

NOVA JURIS INTERPRETATIO
IN HODIERNA GENTIUM COMMUNIONE

Direttori

Augusto CERRI
Sapienza Università di Roma

Marco D'ALBERTI
Sapienza Università di Roma

Otto PFERSMANN
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Pasquale POLICASTRO
Università di Szczecin, Polonia

Renato ROLLI
Università della Calabria

Comitato scientifico

Antonio Stefano AGRÒ
Presidente di Sezione di Cassazione

Carlo AMIRANTE
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Giovanni BIANCO
Università di Sassari

Andrea BIXIO
Sapienza Università di Roma

Ermanno BOCCHINI
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Angelo Antonio CERVATI
Sapienza Università di Roma

Achille DE NITTO
Università di Lecce

Gian Paolo DOLSO
Università di Trieste

Loris IANNUCILLI
Funzionario della Corte costituzionale

Ib Martin JARVAD
Università di Roskilde, Danimarca

Vincenzo MARINELLI
Sostituto Procuratore Generale Corte di Cassazione

Francesca MIGLIARESE
Università di Padova

Roberto NANIA
Sapienza Università di Roma

Joakim NERGELIUS
Università di Örebro, Svezia

Nicola OLIVA
Direttore ufficio ruolo Corte costituzionale

Cesare PINELLI
Sapienza Università di Roma

Salvatore PRISCO
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Paolo RIDOLA
Sapienza Università di Roma

Marek Zirk SADOWSKI
Vicepresidente dell'IVR, Università di Łódź, Polonia

Djan SCHEFOLD
Università di Brema, Germania

Friedrich-Christian SCHROEDER
Università di Regensburg, Germania

Massimo SICLARI
Università degli Studi Roma Tre

Sergio STAMMATI
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Paolo STANCATI
Università della Calabria

Luc J. WINTGENS
Università di Brussels, Belgio

Rapporti con l'estero: Irene SIGISMONDI

Comitato di redazione: Ernesto APA, Giancarlo CAPORALI, Linda CERASO, Ornella CORAZZA, Alessandro CORI, Tatiana GALLOZZI, Giuseppina INCALZA, Juan Carlos MEDINA

Coordinamento: Irene SIGISMONDI

NOVA JURIS INTERPRETATIO IN HODIERNA GENTIUM COMMUNIONE

Il compito del giurista è legato per ogni verso all'interpretazione: conoscenza del materiale normativo formulato in vario modo, giurisprudenza, *soft law*, percezione della coscienza sociale. Ogni decisione possibile va scelta e giustificata e queste complesse operazioni racchiudono l'oggetto di "Nova Juris Interpretatio": il suo ambito si estende dall'epistemologia del linguaggio alla teoria delle norme, alle teorie del ragionamento, nei vari campi del diritto ove i problemi dell'interpretazione aprono nuove prospettive. È una nuova riflessione sulle discipline giuridiche, ormai policentriche, che richiedono un approccio oltre i confini del diritto, ma senza prescindere: un esame comune di problemi di metodo e sostanza generali e differenziati per aree storiche e culturali. La collana ospita contributi sui temi più disparati e variegati, offrendo il terreno per confronti critici e spunti stimolanti nell'odierna società della globalizzazione (la *hodierna gentium communio*, appunto).

In "Nova Juris Interpretatio in hodierna gentium communione" sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale.

I direttori approvano le opere e le sottopongono a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell'anonimato sia dell'autore, sia dei due revisori che scelgono: l'uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l'altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno.

I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere.

Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell'ambito disciplinare prescelto e originalità dell'opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all'apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta da uno dei direttori, salvo casi particolari in cui i direttori provvederanno a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell'elaborato.

Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali i direttori della collana, in assenza di osservazioni negative, ritengono approvata la proposta.

Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegno, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. I direttori, su loro responsabilità, possono decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

ALDO NAVARRA SILVERII

**LA VERIFICA DEI POTERI
NELLA VIGENZA
DELLA LEGGE N. 165 DEL 2017**

**OSSERVAZIONI E RIFLESSIONI
SULL'ART. 66 DELLA COSTITUZIONE**





©

ISBN
979-12-218-1329-6

PRIMA EDIZIONE
ROMA 3 GIGUNO 2024

INDICE

9 *Introduzione*

11 **Capitolo I**

La verifica dei poteri: dalle esperienze comparate ai lavori dell'Assemblea costituente

1. La nozione di verifica dei poteri, 11 – 2. Segue: la *ratio* storica alla base dell'istituto e la sua evoluzione nel tempo, 15 – 3. Segue: i possibili sistemi di verifica, 18 – 4. Una prospettiva di diritto pubblico comparato: a) la “felice” esperienza inglese, 21 – 5. Segue: b) la netta discontinuità francese, 24 – 6. Segue: c) il graduale percorso tedesco, 27 – 7. Segue: brevi cenni su altre esperienze comparate. Prime conclusioni, 30 – 8. La genesi del sistema italiano: dall'art. 60 dello Statuto albertino alla nascita della Giunta delle elezioni, 33 – 9. Segue: il caso Cipriani e l'inizio del dibattito sulla natura del giudizio devoluto alle Camere, 37 – 10. Segue: la decadenza dei deputati aventiniani del 9 novembre 1926, 42 – 11. La discussione in Assemblea costituente. Le proposte avanzate nella Seconda Sottocommissione, 47 – 12. Segue: le ragioni del rapido “naufragio” della proposta di Mortati, 52 – 13. Il dibattito sulla natura del controllo: una critica metodologica all'impostazione del Costituente, 56 – 14. La discussione in Assemblea plenaria, 61 – 15. L'approdo dell'*iter* costituente: l'art. 66 della Costituzione, 67.

71 **Capitolo II**

La verifica dei poteri nel parlamento italiano: fisionomia e patologia dell'istituto

1. Le fonti della verifica dei poteri: a) il quadro delle disposizioni costituzionali, 71 – 2. Segue: b) i regolamenti parlamentari. Il diritto parlamentare non

scritto e la legge ordinaria (rinvio), 75 – 3. Il ruolo della Giunta provvisoria: tra pluricandidature e ultrattività, 80 – 4. La Giunta delle elezioni: costituzione e composizione, 86 – 5. Dall'esame in Giunta al *plenum* dell'Assemblea, 91 – 6. Le cause ostative all'assunzione o al mantenimento del mandato parlamentare, 94 – 7. Segue: la capacità elettorale passiva e le cause di ineleggibilità, 98 – 8. Segue: le ipotesi di incompatibilità con il mandato parlamentare, 104 – 9. Segue: le nuove cause di incandidabilità. Una critica al sistema delle cause ostative, 108 – 10. L'esame delle cariche ricoperte dai parlamentari, 111 – 11. Il procedimento di verifica dei risultati elettorali, 117 – 12. Il procedimento elettorale preparatorio, 121 – 13. Le patologie del sistema: a) il vuoto di tutela nella fase preelettorale, 124 – 14. Segue: b) i possibili profili di incompatibilità con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 129.

135 Capitolo III

La verifica dei risultati elettorali nella vigenza della legge n. 165 del 2017: il caso della Camera dei deputati nella XIX legislatura

1. La verifica dei poteri nella vigenza dei diversi sistemi elettorali, 135 – 2. Dalle modalità di espressione del voto ai criteri di revisione delle schede. Il principio del *favor voti*, 138 – 3. L'impatto della legge n. 165 del 2017: il caso della plurima preferenza di lista nella XVIII legislatura, 144 – 4. Il caso della XIX legislatura: lo "scontro" alla Camera sui criteri di validità o nullità dei voti, 148 – 5. Le opposte tesi sulla validità o nullità delle schede recanti una plurima preferenza di lista, 151 – 6. La decisione della Giunta: l'approvazione dell'emendamento Pittalis e gli effetti sulla verifica dei risultati elettorali, 155 – 7. Conclusioni e prospettive *de iure condendo*, 158 – 8. Tavole illustrative, 162.

169 Conclusioni

Un bilancio critico della verifica dei poteri italiana

1. *Pars destruens*: le storture di un sistema "fuorimoda", 169 – 2. *Pars construens*: le prospettive dell'istituto tra utili accorgimenti e revisioni organiche, 172.

177 *Bibliografia*

INTRODUZIONE

Il presente studio si propone di analizzare compiutamente l'istituto della verifica dei poteri, tentando di risolvere l'interrogativo circa la perdurante sostenibilità del sistema di controllo parlamentare. Il tema emerge con particolare chiarezza in relazione al caso italiano, laddove la verifica riservata al Parlamento sembra poter compromettere due valori fondamentali: *in primis*, la fedele rappresentanza della volontà espressa dal corpo elettorale nella composizione delle Camere; *in secundis*, l'effettiva tutela dei diritti individuali nell'ambito del contenzioso elettorale politico. La delicatezza di tali questioni giustifica pienamente, a parere di chi scrive, un rinnovato interesse per la materia.

Venendo al dettaglio della trattazione, il Capitolo I sarà dedicato alla genesi della verifica dei poteri, ricostruita alla luce delle principali esperienze del diritto pubblico comparato. I risultati di questa prima indagine, confermando l'esistenza di una medesima *ratio* storica alla base dell'emersione dell'istituto, consentiranno all'individuazione di una tendenza evolutiva comune verso l'affermazione di sistemi di verifica misti o del tutto esterni. Alla luce di tale riscontro, si rivolgerà lo sguardo alla peculiare esperienza italiana, la quale si presenta di segno decisamente contrario. Si tratterà, a questo punto, una traiettoria storica della verifica dei poteri postunitaria: dall'analisi del caso Cipriani del 1915, alla tragica decadenza dei deputati aventiniani del 1926, fino alla nascita dell'art. 66 della Costituzione. In questo contesto, un'attenzione

specifica sarà riservata alle proposte accantonate nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, le quali risulteranno di particolare utilità anche nell'ottica di una riforma organica dell'istituto.

Il Capitolo II sarà invece dedicato al funzionamento in concreto dell'istituto. Oggetto di un primo interesse sarà la fisiologia della verifica dei poteri, intesa come la risultante del complesso delle fonti normative ad essa dedicate. Con particolare riferimento ai regolamenti parlamentari, si analizzeranno dapprima la struttura e le prerogative della Giunta delle elezioni, non mancando un approfondimento specifico sull'organo provvisorio costituito in occasione della prima seduta dei due rami del Parlamento. Delineata così l'articolazione fondamentale del controllo, di seguito si procederà alla necessaria distinzione tra il giudizio di convalida degli eletti e quello relativo all'eventuale sopravvenienza di cause di ineleggibilità o di incompatibilità, indagando, nel contesto di ciascuno, i rispettivi moduli procedurali. In conclusione, sarà infine possibile concentrare l'attenzione su due questioni che, seppure sotto profili distinti, egualmente segnalano i sintomi patologici del caso italiano: il *deficit* di tutela dei diritti individuali nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio e la possibile violazione delle disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Infine, con il Capitolo III si affronterà il delicato tema del controllo dei risultati elettorali, alla luce dei contrasti emersi presso la Camera dei deputati nella corrente XIX legislatura. Constatata la sussistenza di uno stretto rapporto tra la verifica dei poteri e la legislazione elettorale, ampio spazio sarà riservato alle nuove questioni portate in dote dalla legge n. 165 del 2017. Prendendo spunto dal *casus belli* offerto della scheda recante una plurima preferenza di lista, si evidenzieranno ancora una volta i limiti del sistema di verifica parlamentare, con specifico riferimento all'approvazione dei criteri di revisione delle schede elettorali ad opera delle Giunte delle elezioni. Proprio alla luce degli ultimi risvolti applicativi dell'istituto, risulterà infine possibile redigere un breve bilancio critico della verifica dei poteri italiana e, con uno sguardo al futuro, rielaborare alcune delle principali prospettive *de iure condendo*.

CAPITOLO I

LA VERIFICA DEI POTERI: DALLE ESPERIENZE COMPARATE AI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. La nozione di verifica dei poteri

In apertura di trattazione, appare opportuno fornire una definizione di massima del suo oggetto: l'istituto della verifica dei poteri. In sede di prima approssimazione, questo si potrebbe definire come l'insieme delle operazioni tramite le quali si “*verifica*”, appunto, che un dato organo assembleare si sia legittimamente venuto a comporre; e che esso, in virtù di tale sua legittima e verificata composizione, abbia dunque piena legittimazione ad esercitare quei “*poteri*” che gli sono attribuiti. In altre parole, lo scopo ultimo dell'istituto risiede nel controllare che i singoli membri che compongono l'organo in questione siano titolari del diritto di prendervi parte; ovvero, che non si siano verificati vizi nel processo di designazione del singolo membro e che, al contempo, non sussistano impedimenti accioccché egli permanga in detto organo. Rispetto alla definizione di quest'ultimo, occorre subito precisare che l'organo assembleare in questione coincide con il Parlamento e, nel caso italiano, con entrambi i rami di cui esso si compone: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

Sin da queste battute preliminari è facile intuire la centralità che il tema presenta in un regime democratico: difatti, la verifica dei poteri coinvolge direttamente il delicatissimo profilo della corrispondenza tra la volontà popolare, espressa attraverso le elezioni, e la composizione

di quell'organo deputato a rappresentare ed esprimere fedelmente tale volontà, l'assemblea parlamentare. Se questo collegamento si allentasse o, addirittura, si spezzasse, verrebbe correlativamente a mancare il cardine stesso dell'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana, espresso inequivocabilmente in quel secondo comma dell'art. 1 della Costituzione, che solennemente recita: "*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*". Appare evidente come, qualora la sovranità popolare non trovasse fedele rappresentanza nel Parlamento, difficilmente potrebbe riconoscersi al processo rappresentativo un carattere compiutamente democratico. Ma è necessario fare ancora un passo in avanti, prendendo in considerazione quel doppio riferimento della Carta costituzionale alle "*forme*" e ai "*limiti*" cui l'esercizio di tale sovranità deve sottostare. Essa appare infatti garantita, ed al contempo limitata, proprio dal rispetto di quelle norme che regolano il meccanismo rappresentativo: in primo luogo dalla legge elettorale, alla quale è affidata la trasformazione dei voti espressi in corrispondenti seggi parlamentari, determinando in questo modo la composizione in concreto del Parlamento; in secondo luogo, il rispetto della sovranità del popolo è assicurato anche da quelle leggi che prevedono ipotesi di incompatibilità con il mandato parlamentare, di ineleggibilità o di decadenza dallo stesso (che rispondono ad una *ratio* di garanzia circa l'onorabilità, *lato sensu* intesa, dei membri del Parlamento). Del rispetto di queste norme e, indirettamente, della salvaguardia della genuinità del processo rappresentativo, si occupa la verifica dei poteri.

Al fine di precisare meglio i confini dell'istituto, si procede ora a confrontare alcune delle numerose definizioni che sono state offerte nel tempo dalla dottrina, proposte in questa sede secondo un ordine di complessità e di capacità descrittiva crescenti. Di particolare chiarezza appare la definizione offerta a suo tempo da M.L. Mazzoni Honorati: la verifica dei poteri si sostanzia nel "*procedimento tramite il quale viene svolto il controllo sulla validità dei titoli di ammissione dei membri delle assemblee elettive*"⁽¹⁾. In questo caso, l'A. poneva giustamente l'accento sul rispetto della volontà manifestatasi nelle elezioni, riconoscendo

(1) M.L. MAZZONI HONORATI, "Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, p. 1412.

quale requisito fondamentale di ogni regime democratico la “*certezza dell'assoluta regolarità e legittimità dei risultati elettorali*”. Questa prima definizione, nella sua sagace brevità, deve considerarsi tanto più utile quanto più si abbia riguardo al *locus* nel quale la stessa è stata elaborata: lo studio del diritto pubblico comparato. Difatti, una volta individuato il tratto fondamentale comune a una molteplicità di ordinamenti, appare di certo più agevole procedere a un'analisi comparata dell'istituto, al netto di differenze ordinamentali talvolta particolarmente marcate.

Proseguendo nella rassegna definitoria, conviene introdurre la fondamentale distinzione operata a suo tempo da P. Virga⁽²⁾. Alla metà del secolo scorso, l'A. individuava una definizione più ampia e complessa, che conviene riportare integralmente: per verifica dei poteri si dovrebbe, dunque, intendere “*il sindacato sulla legittimità delle operazioni elettorali o dell'atto di nomina e sulla sussistenza dei requisiti di capacità dalla legge richiesti per conseguire e conservare l'ufficio di membro del Parlamento*”⁽³⁾. La presente definizione risulta fondamentale per isolare e fotografare due degli aspetti più rilevanti dell'istituto. In primo luogo, il riferimento all'atto di nomina permette di evidenziare come il processo di verifica dei poteri riguardi anche i membri non elettivi delle assemblee parlamentari⁽⁴⁾ (vale a dire, quei componenti la cui designazione avviene attraverso una nomina, ad opera quindi di un soggetto diverso dal corpo elettorale). In secondo luogo, la definizione introduce un importante elemento di duplicità insito nel sindacato della verifica dei poteri. Si deve infatti alla dottrina di lingua tedesca la scissione del concetto di “verifica dei poteri” in due distinti tipi di controllo:

(2) Cfr. F. LANCHESTER, “*La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*”, in *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni, Camera dei deputati, 4 dicembre 1998, Roma, p. 47.

(3) P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Industrie riunite editoriali siciliane, Palermo, 1949, p. 5.

(4) Per esempio, nel Senato del Regno d'Italia la composizione era rimessa *in toto* alla discrezionalità del sovrano che, come spesso accadeva riguardo alle cd. camere alte, vantava un potere di nomina in relazione a tutti i membri dell'assemblea. Pur appartenendo principalmente ad esperienze del passato, alcuni residui di questa antica prerogativa sopravvivono ancora oggi: si pensi alla *House of Lords* in Inghilterra, i cui membri sono ancora di nomina regia; ma si considerino anche i senatori di nomina presidenziale, presenti in diversi paesi. Tuttavia, deve osservarsi come la riduzione del numero di tali parlamentari non elettivi e la dismissione di molte delle loro prerogative rendano oggi meno decisivo rispetto al passato il tema di una verifica del relativo atto di nomina. Nell'ordinamento italiano sopravvive la verifica del decreto presidenziale di nomina dei senatori a vita.

a) la *Wahlprüfung* (letteralmente: controllo elettorale), che concerne la regolarità delle operazioni di voto; b) la *Legitimationsprüfung* (letteralmente: controllo di legittimità), che riguarda invece la capacità del singolo di conseguire o mantenere l'ufficio parlamentare⁽⁵⁾. Come si vedrà ampiamente, la distinzione è ripresa e valorizzata anche nei regolamenti delle Giunte delle elezioni di Camera e Senato, che presentano in relazione a ciascun sindacato diversi moduli procedimentali⁽⁶⁾.

A testimonianza di una ulteriore e diversa duplicità del medesimo sindacato depono lo stesso dettato costituzionale dell'art. 66, che affida alle Camere il giudizio sui "titoli di ammissione" e quello sulle "cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità" dei rispettivi componenti. Quest'ultima distinzione è però ancor più sottile e interessa anche il profilo temporale del controllo. Come sottolinea V. Lippolis⁽⁷⁾, la verifica dei poteri si articola in due momenti: un primo e necessario controllo interessa i "titoli di ammissione", richiedendo l'accertamento sia della regolarità delle elezioni sia del possesso, *ex ante*, dei requisiti di eleggibilità; un secondo controllo, di natura meramente eventuale, riguarda invece la permanenza, quindi *ex post*, di quegli stessi requisiti, essendo rivolto a accertare o escludere la presenza di "cause sopraggiunte" che ostino al mantenimento della carica di parlamentare.

Precisata nei suoi tratti fondamentali la nozione, si intendono ora brevemente esprimere gli obiettivi e lo spirito della presente ricerca. Come si è già esposto, e parimenti si preciserà in seguito, l'istituto della verifica dei poteri rappresenta uno strumento di garanzia imprescindibile in un regime democratico: se funzionante in modo corretto, tale sindacato è in grado di garantire quella corrispondenza tra volontà popolare e rappresentanza parlamentare che, come si è detto, costituisce invero il fondamento stesso della legittimazione di qualsiasi regime democratico. Interrogarsi sul funzionamento in concreto del sistema di verifica dei poteri italiano appare, dunque, non solo un'attività scientificamente

(5) Cfr. F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 48.

(6) In particolare, si veda per la Camera dei deputati il vigente Regolamento della Giunta delle elezioni, che presenta distintamente al Capo II il "Procedimento per la verifica dei risultati elettorali" e al Capo III il "Procedimento per la valutazione delle incompatibilità, delle ineleggibilità e dei casi di decadenza". Allo stesso modo distingue, nella sostanza, il vigente Regolamento per la verifica dei poteri del Senato della Repubblica.

(7) Cfr. V. LIPPOLIS, "Art. 66", in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Vol. II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, p. 115.

degni di attenzione, ma anche riflessione necessaria ed imprescindibile in una prospettiva di consolidamento e di coerente evoluzione di quei pesi e contrappesi disegnati dal Costituente. Non è un caso, dunque, che l'istituto sia stato anche in tempi recenti oggetto di numerose attenzioni in dottrina e financo di qualche, pur timido, tentativo di superamento. Del resto, è da tempo che si è individuato il vero tema di riforma dell'istituto, ovvero sia quello dell'organo cui affidare l'alta funzione della verifica dei poteri. L'alternativa, lo si vedrà a breve, si pone tra l'assegnazione di tale compito allo stesso Parlamento o a un soggetto diverso, da individuarsi con l'accortezza richiesta dall'intrinseca delicatezza della materia. Su questi temi si cercherà di constatare lo stato dell'arte, partendo dalla genesi del sistema italiano, seguendone gli sviluppi attraverso la prassi e concludendo, infine, con i problemi applicativi e le prospettive di riforma dell'oggi. Per meglio esprimere lo spirito della trattazione, si consenta infine di richiamare e fare proprie le parole di P. Gambale, nel passaggio in cui l'A. riconosce come "*fondamentale questione del diritto costituzionale*" la "*identificazione del soggetto al quale attribuire il compito di verificare la validità delle elezioni e la capacità degli eletti*"⁽⁸⁾.

2. Segue: la *ratio* storica alla base dell'istituto e la sua evoluzione nel tempo

Per meglio comprendere il senso dell'interrogativo appena espresso, conviene dedicare qualche breve cenno alle cause profonde che hanno giustificato, da un punto di vista storico, l'emersione dell'istituto. Le prime tracce della verifica dei poteri si possono collocare nel contesto della nascita, e poi del consolidamento, delle prime assemblee parlamentari moderne. In particolare, si pensi ai parlamenti di più risalente tradizione, come la *House of Commons* in Inghilterra o gli *Stati Generali* in Francia. Queste assemblee, certamente diverse per tradizione e prerogative, condividevano una natura, per così dire, precaria. Si vuole qui

(8) P. GAMBALE, "Note sulla verifica dei poteri nel periodo statutario", in *il Filangieri, Quaderno 2019. Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, Jovene Editore, Napoli, 2019, p. 113.

intendere che, in un'epoca in cui il principio di separazione dei poteri non trovava ancora una concreta e sistematica applicazione, l'autonomia del potere rappresentativo era posta costantemente a repentaglio dalle possibili ingerenze del sovrano. In un tale scenario si comprese a poco a poco come l'esercizio di un controllo sulla validità dell'elezione (o, più spesso, della nomina⁽⁹⁾) dei parlamentari potesse costituire un fondamentale argine da opporre agli sconfinamenti del monarca nelle questioni di spettanza del Parlamento. E fu proprio in virtù di questa dinamica che la prima versione della verifica dei poteri fu ovunque affidata alle stesse assemblee rappresentative⁽¹⁰⁾. La giovane istituzione parlamentare reclamava così l'unica prerogativa che potesse davvero assicurarle la vitale e tanto a lungo sospirata autonomia. D'altronde, non si davano alternative possibili: non si poteva certamente ipotizzare l'assegnazione del controllo alla magistratura dell'epoca, che amministrava la giustizia in nome (o, meglio, alle dipendenze⁽¹¹⁾) del sovrano stesso.

Chiarita la *ratio* storica alla base dell'istituto, è necessario rilevare sin da ora come queste stesse esigenze, che ne giustificarono i caratteri assunti in un'epoca lontana, si siano progressivamente evolute nel tempo. Ciò appare chiaro se si esplicitano fino in fondo le finalità cui l'originaria soluzione rispondeva e, contestualmente, i sacrifici che essa comportava: *“assicurare l'esercizio autonomistico di tale funzione, piuttosto che configurare un istituto volto a privilegiare una stringente conformità tra il voto popolare e la composizione delle assemblee”*⁽¹²⁾. Quest'ultimo profilo, immolato

(9) In relazione all'Italia, si pensi alle cd. informate, le nomine di membri del Senato del Regno ad opera del sovrano sabauda, alle quali il re fece spesso ricorso al fine di assecondare le esigenze, a seconda del caso, della corona o del governo. La necessaria convalida della nomina da parte dell'assemblea rappresentava, dunque, un pur limitato argine avverso i più palesi abusi dell'ordinamento costituzionale. Per un giudizio coevo sul tema, cfr. L. Ciattini, *I sistemi di composizione della camera alta e la riforma del Senato in Italia*, D. Finzi, Correggio, 1907, p. 60-62.

(10) Cfr. F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 54. L'A. precisa come in origine il sovrano delegasse di regola il potere di verifica dell'ammissione dei parlamentari ad un diverso organo o, addirittura, alle stesse assemblee. Alla luce di ciò, non stupisce che in Inghilterra la verifica dei poteri fu reclamata ed esercitata dalla *House of Commons*, per la prima volta e in via di fatto, a seguito del tentativo di re Giacomo I Stuart di riscattare ed esercitare personalmente la prerogativa (cfr. M.L. Mazzone Honorati, *op. cit.*, p. 1423).

(11) Cfr. F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 61.

(12) 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*, 2016, p. 7.

inizialmente sull'altare del principio autonomistico, con il passare del tempo ha reclamato sempre più le critiche della dottrina e gli interventi dei legislatori costituzionali. D'altronde, lo si è già sottolineato, i regimi democratici contemporanei non possono più tollerare una vistosa discrasia tra la volontà popolare e la sua rappresentazione in Parlamento. E ciò anche in ragione dell'avvenuto raggiungimento di quelle stesse finalità cui l'istituto originariamente rispondeva: *in primis*, il maturato consolidamento dell'autonomia parlamentare, che ha consentito una sottrazione tutto sommato indolore della prerogativa; *in secundis*, la definitiva emancipazione dell'ordine giudiziario dal potere esecutivo, che ha parimenti contribuito a una più serena attribuzione della verifica ai giudici. Ma il cambiamento di paradigma dell'istituto può apprezzarsi anche da un'altra prospettiva. Se inizialmente la verifica dei poteri nasceva come bastione "a difesa del Parlamento", con il passare del tempo e in ragione del descritto consolidamento del potere rappresentativo, l'istituto ha assunto sempre più i caratteri di uno strumento di "difesa dal Parlamento"⁽¹³⁾. In altre parole, se in origine si trattava di garantire un'istituzione debole (quella parlamentare) dalle ingerenze esterne di un'istituzione più forte (quella monarchica), con il passare dei secoli si è sempre più trattato di garantire i singoli parlamentari e, in generale, le minoranze politiche nei confronti di quella stessa istituzione rappresentativa che nel frattempo era diventata forte. E infatti, il rischio dell'abuso attualmente non proviene più da un monarca con ambizioni assolutiste, bensì da una maggioranza politica astrattamente capace di dominare da sola, come un novello *legibus solutus*, l'intera vicenda parlamentare. Non è un caso, dunque, che una delle nuove sfide del parlamentarismo contemporaneo abbia risieduto, e risieda tuttora, proprio nel garantire l'adeguata rappresentanza della sovranità popolare e, prima di tutto, della sua componente più debole e al contempo più preziosa: la minoranza.

In conclusione, non deve quindi sorprendere che il dibattito sulla verifica dei poteri si concentri oggi sulla questione di quali tra le diverse

(13) Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 1414, laddove l'A. evidenzia come se l'originale funzione dell'istituto era da ricondursi alla rivendicazione di indipendenza del Parlamento, una volta raggiunto tale traguardo, "al contrario, la verifica dei poteri da parte delle Camere può essere pericolosa perché consente alla maggioranza parlamentare di interpretare le norme elettorali a suo esclusivo favore, e non garantisce in maniera efficace il rispetto della volontà popolare espressa dalle elezioni".

esigenze, quella antica e quelle contemporanea, debba prevalere. E ciò può apparire ancor più naturale in un panorama come quello italiano, laddove il manifestarsi delle nuove esigenze non ha ancora determinato l'applicazione delle nuove soluzioni.

3. Segue: i possibili sistemi di verifica

A questo punto è utile considerare le diverse forme assunte nel tempo dall'istituto, analizzando i possibili sistemi di verifica dei poteri. Nella presentazione delle diverse "macrocategorie" del "controllo sulle elezioni"⁽¹⁴⁾, si è scelto di riportare la classificazione proposta in dottrina da L. Trucco, in virtù delle doti di completezza, di esemplificazione e di vicinanza temporale che questa è in grado di offrire. Il criterio distintivo adoperato è quello dell'individuazione dell'organo cui, in ciascun sistema, la verifica dei poteri viene attribuita. All'interno di ciascuna categoria, lo si vedrà, è possibile operare sottodistinzioni sulla base di diversi ed ulteriori elementi della disciplina.

Nel primo raggruppamento si trovano i sistemi parlamentari (o, secondo un'altra terminologia diffusa, i sistemi interni). Il tratto unificante di questa prima categoria risiede nell'attribuzione *tout court* del controllo alle stesse assemblee parlamentari. Tuttavia, nell'ambito dei sistemi interni è possibile operare un ulteriore distinguo: pur partendo tutti dal citato dato comune, il carattere interno di questi sistemi può risultare integrale o, viceversa, attenuato. Nel primo caso si tratta di sistemi nei quali il controllo è assegnato alle assemblee in assenza di qualsiasi contrappeso, in assenza, cioè, di meccanismi in grado di limitarne l'arbitrarietà nelle decisioni. A questo proposito l'A. rimanda agli esempi forniti dalle costituzioni del Belgio e della Danimarca, le quali, con norme semplici e concise⁽¹⁵⁾, si limitano ad attribuire la prerogativa ai

(14) L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 136-138.

(15) L'art. 48 della vigente Costituzione del Belgio ("Ogni Camera verifica i poteri dei suoi membri e giudica le contestazioni che sorgono a tale proposito") e l'art. 33 della vigente Costituzione della Danimarca ("Lo stesso Parlamento giudica la validità dell'elezione dei suoi membri e le controversie sulla sopravvenuta ineleggibilità di uno tra essi") rappresentano esempi paradigmatici di disposizioni costituzionali che delineano sistemi parlamentari integrali. Sotto il profilo temporale, si noti come le disposizioni, così simili tra di loro, non abbiano subito alcuna modifica (se

rispettivi parlamenti. L'esperienza italiana si inserisce a pieno titolo in questa classificazione, presentandosi, sin dall'epoca statutaria, come un sistema di verifica parlamentare di tipo integrale⁽¹⁶⁾. Al contrario, nei sistemi interni di tipo attenuato si riscontrano norme costituzionali più complesse, che pur optando per una medesima scelta di fondo, forniscono dei meccanismi volti a contenere entro certi limiti la suddetta arbitrarietà delle assemblee. In relazione ai sistemi parlamentari attenuati, il riferimento dell'A. è alle costituzioni dei Paesi Bassi⁽¹⁷⁾ e della Svezia⁽¹⁸⁾, nelle quali l'attenuazione si sostanzia in due disposizioni profondamente diverse tra loro: per la prima, in un richiamo all'osservanza delle leggi dettate in materia di verifica dei poteri; per la seconda, nell'attribuzione della decisione a un organo differente, pur sempre di derivazione parlamentare.

Un secondo raggruppamento considera invece i sistemi cd. misti, i quali sono accomunati da previsioni che in vario modo frazionano la verifica dei poteri, affidando i segmenti risultanti in parte alle assemblee e in parte a un diverso organo, solitamente un giudice. Si tratta dunque di sistemi che prevedono l'intervento di organi distinti e di natura diversa tra loro, cui spetta intervenire in fasi del procedimento a loro

non di carattere meramente testuale o di numerazione) dalla loro prima introduzione, cioè rispettivamente dalla Costituzione belga del 1831 e dalla Costituzione danese del 1849. La somiglianza dei testi, riscontrabile anche nel coevo art. 60 dello Statuto albertino, riflette mirabilmente la concezione dell'istituto diffusa in quel periodo nell'Europa continentale.

(16) Di particolare interesse è il rilievo che l'A. svolge circa la singolarità del caso italiano. In particolare, si nota come escludendo le citate esperienze belga e danese, accomunate da una *"ininterrotta presenza della monarchia nel quadro costituzionale"*, il controllo interno di tipo integrale permanga solamente in Italia. Cfr. L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale, op. cit.*, p. 137. Sullo stesso tema si veda anche P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'art. 66 della Costituzione*, Aracne, Roma, 2012, pp. 442, dove, svolgendo la medesima considerazione, l'A. aggiunge anche il controverso caso rumeno.

(17) Si consideri l'art. 58 della vigente Costituzione olandese, che, pur presentandosi simile alle norme di cui alla precedente nota, tuttavia aggiunge che le decisioni in materia debbano assumersi *"seguendo le regole che saranno fissate dalla legge"*.

(18) Parimenti attenuato, ma del tutto peculiare, è il sistema interno delineato dall'art. 11, Cap. III, della Costituzione svedese. La disposizione prevede che la materia sia devoluta a un apposito Consiglio di verifica delle elezioni, composto da membri dello stesso *Riksdag* e presieduto da un magistrato ordinario, le cui decisioni non possono essere appellate. Nel caso svedese, dunque, l'attenuazione del sistema interno si configura come la risultante di una molteplicità di elementi: la presenza di una figura tecnica, l'allontanamento della decisione dal cd. *strepitus fori* dell'Assemblea, l'inappellabilità delle decisioni del Consiglio di verifica delle elezioni.

volta differenti. In questi sistemi si crea dunque una sorta di “giurisdizione condivisa”, rispetto alla quale deve poi porsi un ulteriore interrogativo: a quale dei due organi è assegnata l’assunzione della decisione finale? A seconda della risposta al quesito si può operare la consueta sottodistinzione: all’interno dei sistemi misti sono infatti configurabili sia sistemi a prevalenza parlamentare, nei quali la decisione finale è attribuita appunto al Parlamento, sia sistemi a prevalenza giudiziaria, nei quali la stessa è assegnata invece ad un giudice. Seguendo sempre gli esempi offerti dall’A., un sistema misto a prevalenza parlamentare è riconoscibile nell’esperienza tedesca, che prevede una doppia pronuncia, quella del Parlamento in prima istanza e poi quella della Corte costituzionale federale in seconda e ultima istanza. Per un esempio del tutto peculiare può invece citarsi il caso finlandese che, da un lato, assegna al giudice amministrativo le contestazioni dei risultati elettorali e, dall’altro, riserva allo stesso Parlamento la decisione circa la decadenza dei deputati negligenti o condannati per determinati reati⁽¹⁹⁾.

Infine, in un terzo ed ultimo raggruppamento si considerano i sistemi di controllo giudiziario (o, appunto, i sistemi esterni). La peculiarità di tali sistemi è chiaramente quella di prevedere l’attribuzione del sindacato in discorso a un giudice. Dunque, nella verifica dei poteri giudiziaria le assemblee parlamentari escono totalmente di scena. Proprio perché presuppongono un alto grado di evoluzione dello stato di diritto e un rigido rispetto del principio di separazione dei poteri, i sistemi esterni rappresentano spesso il culmine di un percorso di progressiva evoluzione, che li ha condotti con il passare del tempo da un sistema parlamentare a un sistema giudiziario. In relazione al controllo esterno deve poi distinguersi ulteriormente in ragione della tipologia del giudice affidatario della prerogativa: in alcuni casi quest’ultima spetta al giudice ordinario (l’esempio più interessante, lo si vedrà a breve, è quello inglese); in altri casi, invece, le costituzioni prevedono che a esprimersi sulla verifica dei poteri siano giudici speciali, quali certamente sono i giudici costituzionali (così come avviene nel caso francese). Le soluzioni interne possono poi divergere tra

(19) Si noti come, nei casi di decadenza ivi previsti, l’art. 28 della Costituzione finlandese prevede che il Parlamento si esprima sulla questione con la maggioranza qualificata dei due terzi dei voti espressi e previo parere del Comitato costituzionale, speciale organo parlamentare e, dunque, di natura politica. Cfr. P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 444-445.