2007 dall'Ufficio elettorale italiano in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato 6 dicembre 2006. Infatti, *tale proclamazione risulta da un iter decisionale conforme alle procedure nazionali*, con cui si sono decise definitivamente le questioni giuridiche legate alla detta proclamazione e che costituisce, pertanto, una situazione giuridica preesistente. Orbene, la Corte ha già statuito che l'uso dell'espressione "prendere atto" nel contesto dell'Atto del 1976 deve essere interpretato nel senso che esso indica la totale mancanza di potere discrezionale del Parlamento in materia⁷³⁸. La Corte sottolinea che «ai sensi dell'art. 8 dell'atto del 1976, "la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali" fatte salve le disposizioni dell'Atto del 1976. Pertanto, se è vero che gli Stati membri sono tenuti a rispettare le disposizioni dell'Atto del 1976, è anche vero che ad essi spetta in definitiva il compito di organizzare le elezioni, secondo la procedura fissata dalle loro disposizioni nazionali, e, in tale ambito, procedere altresì allo spoglio dei voti ed alla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali»⁷³⁹.

Dal tenore delle pronunce citate emerge come la Corte di Giustizia abbia seguito per lungo tempo un approccio riduttivo in materia di attribuzioni del Parlamento europeo nella verifica dei poteri, privilegiando la dimensione nazionale del procedimento elettorale.

Tale orientamento sembra essere in realtà mutato nelle due sentenze che hanno visto come protagonisti gli eurodeputati catalani, anche se formalmente non risulta smentito. La Corte, facendo leva sulla proclamazione dei risultati elettorali, apparentemente mantiene fede alla propria giurisprudenza consolidata, laddove pone l'accento sulla intervenuta proclamazione da parte delle competenti autorità spagnole: tuttavia, è evidente come nel caso catalano la proclamazione del 13 giugno 2019 non fosse l'esito di un *iter* decisionale conforme alle procedure nazionali che, al contrario, prevedevano la fase ulteriore del giuramento di fronte alla *Junta Electoral Central*. In questo modo il giudice del Lussemburgo aggira sostanzialmente il problema del giuramento sulla Costituzione spagnola, individuando il momento di acquisto della carica di eurodeputato nella proclamazione dei risultati elettorali.

La Corte di Giustizia sembra quindi avere superato *de facto* il proprio orientamento in materia di verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo. Come si è avuto modo di approfondire, dapprima non veniva riconosciuto alcun margine di decisione in capo al Parlamento o al giudice del Lussemburgo, rimettendo ogni questione alla discrezionalità degli Stati membri. Con le due pronunce sugli eurodeputati catalani, invece, viene per la prima

⁷³⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.ti 54-55.

⁷³⁹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza sulle cause riunite C-393/07 e C-9/08, p.to 60.

volta sindacata la decisione di un'autorità nazionale in materia di acquisizione dello status di eurodeputato, cui si connette la garanzia della immunità parlamentare: la Corte di Giustizia, tuttavia, non sconfessa apertamente la propria giurisprudenza consolidata, ma reinterpreta le disposizioni nazionali applicabili – forzandone il dato letterale – individuando il momento di acquisto della carica di eurodeputato nella proclamazione dei risultati elettorali, prescindendo dal completamento del procedimento elettorale disciplinato dalla normativa nazionale. Questa soluzione ha il pregio di evitare alla Corte di doversi esprimere, anche solo in via incidentale, sulla conformità al diritto dell'Unione europea della disposizione nazionale che collegava l'acquisto dello status al giuramento sulla Costituzione spagnola: è vero che tale questione non rientrava tra quelle sollevate nel rinvio pregiudiziale, tuttavia la Corte scavalca il problema agganciando la qualifica di eurodeputato ad un momento antecedente, privando di efficacia la disposizione che imponeva il giuramento.

Sulla scorta della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, nel bilanciamento tra espressione della volontà popolare e regole sul procedimento elettorale sembra prevalere chiaramente la prima. Da una parte abbiamo la volontà del corpo elettorale, che si manifesta attraverso il voto e la proclamazione dei risultati dello scrutinio; dall'altro lato ci sono le regole sul procedimento elettorale spagnolo, che subordinavano l'acquisizione del seggio al giuramento sulla Costituzione. La Corte, affermando che per considerare eletto un eurodeputato basta la sola proclamazione dei risultati elettorali, attribuisce un peso dirimente alla volontà espressa dagli elettori rispetto alle fasi seguenti del procedimento elettorale. Questo aspetto nelle due pronunce non viene affrontato chiaramente, ma la Corte si limita solo a ribadire che per essere eletti validamente basta la proclamazione, anche se ciò, come si è avuto modo di evidenziare, contraddice la pregressa giurisprudenza in forza della quale si è validamente eletti al termine di un iter conforme alle procedure nazionali, che nel caso di specie non è stato affatto seguito.

Alla luce di quanto premesso, è evidente come il margine di discrezionalità degli Stati membri nella disciplina del procedimento elettorale sia stato inevitabilmente eroso dall'orientamento appena inaugurato, in quanto è solo con la proclamazione che si diventa eurodeputati, senza che possano essere imposti ulteriori adempimenti. Le sentenze in esame, quindi, potrebbero porre un ulteriore tassello verso l'adozione di una procedura elettorale uniforme che includa anche il contenzioso elettorale e la verifica dei poteri: le vicende da cui traggono origine le sentenze dimostrano come tali aspetti – talvolta trascurati – rappresentino un elemento fondamentale della legislazione elettorale, partecipando alla funzione di legittimazione dell'ordinamento e attestando la regolarità dell'atto elettivo. Pur non essendo

stato dichiarato illegittimo l'obbligo di giuramento sulla Costituzione spagnola – ma, piuttosto, aggirato – gli ordinamenti nazionali non potranno più imporre utilmente ai candidati eletti obblighi ulteriori e successivi rispetto alla mera proclamazione dell'esito delle elezioni: sembrano maturi i tempi per un intervento sul punto da parte del Parlamento e del Consiglio europeo al fine di disciplinare in modo uniforme questa fase del procedimento elettorale, chiarendo che l'acquisto della qualità di eurodeputato si produce con la mera proclamazione dei risultati elettorali da parte degli Stati membri.

Se, da un lato, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia sembra spingere verso l'adozione se non di una vera e propria normativa elettorale omogenea o, quanto meno, di criteri di interpretazione uniformi, Brexit ha rappresentato, invece, la vera occasione perduta per l'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale, accantonata a favore di una redistribuzione dei seggi tra gli Stati membri: ciò avrebbe potuto costituire da un lato un passo decisivo verso l'adozione di una normativa elettorale uniforme sulle elezioni europee e, dall'altro, una risposta capace di rafforzare la rappresentanza politica sovranazionale.

Tali difficoltà nascono dal grande interrogativo – mai risolto – che da sempre aleggia sulla natura del Parlamento europeo: organo rappresentativo degli Stati membri o espressione della volontà popolare dei cittadini dell'Unione europea? La storia di questa istituzione dimostra come – a partire dall'Assemblea comune – la direzione di marcia andasse verso la seconda delle due opzioni. Ciò è particolarmente evidente nella evoluzione della sua composizione – da organo composto di delegati nazionali ad assemblea direttamente eletta – cui si è accompagnato un significativo aumento delle attribuzioni in capo al medesimo. Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona sembravano dare per raggiunto l'obiettivo sopra evidenziato⁷⁴⁰: la stagione riformatrice del periodo non ha tuttavia lambito l'Atto del 1976 che, pur prevedendo alcuni principi comuni in materia elettorale, configura tuttora le elezioni per il Parlamento europeo come una sommatoria dei singoli risultati nazionali. Se dopo il Trattato di Lisbona si può affermare che l'Unione europea fosse “a metà del guado” verso una rappresentanza politica autenticamente sovranazionale, la decadenza degli eurodeputati britannici non solo non è stata in grado di dare la spinta per l'introduzione di una normativa elettorale uniforme nell'ambito di una circoscrizione transnazionale, ma addirittura ha rappresentato il ritorno ad una concezione del Parlamento europeo come sede di rappresentanza degli Stati membri e non dei cittadini dell'Unione europea.

⁷⁴⁰ Cfr. art. 10, parr. 1 e 2, TUE.

Il tratto che accomuna le quattro vicende esaminate in questa sede – che intervengono tutte sul momento dell’acquisto o della cessazione del mandato parlamentare – è rappresentato, in estrema sintesi, dalla frizione che si produce tra la dimensione nazionale e quella europea del contenzioso elettorale e della verifica dei poteri: nel caso Le Pen, il ricorrente lamentava sì l’illegittimità della procedura seguita, ma a seguito della pronuncia di una sentenza di condanna del giudice dello Stato membro di elezione; nel caso Donnici vs. Occhetto il conflitto tra autorità nazionali e Parlamento europeo è risultato particolarmente evidente, nel momento in cui il Parlamento di Strasburgo si rifiutava di convalidare l’elezione del candidato subentrante; invece, nella vicenda che ha riguardato gli eurodeputati catalani, la controversia sollevata dai tre candidati esclusi investiva tanto la normativa nazionale, quanto il comportamento del Parlamento europeo. La situazione degli eurodeputati britannici è in realtà parzialmente diversa, in quanto la decadenza rappresenta un effetto automatico del recesso del Regno Unito e si è prodotta per tutti gli eurodeputati in blocco: cionondimeno, anche nel caso in esame si è verificata una frattura tra un fatto che riguardava la dimensione dello Stato di elezione e la composizione del Parlamento europeo.

Si tratta, come si è visto, di situazioni diverse sia sul piano fattuale che giuridico, ma accomunate da un dato di fondo: la mancanza di una normativa sul procedimento elettorale uniforme tra gli Stati membri che attribuisca ad un’unica autorità – sia essa il Parlamento europeo o la Corte di Giustizia – l’accertamento dell’acquisto (o della perdita) della carica di eurodeputato. In relazione a quest’ultimo aspetto non si può fare a meno di notare come ad oggi il Parlamento europeo risulti sprovvisto di un autentico potere di verifica delle credenziali dei propri membri, tuttora demandato alle singole autorità nazionali.

I fatti analizzati dimostrano quanto l’esigenza di introdurre una disciplina elettorale omogenea si ponga con riferimento ad ogni aspetto del procedimento elettorale, dai criteri di attribuzione dei seggi, agli adempimenti successivi alla proclamazione, fino alla perimetrazione delle cause di decadenza. Ciò dovrebbe inevitabilmente accompagnarsi alla individuazione di un’autorità – sia essa il Parlamento europeo o la Corte di Giustizia – cui attribuire in toto la verifica dei poteri degli eletti: come si è avuto modo di approfondire nel Capitolo IV, questo non significa che non si porranno altrettante questioni, addirittura più complesse – come, ad esempio, la ripartizione delle attribuzioni in tema di contenzioso elettorale tra giudici nazionali e dimensione europea – ma se si vuole rendere la rappresentanza politica nel Parlamento europeo autenticamente sovranazionale, occorre uscire dal circuito nazionale sia sotto il profilo della legislazione elettorale complessivamente intesa, sia per quanto riguarda la verifica dei poteri degli eletti.

In conclusione, appare opportuno ricondurre ad unità le riflessioni condotte nel Capitolo IV in tema di introduzione sia di una normativa elettorale uniforme, sia di una circoscrizione transnazionale.

Con riferimento al primo argomento, ci si può chiedere come impatterà l'obbligo di inserire una soglia di sbarramento nella legislazione elettorale per il Parlamento europeo di ciascuno Stato membro. In particolare, è da domandarsi se ciò ponga problemi di attuazione in alcuni ordinamenti – come quello tedesco – in cui la giurisprudenza costituzionale nazionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di qualsiasi soglia di sbarramento prevista dalla disciplina sulle elezioni europee.

La risposta a tale interrogativo deve essere articolata distinguendo due piani differenti. Il primo attiene alla possibile illegittimità costituzionale della normativa nazionale che, recependo l'obbligo contenuto nella decisione 2018/994, introduca una soglia di sbarramento nella legge elettorale europea nazionale. Assumendo come esempio il caso tedesco, vi è un passaggio della sentenza del 2014 – dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della soglia del 3% – che merita di essere evidenziato: nel ricostruire il parametro di costituzionalità da applicare alla questione proposta, il giudice delle leggi tedesco rileva come esso sia rappresentato soltanto dalla Legge fondamentale tedesca, specificando altresì che non risulta «limitato da prescrizioni vincolanti di diritto dell'Unione europea». Alla luce di tale precisazione, si potrebbe argomentare che di fronte ad una prescrizione vincolante come quella contenuta nella decisione 2018/994 il parametro del giudizio sarebbe potuto mutare e, con esso, anche la questione di legittimità avrebbe potuto trovare diversa soluzione.

Il secondo piano di analisi attiene al possibile rinvio pregiudiziale di validità delle disposizioni sulle soglie di sbarramento obbligatorie. Prima di analizzare il tema, è necessario introdurre alcune precisazioni sul principio di eguaglianza del diritto di voto nell'ordinamento dell'Unione europea. Come notato in dottrina, pur potendo sembrare strano nessuna disposizione dei Trattati fa menzione di tale principio in relazione al diritto di voto, né d'altra parte esso viene nominato dall'Atto del 1976. Rimanendo sempre nella dimensione sovranazionale, è da rilevare che nemmeno l'art. 3, par. 1, CEDU nomina il principio di eguaglianza tra le caratteristiche del diritto di voto, come confermato più volte dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulle soglie di sbarramento⁷⁴¹.

La ragione che sembra giustificare la mancanza di riferimenti al principio di eguaglianza del voto nell'ordinamento dell'Unione europea potrebbe risiedere nell'esigenza di distribuire i

⁷⁴¹ Cfr. G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium Iuris*, n. 12/2019, 1435.

seggi tra gli Stati membri secondo il criterio della proporzionalità digressiva di cui all'art. 14, par. 2, TUE. Nell'elaborazione di una normativa elettorale uniforme – o, come avvenuto finora, dei principi comuni – il Consiglio non incontrerebbe quindi il vincolo del principio di eguaglianza del voto, potendo godere di un margine discrezionale più ampio⁷⁴².

Muovendo verso la soluzione del quesito sul possibile rinvio pregiudiziale di validità dell'Atto elettorale del 1976 (e delle relative modifiche), la dottrina rileva come esso andrebbe inserito tra le fonti di diritto primario dell'Unione europea: tale circostanza escluderebbe la possibilità di un rinvio, rilevando anche come ci si trovi dinanzi al rischio di integrare il testo dei Trattati con un atto primario immune da qualsiasi sindacato⁷⁴³.

Il secondo tema su cui si è soffermata l'analisi è l'impatto che l'introduzione di una circoscrizione elettorale transnazionale produrrebbe sulla verifica dei poteri. Come si è avuto modo di evidenziare, tale innovazione postula l'introduzione di un organo che si occupi di tutto il contenzioso elettorale e della verifica dei poteri a livello centralizzato e sovranazionale. Operando diversamente e lasciando tali attribuzioni ai singoli Stati membri, di fronte a normative nazionali non perfettamente omogenee potrebbero aprirsi scenari di contrasto tra dimensione nazionale ed europea. Con riferimento a tale organo, sembra che le proposte relative alla sua composizione e al suo funzionamento interno siano in grado di assicurarne in modo soddisfacente l'imparzialità e l'operatività, cui si aggiunge la tutela giurisdizionale del diritto di elettorato passivo garantita dalla possibilità di impugnare tali atti di fronte alla Corte di Giustizia.

Rimangono senza dubbio alcuni nodi irrisolti relativi al rapporto tra Autorità elettorale europea e dimensione nazionale. Il primo attiene in particolare alle autorità nazionali competenti a comunicare i risultati ottenuti dalle singole liste transnazionali che concorrono nella circoscrizione unica e alla successiva eventuale contestazione di tali risultati: pare difficile ipotizzare che operazioni come un possibile riconteggio delle schede possano essere svolto dall'Autorità elettorale europea, collocata presso il Parlamento europeo. Occorre quindi

⁷⁴² Cfr. G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, cit., 1436.

⁷⁴³ Cfr. G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, cit., 1436. Sul tema della natura dell'Atto del 1976, l'A. rimanda a K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU procedural Law*, OUP, Oxford, 2014, 218. Per quanto riguarda il pericolo degli unconstitutional constitutional amendments, l'A. rinvia a Y. ROZNAI, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*, OUP, Oxford, 2017. Specificamente in relazione al diritto dell'UE, R. PASSCHIER, M. STREMLER, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, n. 2/2016, 337 ss.

che gli Stati membri individuino con attenzione l'autorità nazionale che dovrà rapportarsi con l'Autorità europea, definendo poi le necessarie modalità di coordinamento.

Il punto forse più rilevante in vista dell'introduzione di una circoscrizione sovranazionale è rappresentato dalla necessità di approvare a livello europeo una normativa uniforme sulla disciplina in materia di candidabilità ed eleggibilità, esigenza in realtà presente da molto tempo alla luce della possibilità di presentare candidature per le elezioni europee nello Stato membro di residenza, anche se diverso da quello di cittadinanza: tale aspetto si dimostra ancora più stringente nel momento in cui si propone di introdurre una circoscrizione transnazionale, in cui verranno candidati cittadini provenienti da tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

Fino ad oggi il processo di integrazione europea ha coinvolto in prevalenza il diritto di elettorato attivo: in questa prospettiva si collocano sia il dibattito sulla normativa elettorale uniforme e sulla circoscrizione elettorale transnazionale, sia la disciplina dei partiti politici europei. Tuttavia, come si è cercato di dimostrare in queste pagine, la costruzione di un'identità politica sovranazionale dovrà toccare anche il diritto di elettorato passivo, che vede la propria tutela nel procedimento elettorale e nella verifica dei poteri.

Bibliografia

- AINIS M., *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rassegna parlamentare*, 2001;
- ANGIOY M., *La verifica dei poteri nel Parlamento europeo ed il rinnovo della delegazione italiana*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 6/1966;
- ARCOLEO G., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1904, 288 ss.; F.P. CONTUZZI, *Trattato di Diritto costituzionale*, Napoli, 1895;
- ARMANNO A., *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021;
- ARMANNO M., *Elezioni europee e soglia di sbarramento. Il contributo della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione e diritto interno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 175 ss.;
- BAGNI S., *Francia*, in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011;
- BAILO F., *La legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (di nuovo) al cospetto della Corte costituzionale: la (non il) legittimità della soglia di sbarramento e le questioni ancora sul tappeto*, in *Nomos*, n. 1/2019;
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1976;
- BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova, 2012;
- BETZU M., *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 agosto 2014;
- BIFULCO R., *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 1999;
- BIONDI F., *Il seggio "slittato" dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?*, in *Quad. cost.*, 2019;
- BIONDI F., *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri, Il Filangieri – Quaderno 2019*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;
- BOGDANOR V., *The West Lothian Question*, in *Parliamentary affairs*, Vol. 63, n. 1/2010;
- CARTABIA M., *Gruppi politici ed interna corporis del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000;
- CASTELLI L., *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, 21 febbraio 2018,

- CAVAGGION G., *La nuova “legge elettorale” europea*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2016;
- CAVALIERE P., *Da Strasburgo a Lussemburgo: i nuovi confini del diritto di voto nelle elezioni per il Parlamento europeo*, in *DPCE*, n. 1/2007;
- CAVERO GÓMEZ M., *La inmunidad de los diputados en el Parlamento Europeo (Immunity of the Members of the European Parliament)*, in *Revista de las Cortes Generales (Review of the Spanish Parliament)*, n. 2/1990;
- CECCHETTI M., *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *La giustizia elettorale, Atti del seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2013
- CECILI M., *Puigdemont candidabile per le Europee. I “rivoluzionari catalani” all’assalto delle istituzioni spagnole ed europee*, in www.diritticomparati.it, 24 maggio 2019;
- CENCIG E., SABANI L., *Voting Behaviour in the European Parliament and Economic Governance Reform: Does Nationality*, in *Open Economies Review*, settembre 2017;
- CERASE M., Art. 66, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, II;
- CERASE M., *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004;
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012;
- CERVATI A., Art. 72, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Tomo I*, art. 70-74, Zanichelli, Bologna, 1985;
- CHIARAMONTE A., *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna 2007;
- CHIOLA C., *Le garanzie nel nuovo procedimento di verifica dei poteri*, in *Aa.Vv. Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento di verifica dei poteri*, Roma, 1999;
- CHITI-BATTELLI A., *La verifica dei poteri in un Parlamento europeo direttamente eletto*, in *Rivista di Diritto europeo*, n. 4/1976;
- CHIUSOLO A., *Una rilettura della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: dalla sent. 1/2014 alla sent. 35/2017, tra 'revirements' e conferme*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10/2017;
- CIANCIO A., *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in federalismi.it, n. 23/2015;
- CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013;

- CICCHI L., *Is euro-voting truly supranational? National affiliation and political group membership in European Parliament*, Pisa University Press, 2016;
- CICCHI L., *Party Groups in the European Parliament, Cohesiveness and MEPs' Survey Data: New Evidence on Voting Behaviour from a New (Simple) Methodology?*, in *Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, No. 2, novembre 2011;
- COCCIA M., *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, in *Riv. Trim. dir. Publ.*, 1983;
- COSSIRI A., *Partiti e rappresentanza politica nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2018;
- COSTANZO P., *Corsi e ricorsi dell'autonomia parlamentare tra livello nazionale e livello comunitario*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2018;
- CURRERI S., *Ancora sul caso Occhetto: finale di partita?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2009;
- CURRERI S., *Il "caso Occhetto": rinuncia all'elezione e autonomia del parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2008;
- CURRERI S., *Il caso Occhetto come casus belli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12/2007;
- CURRERI S., *Il caso Occhetto come casus belli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 12/2007;
- D'ALOIA A., TORRETTA P., *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Giuffrè, Milano, 2009;
- DE MARCO E., *Elementi di Democrazia Partecipativa*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009;
- DEL CONTE F., *CEDU e UE a confronto: la Corte di Lussemburgo si pronuncia sulla titolarità del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo* in *DPCE*, n. 4/2004;
- DELLEDONNE G., *Il Bundeversfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012;
- DELLEDONNE G., *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021, 652 ss.;
- DI CIOLO V., CIAURRO L., *Elezioni. Elezioni politiche: contenzioso* in *Enc. Giur. XII*, Roma, 1989;
- DI MARTINO A., *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018;
- DI STEFANO L., *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2018;

- DI STEFANO L., *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018;
- DI STEFANO L., *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019;
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 24/2017
- ELIA L., *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1965;
- FABBRINI F., SCHMIDT R., *The Composition of the European Parliament in Brexit Times: Changes and Challenges*, in *European Law Review*, n. 5/2019;
- FASONE C., *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. MANZELLA, N. LUPO, Giappichelli Editore, Torino, 2014;
- FERRAIUOLO G. (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *federalismi.it*, n. 22/2014;
- FERRAIUOLO G., *La via catalana. Vicende dello stato plurinazionale spagnolo*, in *federalismi.it*, n. 18/2013;
- FERRI G., *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giur. cost.*;
- FERRI G., *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo "spostamento" dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010;
- FILIPPI M., *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in cammino*, 2 dicembre 2016;
- FROSINI J.O., *Regno Unito*, in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011;
- FUSARO C., *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011;
- GARCIA FERNANDEZ J., *Los grupos territoriales del Senado*, in *Revista de Derecho politico*, n. 21, anno 1984;
- GARGANI G., *La verifica dei poteri: un caso di "vindicatio potestatis" da parte del Parlamento europeo*, in *Rassegna parlamentare*, 2008;
- GARROTE DE MARCOS M., *¿Diferentes pero iguales? El mandato de los Senadores de designación autonómica y la STC 123/2017*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 117/2019;

- GIANFRANCESCO E., *I limiti alla costituzione dei gruppi politici all'interno del Parlamento europeo*, in DPCE, n. 1/2002;
- GONZALES FERNANDEZ E., *Juramento y lealtad a la Constitución*, in *Revista de derecho politico*, n. 60/2004;
- GORDILLO L., I., *Interlocking Constitutions. Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law*, Hart Publishing, Oxford, 2012;
- GOVER D., KENNY M., *Answering the West Lothian Question? A Critical Assessment of 'English Votes for English Laws' in the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 71, n. 4/2018;
- GROPPI T., *Occidentali's Karma? L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti 'estranei' alla tradizione giuridica occidentale*, in *federalismi.it*, n. 5/2019;
- GUARDANS I., *The Case of Mr. Junqueras is a Case of Respect of the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 16 gennaio 2020;
- HOLMØYVIK E., *Strasbourg slams old democracies onelections*, in *VerfBlog*, 1 agosto 2020, <https://verfassungsblog.de/strasbourg-slams-old-democracies-on-elections/>;
- KOCHENOV D., *Humiliating the Court?*, in *Verfassungsblog.de*, 7 aprile 2020;
- LANCHESTER F., *La soglia di esclusione tra il 'government' e la 'governance'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2018;
- LANCHESTER F., *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 1998;
- LASORELLA G., *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quaderni costituzionali*, 1996;
- LEHNER E., *I diritti elettorali fra garanzie politiche e garanzie giurisdizionali*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012;
- LEHNER E., *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*;
- LEHNER E., *Le garanzie dei diritti elettorali*, Aracne, Roma, 2012;
- LENAERTS K., MASELIS I., GUTMAN K., *EU procedural Law*, OUP, Oxford, 2014;
- LEVY PECK L., *Goodwin vs. Fortescue: the local context of Parliamentary controversy*, in *Parliamentary History*, vol. 3, 1984;
- LIETO S., PASQUINO P., *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6/2015;
- LINDQUIST E.N., *The case of Sir Francis Goldwin*, in *The English Historical Review*, vol. 104, n. 412, 1989;
- LIPPOLIS V., *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Le camere*, tomo II, Bologna-Roma, 1986;

- LOSCO V., *Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico*, in *Riv. dir. pubb. Comp. Eur.*, n. 1/2003;
- LUPO N., *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 21 dicembre 2017;
- LUTHER J., *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1990;
- LUZZATTI L., *Il giudizio sulle elezioni contestate in Inghilterra e in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1877;
- MANCINI M., *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021
- MANETTI M., *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 svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999, Giappichelli, Torino, 2000;
- MARANON GOMEZ M., *Los senadores de designación autonómica como instrumento de articulación de las relaciones entre Parlamentos*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 31/2018;
- MAY E., *Parliamentary Practice*, XXI ed., Butterworths, London, 1989;
- MAZZIOTTI M., *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958;
- MAZZONI HONORATI M.L., *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania Federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.* n. 4/1983;
- MESSERINI V., *La materia elettorale*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, (a cura di) R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2006;
- MOHRHOFF F., *Parlamento*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Utet, Torino, 1965;
- MONTANARI L., *La titolarità del diritto di voto al Parlamento europeo: osservazioni su due sentenze della Corte di Lussemburgo*, in *La Comunità internazionale*, n. 4/2007;
- MORRIS C., *From "Arms, Malice, and Menacing" to the Courts: Disputed Elections and the Reform of the Election Petitions system*, in *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, n. 79/2011;
- MORRIS C.; MAITLAND F.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1965;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976;
- MOSCA G., *Dei rapporti tra il Parlamento e il potere giudiziario*, Palermo, 1885;

- NICOTRA I., *Verifica dei poteri e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/1997;
- OCCHIOCUPO N., *“Teologia dei corpi separati” e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. cost.*, 1980;
- ORLANDO V.E., *Principii di Diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1894;
- ORREI E., *Il diritto costituzionale e lo Stato giuridico*, Roma, 1927;
- PALERMO F., *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 2003-2004*, in *Giur. cost.*, n. 5/2005;
- PALERMO F., *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008*, in *Giur. cost.*, n. 5/2009;
- PALERMO F., WOELK J., *Cronache costituzionali dall'estero, Germania*, in *Quad. cost.*, n. 1/2005;
- PALMIERI G., VENTURIELLO M., *La Brexit colpisce anche l'Italia. Annotazioni a margine delle elezioni europee del 2009*, in *Nomos*, n. 3/2019;
- PARDO FALCON J., *El control judicial de las elecciones*, in *Comentarios a la Constitución Española* (vol. II), M. RODRIGUEZ-PINERO y BRAVO FERRER, M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), 2018;
- PASQUINUCCI D., *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, in *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, a cura di M. MASCIA, Cacucci Editore, Bari, 2014;
- PASSAGLIA P. (a cura di), *Le formula elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, in www.cortecostituzionale.it;
- PASSCHIER R., STREMLER M., *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, n. 2/2016;
- PECH L., *The Schrödinger's Advocate General*, in *Verfassungsblog.de*, 29 maggio 2020;
- PELUCCHINI L., *La risoluzione 2035/2015 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6/2016;
- PENNICINO S., *Stati Uniti d'America*, in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011;
- PICCIRILLI G., *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedimentali*, in *Rassegna parlamentare*, 2006;
- PICCIRILLI G., *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium iuris*, n. 12/2019;
- PINARDI R., *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2019;

- PINELLI C., *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010;
- PINELLI C., *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, 2010;
- PISANESCHI A., *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021;
- PLATANIA L., *In tema di contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010;
- POGGESCHI G., *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018;
- POLESE M., *L'eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza n. 1/2014*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016;
- POLI M.D., *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008;
- PREDA D., *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 4/1989;
- PUNSET R., *La designacion de Senadores por las Comunidades Autonomas (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 8/1983;
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Unione Tipografica Editrice Torinese, Torino, 1909, vol. III, 185;
- RAUNLO T., WAGNER W., *Party politics or (supra-)national interest pre-publication? External relations votes in the European Parliament*, in *Foreign Policy Analysis*, febbraio 2020;
- RAZZA A., *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: «verso una «legge elettorale europea»*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013;
- RESCIGNO F., RINALDI F., RINALDI M., in *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, Tribunali, Commissioni indipendenti*, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2011;
- RIGANO F., *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, in *DPCE*, 2003;
- RIGANO F., *La verifica dei poteri degli eletti al Parlamento europeo: il caso del signor Le Pen*, in *DPCE*, 2003;
- ROLLÈ N., *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo*, Seam, 2001;

- ROMANO A., *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle Corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015;
- ROSSI S., *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Euroscopio – Note dall’Europa*;
- ROSSI S., *Parlamento europeo vs. Italia: il caso Occhetto*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Euroscopio – Note dall’Europa*;
- ROZNAI Y., *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*, OUP, Oxford, 2017;
- RUBECHI M., *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in *federalismi.it*, n. 11/2019;
- SAITTA A., *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021;
- SAITTA A., *L’evoluzione dell’autonomia costituzionale delle Camere: quadro comparato e peculiarità italiane*, in *il Filangieri, Quaderno 2019, Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;
- SAITTA A., *La verifica dei poteri nel parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2020, 33 ss.;
- SCOCA F.G., *Elezioni politiche e scontro costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2009;
- SCOCA F.G., *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 3613 ss.;
- SCOCA F.G., *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2012;
- SGRÒ F., *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2020;
- SGRÒ F., *Garanzie e preclusioni nel processo di riforma del sistema elettorale italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2013;
- SICLARI M., *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007;
- SMEKAL H., VYHNÁNEK L., *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*, in *European Constitutional Law Review*, n. 12/2016;
- SORRENTINO F., *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2015;

- SPADACINI L., *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Promodis, Brescia, 2003;
- TABARRO P., *Appunti sulle prerogative del Parlamento*, in *Riv. dir. pubb. e scienze politiche*, n. 1/1999;
- TANDA A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Colombo, Roma, 1987
- TARLI BARBIERI G., *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consultaonline*, n. 1/2019;
- TARLI BARBIERI G., *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, in *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri, Il Filangieri – Quaderno 2019*, Editoriali Scientifica, Napoli, 2019;
- TARLI BARBIERI G., *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato "riscrive" una legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2014;
- TARLI BARBIERI G., *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, fasc. 2/2021
- TARLI BARBIERI G., *Requiem per una defunta... C'era una volta la riserva di legge in materia elettorale*, in *laCostituzione.info*, 25 maggio 2019;
- TERUEL LOZANO G.M., *Junqueras' Immunity: An Example of Judicial Dialogue*, in *Verfassungsblog*, 19 gennaio 2020;
- TORRETTA P., *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2009;
- TORRETTA P., *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'art. 66*, Aracne Editrice, Roma, 2012;
- TRUCCO L., *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2006;
- TRUCCO L., *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta online*, fasc. 1/2021;
- TRUCCO L., *La giustizia elettorale politica fra riforme mancate ed occasioni perdute*, in *La giustizia elettorale, Atti del seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2013;
- URIAS J., *Spain has a Problem with its Judiciary*, in *Verfassungsblog*, 15 gennaio 2020;
- VAN ELSUWEGE P., *The Junqueras Saga Continues: A New Challenge for the EU legal order*, in *Verfassungsblog*, 14 gennaio 2020;

- VAN ELSUWEGE P., *Empty Seats in the European Parliament: What About EU Citizenship?*, in *VerfBlog*, 2019/7/09;
- VEDOVATO G., *Legge elettorale europea uniforme*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 51, n. 4/1984;
- VIGEVANI G.E., *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 2001;
- VIGEVANI G.E., *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2001;
- VIGEVANI G.E., *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2003;
- VIRGA P., *La verifica dei poteri*, Industrie Riunite Editoriali Siciliane, Palermo, 1949;
- VUOLO A., *La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, n. 11/2019;
- WHITAKER R., *National Parties in the European Parliament. An Influence in the Committee System?*, in *European Union Politics*, Volume 6 (1): 5–28;