

Ordine di graduatoria dei candidati e proclamazione dei non eletti nei procedimenti di verifica elettorale

di Ugo Rossi Merighi *

1. In virtù dell'espressa previsione costituzionale la verifica elettorale è nel nostro ordinamento attribuzione di ciascuna Camera, in applicazione dei principî tradizionali di autodichia (o autodicastia o autocrinia) nei quali si esprime la capacità delle Assemblee legislative di decidere ognuna — di per sé ed al di fuori di qualsiasi controllo esterno — ogni controversia attinente (prima ancora che all'esercizio delle funzioni) alla propria valida costituzione deliberando quindi, con procedimento di natura quasi contenziosa, sulla validità (o meno) dei titoli di ammissibilità dei componenti (1).

Il giudizio si svolge interamente all'interno di ciascuna Camera e la decisione che lo conclude non è altrimenti impugnabile (2); nell'ordinamento anglosassone, invece, il giudizio sulle contestazioni è attribuito direttamente alla magistratura, in quello tedesco-occidentale le pronunce dell'organo parlamentare di verifica dei poteri sono ricorribili innanzi alla Corte costituzionale, ed in Francia il contenzioso elettorale è affidato al « Consiglio costituzionale » (3).

Il sistema di verifica elettorale nel nostro ordinamento è regolato da una pluralità di fonti normative, in primo luogo di valore costituzionale: ciascuna Camera giudica infatti sui titoli di ammissione dei suoi componenti (art. 66 Costituzione); secondariamente di grado normativo primario: « Alla Camera dei Deputati è riservata la convalida delle elezioni dei propri componenti. Essa pronuncia il giudizio definitivo sulle contestazioni, le *proteste* e, in generale, su tutti i reclami presentati » (art. 87 Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati 30 marzo 1957, n. 361) (4).

* Consigliere della Camera dei Deputati.

La disciplina procedimentale della verifica elettorale è però essenzialmente contenuta nelle norme specifiche, in verità assai sintetiche, dei Regolamenti parlamentari ed in quelle del Regolamento interno della Giunta delle elezioni della Camera che invero attende il necessario coordinamento con la normativa del Regolamento del 1971, nonché in altre norme, in passato valide, per la verifica delle elezioni dei Deputati, tuttora applicate al Senato (5).

È bene chiarire che le norme regolamentari in vigore disciplinano la verifica elettorale dei candidati "proclamati" eletti; le norme legislative del Testo unico n. 361, che sono norme elettorali, attengono, invece, anche ai candidati non proclamati, collocati, nell'ordine, nella graduatoria dei non eletti.

Mentre infatti nella prima ipotesi le proclamazioni, pressoché contestuali con l'elezione, vengono compiute dagli Uffici elettorali, le proclamazioni che intervengano in surrogazione durante il corso della legislatura (art. 5 u.c. Regolamento interno della Giunta delle elezioni della Camera) e che sono compiute dai Presidenti delle Assemblies, necessariamente individuano il candidato destinato a coprire il seggio resosi vacante nell'ambito della graduatoria dei candidati non eletti.

Se dunque le norme regolamentari interne disciplinano, stando allo *iure condito*, la sola verifica dei candidati proclamati, che come tali hanno acquistato tutti i diritti inerenti alla funzione, *quid* ove la verifica abbia ad oggetto la posizione dei candidati non eletti? E quali norme saranno applicabili nella ipotesi di proteste, reclami (o contestazioni) relativi all'ordine di precedenza dei candidati?

Nell'assenza di norme regolamentari soccorrono le norme legislative contenute nel ricordato Testo unico delle leggi per la elezione della Camera, laddove prescrivono: « l'organo di verifica dei poteri accerta *agli effetti dell'articolo 86* l'ordine di precedenza dei candidati e pronuncia sui relativi reclami » (art. 81); « il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito al candidato che, nella stessa lista e circoscrizione, segue immediatamente l'ultimo eletto *nell'ordine accertato dall'organo di verifica dei poteri* » (art. 86).

Vale a dire che è la legge elettorale a disporre norme per l'accertamento della esatta collocazione del « candidato » in graduatoria, nulla prevedendo in merito — a quanto consta — i Regolamenti generali né le norme che regolano l'attività delle Giunte delle elezioni (6).

Regole pratiche fissate da una prassi consolidata riconoscono tuttavia alla Giunta il diritto di compiere *ex officio* il controllo dei voti di preferenza. La giurisprudenza delle Camere ha individuato nell'articolo 81 del Testo unico una norma-chiave sulla verifica dei poteri, in quanto esso riconoscerebbe alle Camere stesse un potere-dovere di accertamento d'ufficio sull'intera graduatoria degli eletti e dei *non eletti*. Ed in realtà esistono numerosi precedenti parlamentari che confermano il potere delle Camere di annullare l'elezione, ove la proclamazione sia avvenuta in base a dati che la Giunta abbia accertato d'ufficio essere errati o inesatti, o di modificare l'ordine della graduatoria dei non eletti, prendendo in considerazione *ex officio* i vizi delle operazioni elettorali (7). La Giunta delle elezioni della Camera, nel confermare la legittimità del potere d'iniziativa d'ufficio di procedere a revisioni e controlli, ritenne però di richiedere alla Giunta per il Regolamento una razionalizzazione della normativa esistente in materia (cfr. *Bollettino delle Giunte e Commissioni* del 26 febbraio 1969).

Anche ove siano presentati reclami o proteste, il Testo unico per la elezione della Camera rimette ogni potere di indagine e di decisione alla Camera stessa (articolo 87), ma a differenza di quanto è previsto dai Regolamenti per i reclami avverso i proclamati eletti, *mancano norme di procedura ove il reclamo sia diretto avverso candidati non eletti*; ed anzi non appare tracciato dalla normativa il discrimine tra il reclamo e la protesta, distinzione invece necessaria dal momento che il reclamo può essere proposto da *quisque de populo*, al di là di un interesse diretto e personale, mentre la protesta può essere presentata solo da candidati che ottennero voti o da cittadini del collegio, cioè da coloro che vi abbiano interesse (8).

È vero però che, nonostante l'assenza di norme procedurali (e l'indeterminatezza anche terminologica delle norme legislative), l'accertamento di eventuali irregolarità delle operazioni elettorali riguardanti i non eletti — al pari degli eletti — non può che avvenire su base documentale (verbali sezionali o degli uffici centrali circoscrizionali o dell'ufficio centrale nazionale) ovvero mediante il controllo generale di tutti i « voti validi » espressi nelle sezioni o nell'intero Collegio, se non attraverso entrambe le indagini (9).

Ciò significa che, anche in assenza di norme specifiche, gli strumenti che utilizza la Giunta non sono dissimili sia che si tratti di candidati « non eletti », sia che si tratti di eletti.

Ci si chiede a questo punto se l'uniformità che si riscontra nel ricorso ai mezzi istruttori — si tratti di eletti o meno — non debba implicare preliminarmente una valutazione della portata di eventuali proteste presentate anche nei confronti dei non eletti, tale da condizionare il tipo di procedimento da seguire all'interno della Giunta.

Il fatto che « l'acquisizione » presso le rispettive Preture dei plichi con le schede valide possa essere ritenuto dalla lettera della norma un provvedimento di carattere straordinario (art. 9 del Regolamento interno della Giunta e art. 72, ultimo comma, del Testo Unico), non esclude che da esso non si possa prescindere egualmente in caso di ricorsi riguardanti candidati non eletti. È evidente che infatti la norma di cui all'articolo 9 configura un potere generale di accertamento applicabile in tutte le ipotesi; essendo, pertanto, una facoltà istituzionalmente autonoma della Giunta quella di disporre la revisione delle schede valide delle singole sezioni, ne dovrebbe discendere la estensione del potere di accertamento ai risultati elettorali conseguiti da *tutti* i candidati nelle singole sezioni rispetto alle quali siano intervenuti reclami (siano essi eletti o non eletti), con la conseguenza che l'accertamento potrebbe (o dovrebbe) estendersi al controllo della legittimità anche della elezione dei deputati proclamati (cfr. le proposte contenute nel documento X, n. 11, Camera dei Deputati, IV legislatura, 6 e ss.).

2. È vero, invece, che in presenza di ricorsi riguardanti candidati « proclamati », che non risultino del tutto infondati, alla normale fase preparatoria, o « preistruttoria », segue la fase di ammissione della contestazione, caratterizzata da ampie garanzie procedurali (contraddittorio, udienza pubblica, presentazione di nuove deduzioni, rappresentanza processuale, motivazione della decisione, possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale di norme della legge elettorale) (10); mentre nell'ipotesi di proteste o di reclami avverso candidati non eletti neppure nella prassi si configura una « fase » di ammissione della contestazione: e la prassi si è orientata sinora in questo senso sulla base del solo argomento possibile, la carenza di norme specifiche nel Regolamento della Giunta.

Il che è senz'altro singolare se è vero che il procedimento di verifica elettorale, per sua natura contenzioso, rappresenta l'alternativa di procedure giudiziarie, previste in altri paesi per le elezioni politiche e previste nel nostro ordinamento per le controversie inerenti ad elezioni amministrative (11).

Ed è particolarmente singolare il pretermettere la fase di delibazione della contestazione laddove la Giunta sia sollecitata da una protesta elettorale ad accertare l'esatta attribuzione dei voti preferenziali a candidati di una stessa lista, dal momento che, secondo i principî, la garanzia riguarda il candidato come tale, presentatosi alle elezioni e collocato in graduatoria, indipendentemente dal fatto della elezione.

Il controllo e la tutela dei diritti pubblici soggettivi all'acquisizione di un mandato politico sono affidati infatti nel nostro ordinamento costituzionale e giurisdizionale « in via esclusiva » agli stessi organi delle Camere (12).

Non ci si nasconda che se l'interesse a fruire delle garanzie implicate prima da una fase di accertamento preliminare e poi da una procedura contenziosa (in sede di accertamento successivo della regolarità delle operazioni elettorali) risulti circoscritto ai soli candidati proclamati, nel caso diverso di reclami concernenti candidati non eletti solo « in via eventuale » e sempre successivamente o indipendentemente dalla decisione del ricorso, potranno essere ammesse le tipiche garanzie di tale procedura; vale a dire che tali garanzie sarebbero ammissibili solo nell'ipotesi che fosse proclamato, a seguito di una vacanza nel collegio, il primo dei non eletti e venissero proposte nuove « proteste », relative ora ad un eletto e suscettibili, pertanto, di condurre alla contestazione. Ma è evidente che anche in tal caso si potrebbe egualmente ravvisare violazione del principio di legalità del procedimento desumibile dallo stesso articolo 66, nonché dall'articolo 111 della Costituzione, laddove la proclamazione (in surrogazione) dovrebbe, invece, essere l'atto conclusivo di un procedimento esente da qualsiasi ipotizzabile vizio.

Né si può trascurare un altro rilevante aspetto del procedimento di verifica, quello del rapporto tra il giudizio (non contenzioso) « fra candidati » ed il procedimento promosso avverso il neo-proclamato, laddove le decisioni adottate dalla Giunta nel primo esame manterrebbero sempre carattere di preclusione rispetto al successivo ed eventuale procedimento contenzioso. In altre parole le decisioni adottate dalla Giunta, ad esempio, in sede di riesame dei voti validi precluderebbero in caso di successivo ricorso l'esame già compiuto con procedura non contenziosa, trattandosi, secondo i principî ed alla luce della migliore dottrina, di « atti preclusivi », che pongono in essere un accertamento il quale segna « la nascita di una entità nuova », che si potrebbe definire dal fatto secondo il diritto o « fatto legale »,

e la scomparsa (nella irrilevanza) del fatto secondo la realtà o « fatto reale » (13).

3. Il Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera (articolo 7) facoltizza ad ammettere il proclamato all'esame delle proteste e dei documenti perché possa, in un termine non superiore a 20 giorni, presentare chiarimenti, in realtà proprie deduzioni.

In caso di giudizio « fra candidati », invece, non sembra sia consentito — stando alla pregressa esperienza — ammettere il candidato (anche se risultato primo dei non eletti) all'esame delle memorie (e delle « proteste ») presentate per conto di un altro candidato nonostante che, nell'imminenza della presentazione delle dimissioni da parte di eletti nel collegio, fosse titolare di una legittima aspettativa, e ciò quand'anche l'articolo 17 del Regolamento della Camera prescriva che « nel procedimento davanti alla Giunta delle elezioni deve essere assicurato in ogni fase il principio del contraddittorio ».

In realtà, nella prassi più recente, la Giunta parrebbe voler rispettare l'articolo 17, secondo comma, del Regolamento della Camera disponendo la trasmissione della relazione preliminare svolta dal Relatore ed approvata dalla Giunta alle parti, dando loro facoltà di presentare, entro un termine stabilito, eventuali deduzioni e richieste di mezzi istruttori, sulle quali la Giunta poi sarà chiamata a decidere.

Anche in tal modo tuttavia il « contraddittorio » si realizza solo parzialmente ed intempestivamente per i diretti interessati o per taluno di essi omettendo nella « fase di acquisizione » la « ricezione delle dichiarazioni » di coloro che abbiano avuto conoscenza di fatti rilevanti in funzione del provvedimento che deve essere preso e soprattutto non consentendo la conoscenza delle deduzioni della controparte alla parte in causa ed ai suoi patrocinatori eventuali.

4. In sostanza, nella procedura che si svolge innanzi alla Giunta per l'esame delle proteste e dei reclami presentati da ed avverso candidati collocati nella graduatoria dei non eletti possono riconoscersi le linee di un procedimento « preistruttorio »; i criteri cui è informato l'esame delle relative controversie aventi ad oggetto la collocazione in graduatoria ed il computo dei voti di preferenza non paiono cioè, ispirarsi ai principi che disciplinano lo svolgimento di attività tipiche della fase preparatoria del procedimento (14).

Quand'anche la Giunta disponga la revisione dei risultati elettorali, essa pone in essere un subprocedimento iniziale cui non segue poi il

« procedimento » vero e proprio; ovvero alla fase preistruttoria non segue la fase istruttoria tipica del procedimento, cosicché dal sub-procedimento *inaudita altera parte* si giunge *ex immediato* alla fase deliberativa, che si conclude con la (conferma o la) riforma della graduatoria dei non eletti.

Induce a considerare (l'estrema indeterminatezza di) tale procedura l'inevitabile rapporto che si viene ad instaurare tra il procedimento di verifica elettorale ed i poteri dell'autorità giudiziaria ordinaria.

A norma del suo Regolamento (articolo 10), la Giunta è tenuta a trasmettere gli atti alla autorità giudiziaria ove sia indotta a ritenere che, in occasione di elezioni, siano stati commessi reati, *sospendendo in tal caso la convalida*; anche se può procedere ugualmente alla convalida, dopo aver rimesso gli atti all'autorità giudiziaria, qualora « ritenga che detti fatti non influiscano sulla validità della elezione ».

Quando la controversia riguardi candidati non eletti la Giunta trasmette gli atti all'autorità giudiziaria, solo dopo aver deciso sull'ordine di graduatoria. Non si vede peraltro come potrebbe sospendere la decisione, ove trattisi di non eletti, in assenza di norme regolatrici di tale giudizio, quand'anche sussistessero fondati motivi tali da indurre il sospetto della commissione in concreto di reati, e quindi della turbativa del procedimento elettorale (15).

È evidente come nella verifica elettorale sia comunque frammisto un elemento di politicità, ma sempre salvaguardando le garanzie implicate dalla verifica: in questo ordine di idee sarebbe opportuno che, in sede di aggiornamento del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera, il procedimento contenzioso previsto per la verifica degli eletti fosse reso applicabile per integrazione anche alla risoluzione di controversie relative alla collocazione in graduatoria dei candidati non eletti.

D'altro canto, se è vero che le norme previste dal Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati dovrebbero costituire l'esclusivo elemento di riferimento per la risoluzione di reclami (articolo 86 in fine), proteste e contestazioni in senso lato concernenti la posizione dei candidati nella graduatoria, di fatto si giunge poi all'applicazione, *sulla base di decisioni discrezionali della Giunta che rivestono natura di ordinanze non motivate e non ancorate al rispetto di requisiti di esternazione*, di talune e non di altre disposizioni dei Regolamenti generali o particolari che all'interno delle Camere dettano norme in materia di verifica elettorale.

In ogni caso, poi, ed anche in assenza di norme procedurali espresse, permane salvo il ricorso ai principî generali dell'ordinamento. Il subprocedimento già individuato, eventuale e non collegato poi ad un vero e proprio procedimento assume valore interlocutorio (o strumentale) o fine a sé stesso, mai definitivo, perché rimane aperta la proponibilità successiva di ricorsi o proteste nei casi in cui il primo dei non eletti dichiarato tale dalla Giunta in seguito venga proclamato eletto (16).

(1) La Giunta delle elezioni, che è l'organo istruttorio, deve anzitutto accertare la regolarità dei risultati elettorali ripetendo le operazioni compiute dagli organi elettorali esterni, che compiono la proclamazione provvisoria, ed accertare la sussistenza di tutti i requisiti di eleggibilità del proclamato. I risultati delle indagini condizionano la successiva procedura: se la elezione risulti regolare quanto a dati numerici e non siano stati presentati ricorsi o questi risultino infondati, la Giunta propone la convalida c.d. pura e semplice della elezione e la Camera ne prende atto senza giungere ad un voto. Questa procedura nell'ambito della Giunta avrebbe carattere amministrativo. Se, invece, risultino presentati ricorsi non manifestamente infondati o dalla revisione « d'ufficio » disposta dal relatore emergano elementi che possano far ritenere l'elezione non valida, la Giunta dichiara « contestata » la elezione ed instaura un procedimento a carattere giurisdizionale del quale si applicano le tipiche garanzie. Anche se la Giunta deliberi l'annullamento della elezione, compete sempre all'Assemblea la decisione definitiva (cfr. Longi, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1978, 62 e ss.).

(2) Cassazione civ. S.U., 10 marzo 1971, n. 674, in *Giurisprudenza italiana*, 1971, I, 811: l'attività delle Camere in sede di verifica dei poteri, in quanto espressione del potere di controllo costituzionale peculiare degli organi sovrani, sfugge a qualsiasi sindacato alternativo, concorrente o successivo da parte di qualsivoglia autorità giurisdizionale.

(3) Loic, *Le contentieux des élections aux Assemblées politiques françaises (de la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil Constitutionnel)*, Paris 1961; Charnay, *Le contrôle de la régularité des élections parlementaires*, Paris 1964; Richard, *The Supreme Court and the electoral process*, Baltimore and London, 1970; Westerath, *Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht*, Berlin, 1955.

(4) La legge elettorale ripete la terminologia invero superata (v. il riferimento alle « proteste ») delle norme del Regolamento della Camera del 1900 (art. 21 e ss.), v. U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Roma, 1902.

(5) Nota il Longi: « Il Regolamento interno della Giunta risale al 1962, ma il nuovo Regolamento generale della Camera del 1971 prevede che debba essere ema-

nato un nuovo Regolamento *ad hoc*, previa approvazione dell'intera Assemblea». Non risulta che ad oggi siano state prese iniziative al riguardo. Cfr. Longi, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, cit., 63; v. anche Secondino, *Il contenzioso elettorale politico*, in *Stato civile*, 1976, 595. Analogamente il Regolamento del Senato (art. 19) dispone che il Regolamento per la verifica dei poteri «è proposto dalla Giunta per il Regolamento, sentita la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ed è adottato dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Neppure il Senato ha però ancora emanato il Regolamento per la verifica dei poteri e continua ad applicare le norme per la verifica delle elezioni dei Deputati in vigore nelle prime tre legislature (non più applicate alla Camera dal 1° gennaio 1963). D'ora in avanti faremo riferimento al Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera, la quale sorse nel 1868 sulla falsariga dell'esperienza inglese della «Giunta Permanente dei Comuni» avente carattere giurisdizionale senza possibilità di appello, proprio mentre in Inghilterra il sistema stava per evolvere con l'abbandono della Giunta Permanente ed il deferimento puro e semplice delle contestazioni alla magistratura ordinaria. Cfr. Erskine May, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londra 1957, 184; Champion, *An introduction to the procedure of the House of Commons*, Londra 1958, 68; Scofield A., Norman, *Parliamentary Elections*, Londra, 1959, 525.

(6) L'assenza di ogni riferimento alla procedura da seguire nell'ipotesi in cui si controverta sull'ordine di precedenza tra candidati «non eletti» è ulteriore dimostrazione delle lacune esistenti nel testo del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera e dell'esigenza di emanare il nuovo. Nella relazione alla proposta di modificazioni al Capo V del Regolamento della Camera il deputato Scalfaro, Presidente della Giunta delle elezioni, proponeva di prevedere la presentazione di ricorsi non solo avverso i deputati proclamati, ma *anche avverso qualsiasi candidato*, IV legislatura, doc. X n. 11, 5 e ss.

(7) La Giunta delle elezioni del Senato si è espressa nel senso riportato, appunto facendo riferimento all'art. 66 della Costituzione ed all'art. 81, 5° comma, del più volte ricordato testo unico n. 361, anch'esso applicabile alle elezioni del Senato in virtù dell'art. 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 64; cfr. Senato, V legislatura, Doc. III, n. 3, 3 e ss.: in questa occasione la Giunta in sede di controllo generale preliminare dei dati elettorali compiuto sui verbali sezionali di tutti i collegi senatoriali aveva riscontrato in alcuni collegi pugliesi «errori» nel computo dei votanti tali da comportare una inversione di graduatoria tra l'ultimo degli eletti nel «gruppo PCI-PDUP» Francesco Stefanelli e il primo dei non eletti Matarrese ed aveva proposto al Senato l'annullamento dell'elezione del primo.

Altri precedenti riguardano l'annullamento della elezione del deputato Candido Grassi in assenza di reclami (*Atti Parlamentari - Camera dei Deputati*, I legislatura, Res. st. 5 maggio 1949, p. 8353); l'annullamento dell'elezione del deputato Enrico Parri, eletto per il PRI con i resti in sede di Collegio unico nazionale: a seguito di revisione delle schede nulle, bianche e contestate la Giunta accertava che, invece, alla lista del PRI doveva essere attribuito un seggio nel collegio di Pisa e si doveva contestare la elezione del deputato Parri proclamato nel collegio unico nazionale, nonostante l'eccepita assenza di reclami avverso la proclamazione. La Camera, accogliendo la proposta avanzata dalla Giunta, annullava la elezione del deputato Parri (*Camera dei Deputati*, I legislatura, Res. st. 6 luglio 1949, 10078 e ss.); cfr. infine per analoghe decisioni Senato, VII legislatura, doc. III, n. 1 e Camera, VIII legislatura, seduta del 9 settembre 1980, p. 17721 e ss.

Sul potere generale della Giunta delle elezioni di prendere in considerazione *ex officio* i vizi delle operazioni elettorali cfr. Elia, *Elezioni politiche (contenzioso)*, «Enciclopedia del diritto», XIV (1965, 762), e Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1980, 233 e ss.

(8) Dispone al riguardo l'art. 18 delle «Norme per la verifica dei poteri» ora applicate dal Senato della Repubblica: «Le proteste elettorali devono essere firmate o da cittadini del Collegio, o da candidati che vi ottennero voti».

(9) Elia, *ad vocem*, cit., 763, con riferimento ai precedenti (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta del 16 luglio 1949), e Manzella, *Formazione della Camera*, nel volume collettaneo *Il Regolamento della Camera dei Deputati - Storia, istituti, procedure*, Roma 1968, 119 e ss.

Dopo la proclamazione dei risultati elettorali del 3 giugno 1979 sono stati presentati numerosi ricorsi avverso candidati non proclamati: nel Collegio XXVII — Catanzaro fu presentato ricorso, assumendo irregolarità nel computo dei voti di preferenza, da parte del candidato Pietro Rende, secondo dei non eletti, contro il primo dei non eletti Accroglia nella lista n. 12 (D.C.); su proposta del relatore Frasnelli la Giunta dispose allora l'acquisizione «a fini cautelari» delle schede valide di 4 sezioni (cfr. *Bollettino delle Giunte e Commissioni della Camera* dell'8 agosto 1979; ivi analoga decisione per ricorsi presentati nel Collegio di Brescia).

Nel Collegio XXII — Bologna la Giunta egualmente dispose la acquisizione delle «schede valide» di talune sezioni a seguito di ricorsi presentati dai candidati della lista n. 2 (P.S.D.I.) Giorgio Bissi e Gaetano Gallo. La Giunta, nell'apportare modifiche alle cifre elettorali conseguite dai due candidati è pervenuta ad un risultato di parità, ma, allo stato, è stato confermato come primo dei non eletti Giorgio Bissi in quanto egli precedeva l'altro candidato nella lista, poiché «a parità di cifre individuali prevale l'ordine di presentazione nella lista» (art. 77 Testo unico per la elezione della Camera dei Deputati (cfr. *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari della Camera*, 5 marzo 1980).

(10) Favorevoli alla proponibilità di questioni di costituzionalità durante il procedimento di verifica sono il Mazziotti, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei Deputati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 418 ss., e Virga, *Diritto costituzionale*, Milano 1979, 136, nonché l'Elia, *ad vocem*. Contra Cappelletti, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano 1957, 72 e ss.

La Giunta delle Elezioni della Camera respinse (30 gennaio 1974) la proposta di deferire alla Corte il giudizio di legittimità di norme elettorali in rapporto alla legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, mentre il Senato, nella seduta del 10 marzo 1964, con diversa decisione ritenne proponibile la questione di legittimità costituzionale nel procedimento di verifica, a condizione che la relativa questione fosse sollevata nell'ipotesi concreta dall'Assemblea (e non dalla Giunta).

(11) Cfr. Potoschnig, *Pronunce elettorali del Consiglio di Stato e funzione giurisdizionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 1161 ss.; Giannini M.S., *Natura delle decisioni dei Consigli comunali e provinciali sui ricorsi elettorali*, «*Giurisprudenza costituzionale*», 1963; E. Imperato, *Poteri del consigliere comunale prima della convalida*, «*Nuova rassegna*» 1970, 2253 ss.; G. Palma, *Elezioni (liste elettorali)*, «*Enciclopedia del Diritto*», XIV, 1965, 705 ss.; Juso, *Il contenzioso elettorale amministrativo*, Milano, 1959; Furlani, *Elezioni politiche*, *Novissimo Digesto italiano*, VI.

Considera giurisdizionale il controllo elettorale Elia, *ad vocem*, loc. e pag. cit., secondo il quale l'art. 66 Costituzione impone alle Camere di funzionare da giudici con procedure e garanzie giurisdizionali e non come corpo politico.

In senso contrario Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 19, e Ferrari, *Elezioni (teoria generale)* in *Enciclopedia del Diritto*, XVI, 1965, 607 ss.

(12) Cfr., Cassazione, Sezioni Unite, 31 luglio 1967, in *Foro amministrativo*, 1968, 21 ss. Dalla decisione si trae (*a fortiori*) argomento in favore della esistenza di uno *ius ad officium* del candidato, perfino *ove ne sia stata esclusa la candidatura* da parte degli uffici elettorali regionali competenti. La pronuncia, originata dall'azione di un candi-

dato mirante a far dichiarare l'illegittimità per l'appunto di un provvedimento dell'ufficio regionale elettorale che ne aveva escluso la candidatura ed avverso il quale il candidato aveva già proposto reclamo alla Giunta delle elezioni del Senato, che lo aveva respinto, conferma due principi: quello della esclusività della tutela dei diritti pubblici soggettivi in materia da parte delle Camere e quello, conseguente al primo, del difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a pronunciarsi, in specie dopo il rigetto del reclamo in sede di Giunta delle elezioni.

Di qui la conferma, appunto, dell'assunto che la garanzia riguarda il candidato a monte ed indipendentemente dal fatto che sia stato eletto.

(13) F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino 1967, 436 e ss.; v. anche Giannini M.S. *Certezza pubblica, Enciclopedia del Diritto*, VI, 1963, 769 ss.

(14) Gli atti che rientrano nelle attività istruttorie o preliminari sono identificabili in quanto sacrificano la propria autonomia in funzione della fattispecie nei cui confronti si pongono in veste preparatoria. In questo ambito rientra tutta la vasta gamma degli accertamenti preparatori (ispezioni, istruttorie, indagini informative, interrogazioni a scopo di indagine, esami), la cui funzione è quella di constatare la esistenza di certe circostanze solo nel concorso delle quali l'ordinamento riconosce la legittimità del provvedimento che si dovrà porre in essere.

L'esempio tipico può essere offerto dall'atto di accertamento dell'idoneità dei candidati, quale risultante dalla valutazione compiuta dalla commissione esaminatrice nei concorsi. Questo atto esplica una funzione meramente preparatoria, in ordine al provvedimento mediante il quale l'autorità chiamerà gli idonei a fruire del risultato in funzione del quale fu bandito il concorso. Nella maggior parte dei casi l'esito del concorso, invece che a designare immediatamente i destinatari del provvedimento di nomina, viene predisposto dall'ordinamento al fine di determinare nei dichiarati idonei una qualifica giuridica sul cui presupposto esclusivo essi potranno in un momento successivo essere presi dall'autorità competente a oggetto di quel provvedimento.

Cfr. Kormann, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, Berlin 1910, 66 ss. e A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano 1959, 122 ss. e 167 ss.; cfr. anche Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952; Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, 1957; Levi, op. cit. pagg. 414 ss.; Treves, *Principi di diritto pubblico*, Torino 1976, 227 ss.

(15) Basti pensare all'ipotesi, ad esempio, della alterazione dei dati nei verbali sezionali, soprattutto quando non vi sia concordanza tra computo delle schede valide, tabelle di scrutinio e verbale; nel qual caso è evidente la rilevanza della acquisizione delle schede.

Un altro punto di notevole rilievo è rappresentato dal giudizio di falso riguardante i verbali elettorali (che secondo talune tesi farebbero fede sino a che non sia giudizialmente dichiarata la loro falsità).

Cfr. Elia, cit. 764 ed *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Res.st. 26 febbraio 1958 (elezione contestata dall'On. Camposarcuno), 40454 e ss. Nella IV legislatura la Giunta delle elezioni a seguito dell'accertamento di irregolarità in 64 sezioni del collegio XXIX (Palermo) sospese la convalida del deputato Barbaccia dopo la presentazione di una denuncia all'autorità giudiziaria.

(16) Nel caso già ricordato relativo al Collegio XXVII (Catanzaro), accertato l'ordine di precedenza dei candidati e pronunciato sui relativi reclami, la Giunta ha dichiarato primo dei non eletti il candidato Rende, che nella graduatoria primitiva era collocato al secondo posto; successivamente, a seguito delle dimissioni del deputato Antoniozzi, è stato proclamato il candidato Pietro Rende. Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Res.st. del 23 gennaio 1980; il Presidente Iotti

in quella sede, secondo la formula consueta, avvertiva: « Si intende che da oggi decorre il termine di 20 giorni per la presentazione di eventuali reclami ». Il candidato Accrogliandò presentava reclamo nei termini e la Giunta deliberava, con procedura d'urgenza, l'acquisizione delle schede « valide » di « altre » sezioni e successivamente dell'intero collegio, nominando un apposito Comitato incaricato della revisione delle schede (Cfr. *Bollettino delle Giunte e Commissioni* del 12 giugno 1980).

Un altro caso si ricorda al Senato, nella VI legislatura: la Giunta delle Elezioni, nella riunione del 25 luglio 1973, prese atto che, dovendosi procedere alla sostituzione del senatore Secchia (Regione Piemonte), l'ordine di graduatoria accertato dei candidati del Gruppo cui apparteneva il senatore cessato individuava come primo dei non eletti Leopoldo Martino, « essendosi verificata — a seguito della correzione di errori rilevati dalla Giunta stessa in alcuni verbali elettorali — una inversione di graduatoria » fra i non eletti nel Gruppo, che in base ai dati di proclamazione occupavano il primo e il secondo posto in graduatoria.

Nella seduta del 26 luglio 1973, il Presidente del Senato Spagnolli informava l'Assemblea della decisione della Giunta e proclamava Senatore Leopoldo Martino (*Atti Senato*, VI legislatura, p. 8307). È da ricordare a questo proposito che, essendo le norme più volte ricordate di cui agli artt. 81 e 86 del T.U. delle leggi per l'elezione della Camera applicabili anche per l'elezione del Senato, l'art. 21 della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (i posti di Senatore, che rimangono vacanti per cause anteriori o sopravvenienti alla elezione sono attribuiti ai candidati che nel medesimo Gruppo hanno ottenuto la maggiore cifra relativa individuale) va interpretato in combinato disposto con gli artt. 81 e 86 del testo unico per l'elezione della Camera; nel senso cioè che il seggio rimasto vacante è attribuito al candidato che ha ottenuto la maggiore cifra relativa individuale « nell'ordine accertato dall'organo di verifica dei poteri ».

L'interpretazione condiziona, pertanto, l'individuazione del subentrante alla determinazione dell'ordine di graduatoria quale accertato « in via definitiva » dalla Giunta. Ciò avvalorava la tesi intesa ad assicurare le più ampie garanzie al non eletto nell'ambito del procedimento in seno alla Giunta delle Elezioni.