

FRAMMENTI DI RIFORME: L'ART. 66 COST.\*

**LUIGI CIAURRO\*\***

**Sommario**

1. L'art. 66 Cost. "sotto assedio". - 2. Revisioni costituzionali puntuali e plurime: ma "tanti pochi fanno assai". - 3. Cenni cronistorici sulla verifica delle elezioni. - 4. I dubbi del Costituente. - 5. L'art. 66 Cost. nella stagione trentennale delle riforme. - 6. Un "parecchio" giolittiano: la riscrittura dei regolamenti speciali per la verifica dei poteri.

**Suggerimento di citazione**

L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno "La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro", svoltosi il 20 marzo 2019 presso l'Università degli Studi di Camerino.

\*\* Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica e docente di diritto parlamentare presso la LUMSA di Roma.

Contatto: [luigi.ciaurro@senato.it](mailto:luigi.ciaurro@senato.it)

### 1. L'art. 66 Cost. "sotto assedio"

Ormai da circa vent'anni o poco più, seppure sinusoidalmente, l'art. 66 della Costituzione è "sotto assedio"<sup>1</sup>, vuoi in conseguenza di alcune discutibili e clamorose decisioni parlamentari in materia di verifica dei poteri<sup>2</sup>, vuoi alla luce di convinzioni ormai diffuse e radicate in ambito dottrinale<sup>3</sup>, vuoi in concomitanza con i processi di delegittimazione del Parlamento da un lato e di crescita del prestigio della magistratura dall'altro<sup>4</sup>, vuoi infine più in generale a causa di una diffusa "crisi sociale delle immunità della politica"<sup>5</sup>.

Non deve quindi stupire il fatto che la modifica di tale disposizione costituzionale sia entrata - seppur in modo non del tutto evidente e più che altro "a tratti" - nell'agenda delle *micro-riforme* del governo.

<sup>1</sup> Invece, durante la prima fase dell'esperienza repubblicana la verifica parlamentare dei poteri non veniva avvertita come un discutibile privilegio, né diede vita a tensioni politiche: cfr. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, voce in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, in particolare p. 748. Il "punto di non ritorno" può essere considerato la problematica e rissosa seduta della Camera del 4 ottobre 1995, in cui furono respinte le proposte di decadenza dei deputati Vendola e Reale (motivate sulla base di accertamenti numerici, conseguenti però ad una certa interpretazione dei criteri di nullità delle schede).

<sup>2</sup> Volendo sintetizzare: la questione dei cosiddetti "seggi vuoti" (seduta della Camera del 15 luglio 2002); il conflitto negativo di giurisdizione sul contenzioso nel c.d. procedimento elettorale preparatorio (con due pronunce della Corte costituzionale: ordinanza n. 117 del 2006 e sentenza n. 259 del 2009); la mancata trasformazione delle cause di ineleggibilità sopravvenuta in situazioni di incompatibilità (v. poi la sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 2011); caso Carratelli/Ranieli (v. seduta della Giunta della Camera del 7 febbraio 2001); caso Sardelli/Faggiano (v. seduta della Giunta della Camera del 22 febbraio 2001); vicenda dell'ineleggibilità dei deputati Bodega e Neri (v. seduta della Camera del 7 giugno 2007); vicenda dell'ineleggibilità del senatore eletto nella circoscrizione Estero De Girolamo (sedute del Senato del 29 gennaio 2009 e del 3 marzo 2010); i nodi irrisolti della decadenza per incandidabilità sopravvenuta del senatore Berlusconi (seduta del Senato del 3 novembre 2013). Per un approfondimento di alcune delle fattispecie citate v. M. CERASE, *Art. 66*, (voce), R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano, 2006, p. 1285.

<sup>3</sup> V. significativamente *ex plurimis* P. COSTANZO, *La verifica dei poteri: un privilegio parlamentare sempre meno convincente*, in *Rass. parl.*, 2006, n. 3, in particolare p. 783, ove si sottolinea che "si tratta, in altri termini, di far fronte all'esigenza di allestire un giudice che, senza intaccare la posizione del potere legislativo nei confronti del potere giudiziario, assicuri però senza eccezione alcuna la necessaria supremazia dei principi costituzionali", dubitandosi della compatibilità dell'attuale sistema con il principio democratico e con il principio del diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale.

<sup>4</sup> Cfr. in proposito, anche con riferimento ai diversi sistemi politici, M. Manetti, *L'accesso alla Corte costituzionale nei processi elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI E S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Firenze in data 28-29 maggio 1999, Torino, 2000, in particolare pp. 122 s.

<sup>5</sup> Cit. da P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, 2012, p. 26.

Innanzitutto, sia consentito cominciare *ab imis*, dal cosiddetto “Contratto per il Governo del cambiamento”<sup>6</sup>. Infatti, da un lato - nell’ambito del paragrafo 20 (dedicato alle “riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta”) non si rinviene alcun riferimento nemmeno indiretto all’ipotesi di una modifica dell’art. 66 della Costituzione. Tuttavia, in altra parte del testo, al paragrafo 6 (riguardante il “conflitto di interesse”) è contenuto un pesante riferimento critico al riguardo, laddove si afferma, anche se del tutto incidentalmente, che “la stessa Giunta per le elezioni, organo anacronistico in quanto composto essenzialmente da politici, contribuisce a mantenere inalterata qualsiasi normativa in materia (di incompatibilità, *sc.*)”<sup>7</sup>.

Invece, sin troppo espliciti appaiono i contenuti dell’audizione sulle linee programmatiche del ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Fraccaro davanti alle Commissioni congiunte affari costituzionali della Camera e del Senato (seduta del 12 luglio 2018)<sup>8</sup>. Innanzitutto viene espresso un giudizio molto severo sull’istituto in sé della verifica dei poteri, proprio perché “nel contesto della nostra Costituzione, che garantisce l’autonomia e l’indipendenza del potere giudiziario, tale istituto risulta oggi anacronistico e potenzialmente suscettibile di entrare in conflitto con lo stesso principio democratico”, sottolineandosi altresì che “la debolezza dell’attuale sistema emerge anche con riferimento alla tempistica dell’attività di verifica dei poteri”.

Per colmare il *vulnus* arrecato al principio di rappresentanza e al principio di tutela giurisdizionale dei diritti, si propongono da un lato il modello seguito dalla Repubblica federale (*id est* la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale sulle decisioni assunte dalle Camere in materia), e dall’altro l’introduzione

<sup>6</sup> V. il testo definitivo del Contratto del 18 maggio 2018 su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Per un commento v. *ex plurimis* M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del “contratto” e l’art. 67 Cost.*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 113, disponibile sul sito: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), il quale in particolare fa notare sotto il profilo squisitamente formale come le clausole del Contratto, “piuttosto che interferire dall’esterno su funzioni e poteri di organi e uffici, costituiscano invece autoregolamenti dei titolari degli uffici, in termini di autonoma adesione a condivisi selectori strategici di orientamento e funzionalizzazione della propria libertà di mandato parlamentare” (p. 4).

<sup>7</sup> Probabilmente il commento polemico si riferisce implicitamente soprattutto alle pronunce della Giunta delle elezioni della Camera nelle varie legislature (v. sedute del 20 luglio 1994, del 17 ottobre 1996, del 18 aprile 2002 e del 28 ottobre 2006), con cui sono stati respinti i ricorsi avverso l’eleggibilità del deputato Berlusconi ai sensi dell’art. 10 del d.P.R. n. 361 del 1957. La questione ebbe anche un seguito alla Commissione europea dei diritti dell’uomo, decisione 19 gennaio 1998 (v. *Foro it.*, 1998, IV, pp. 306 s.), che però giudicò in via preliminare inammissibile il ricorso, perché la questione della legittimità di un’elezione riguarda l’esercizio di un diritto politico e non comporta la definizione di un diritto civile o di un’accusa penale, ai sensi dell’invocato art. 6 della CEDU.

<sup>8</sup> V. il testo stenografico dell’audizione sul sito: [www.camera.it](http://www.camera.it) (lavori, resoconti, Giunte e Commissioni, audizioni, 12 luglio 2018). In particolare, viene ulteriormente precisato ed ufficializzato da parte del ministro per le riforme Fraccaro “un approccio pragmatico, che punta alla realizzazione di alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome”.

nella normativa costituzionale di un termine ragionevole oltrepassato il quale sia possibile ricorrere direttamente alla Consulta. Tutto ciò al fine - aggiungiamo noi - di risolvere uno dei problemi principali emersi nella cronistoria dell'esperienza repubblicana in materia di verifica parlamentare delle elezioni: l'inerzia con dolo, onde evitare di dover procedere a dichiarazioni di decadenza dal mandato parlamentare in situazioni giuridicamente compromesse, ma politicamente non mature.

Inoltre, il tema della verifica dei poteri assume una sua rilevanza anche nel conosciuto documento redatto da Lorenzo Spadacini, capo del dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, ed intitolato: "Prospettive di riforma costituzionale della XVIII Legislatura"<sup>9</sup>. In particolare, vengono prospettate cinque (*recte* quattro: v. *infra*)<sup>10</sup> distinte ipotesi di revisioni costituzionali, tra cui quella diretta a consentire "la ricorribilità di giudizi delle Camere in materia di elezioni". Si sottolinea il consenso generale della dottrina circa la possibilità di modificare l'art. 66 Cost., a tal punto che "l'intervento riformatore potrebbe essere di latitudine più o meno estesa, fino a devolvere le relative competenze alla giurisdizione ordinaria (ciò che parrebbe costituire una soluzione avventata) o direttamente alla Corte costituzionale". Ma alla fine viene suggerita un'ipotesi intermedia: infatti, "la prudenza potrebbe consigliare di conservare alle Camere le competenze attuali, ma di prevedere un termine ragionevole entro il quale i giudizi di cui all'art. 66 Cost. debbano concludersi, consentendo alle parti interessate di ricorrere alla Corte costituzionale contro le decisioni delle Camere in materia o nel caso di una loro eventuale inerzia".

Degno di nota sotto il profilo della tecnica della revisione testuale appare l'interrogativo finale sulla sufficienza o meno di una modifica solo dell'art. 66 Cost. oppure se sia necessario per completezza e per precisione intervenire anche sugli articoli 134 e 137 della Costituzione.

Ma non basta. Soprattutto all'interno della nota di aggiornamento del documento di economia e finanza per il 2018 presentata il 4 ottobre 2018 (v. *Atti Senato*, XVIII Leg., Doc. LVII, n. 1-*bis*) - in questo caso si tratta quindi di un

<sup>9</sup> Cfr. in particolare L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVII Legislatura*, su *Astrid*, 2018, n. 18, disponibile sul sito: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Nel documento - redatto anche nella qualità di Capo del dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio - si afferma tra l'altro che "la scelta di fondo a cui si ispirano le riforme allo studio è quello di intervenire con parsimonia nell'assetto istituzionale e di potenziare gli strumenti di democrazia diretta, per dare nuova linfa alla nostra democrazia, rilanciando la partecipazione dei cittadini alla vita del Paese".

<sup>10</sup> Invece, viene contemplata nel Contratto, ma poi non più ripresa negli interventi successivi, l'ulteriore ipotesi di "introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo". Sul tema v. L. PEDULLÀ, "Contratto per il Governo del cambiamento e modifica dell'art. 67 Cost.", su *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 10 maggio 2019, disponibile sul sito: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

atto formalmente presentato dal Governo alle Camere e pertanto di un documento dotato di una certa ufficialità - è rinvenibile un capitolo dedicato alle “riforme costituzionali”, in cui si propone espressamente “l’introduzione della possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale rispetto alle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento”.

Tuttavia, nonostante questi significativi preannunci, si farà notare che attualmente delle quattro proposte di revisione costituzionale prospettate, l’unica a non essere stata ancora formalizzata è proprio quella relativa alla modifica dell’art. 66 della Costituzione<sup>11</sup>. Evidentemente - è dato supporre - non è ancora stato trovato un preciso accordo tra le forze politiche che compongono l’attuale maggioranza di Governo circa l’an e il *quomodo* di un delicato intervento di revisione costituzionale, che attenua una delle prerogative tradizionali del Parlamento e che non potrà non avere una rilevante influenza sull’assetto degli equilibri tra poteri costituzionali. Del resto, un sintomo della difficoltà a trovare un accordo è dato già dalla mancata inclusione di una specifica proposta nel citato “Contratto per il Governo del cambiamento”, dove pur si rinvengono accenti critici sul funzionamento dell’istituto.

Certo ha ragione Lorenzo Spadacini: da anni in sede scientifica l’articolo 66 della Costituzione è oggetto di aspre critiche, a tal punto che ne è stata adombrata una sorta di “incostituzionalità di sistema” rispetto ai principi fondamentali della Carta del 1948 fino a ritenere addirittura provocatorio l’utilizzo del predicato verbale “giudicare” riferito ad un’attività svolta da organi politici come le Camere con riferimento ai propri componenti (Cesare Pinelli).

## **2. Revisioni costituzionali puntuali e plurime: ma “tanti pochi fanno assai”**

Come noto, l’attuale maggioranza di governo ha sempre ribadito l’intenzione di evitare qualsiasi tentativo di “ampia” riforma organica della Costituzione, rivendicando l’opportunità costituzionale di un metodo diverso, vale a dire il procedere a limitate, puntuali e specifiche revisioni di singoli articoli della Costituzione.

<sup>11</sup> Infatti, come noto i progetti di legge costituzionale riguardanti la riduzione del numero dei parlamentari da un lato, e l’iniziativa legislativa popolare c.d. “rinforzata” e il *quorum* agevolato per il *referendum* abrogativo, dall’altro lato, sono in stato di avanzato esame parlamentare, mentre è iniziato presso la Commissione affari costituzionali del Senato dell’8 maggio 2019 l’esame del disegno di legge n. 1124 concernente l’abolizione del CNEL (di iniziativa dei senatori Calderoli della Lega e Perilli del Movimento 5 Stelle). Si segnala altresì l’avvio dell’esame abbinato dei disegni di legge per la revisione dell’art. 58 Cost. ai fini dell’abbassamento dell’elettorato attivo per l’elezione del Senato alla maggiore età (v. la seduta della Commissione affari costituzionali del 29 maggio 2019); revisione a quanto pare ampiamente condivisa.

È bene però essere consapevoli che di per sé l'ipotesi di puntuali e limitate revisioni testuali della Costituzione potrebbe indurre *prima facie* ad interpretazioni e valutazioni di volta in volta concentrate sulla singola modifica costituzionale, considerandone i particolari aspetti di miglioramento istituzionale oppure di criticità applicativa.

Ma si tratterebbe di ricostruzioni fallaci e tutto sommato "monche", in quanto proprio la pluralità di interventi revisionistici, ancorché in tempi differenziati - ma ad esempio nell'ambito della stessa legislatura - impone una riflessione sistematica non solo sugli effetti complessivamente provocati nell'ordinamento costituzionale (sebbene slegati da un'organicità dichiarata), ma anche sulla filosofia di fondo caratterizzante l'insieme dei progetti di legge di revisione costituzionale esaminati ed approvati.

In quest'ottica quindi a nostro avviso va valutata proprio la "quarta" proposta di revisione costituzionale in qualche modo adombrata dall'attuale maggioranza, vale a dire la modifica dell'articolo 66 della Costituzione.

Infatti, qualora dovesse procedersi a questa revisione costituzionale nel senso sopra indicato, essa andrebbe valutata sistematicamente insieme alle altre due proposte di legge costituzionale concernenti il Parlamento già approvate in sede di prima deliberazione, vale a dire la riduzione del numero dei deputati e dei senatori ed il potenziamento degli istituti di democrazia diretta: l'iniziativa legislativa popolare c.d. "rinforzata" e l'abbassamento del *quorum* strutturale per la validità del *referendum* abrogativo (progetto che quindi ingloba la quinta ipotesi indicata).

Al di là delle varie opinioni circa la loro maggiore o minore divisibilità specifica, a chiunque sappia ben analizzare i fenomeni normativi non sfuggirà che si tratta di revisioni costituzionali unite da un evidente *fil rouge*, cioè la regressione complessiva della posizione e delle funzioni del Parlamento, sempre meno "organo centrale" del sistema costituzionale; regressione che a volte assume anche toni malcelatamente punitivi nei riguardi della rappresentanza politica, come nel caso emblematico della riduzione secca del numero dei parlamentari non accompagnata da alcuna misura consequenziale di adattamento funzionale.

Pertanto, anche la stessa modifica dell'art. 66 Cost. mediante la previsione della possibilità di appello alla Corte costituzionale rispetto alle decisioni o all'inerzia della Camera competente - che tutto sommato potrebbe costituire un opportuno aggiustamento di riequilibrio in una discussa competenza di autodichia, rendendola "flessibile" ma senza attenuarla del tutto - tuttavia potrebbe apparire non pienamente divisibile sotto il profilo dell'opportunità costituzionale, se inserita in un quadro complessivo di "mortificazione" strutturale e funzionale del Parlamento, che non è azzardato ritenere possa avere effetti sugli stessi assetti della nostra forma di governo parlamentare.

Anche in materia istituzionale si potrebbe *par divertissement* concludere che “tanti pochi fanno assai”, ed è su quell'*assai* che *oportet* interrogarsi prima ancora di giudicare i singoli *pochi*.

### 3. Cenni cronistorici sulla verifica delle elezioni

La riserva esclusiva di ciascuna Camera nel “giudicare” i titoli di ammissione dei propri componenti costituisce un istituto classico del moderno parlamentarismo o, se si preferisce, della rappresentanza politica *post* medioevale.

Infatti, sotto il profilo storico, prima nel costituzionalismo anglosassone del XVII secolo (con il *Parliamentary Election Act Returns* del 1695) e poi in quello francese del XVIII secolo, una tappa fondamentale nella contrapposizione delle assemblee rappresentative nei riguardi delle attribuzioni del sovrano fu proprio la sottrazione a quest'ultimo dell'attività di “verifica dei poteri”, vale a dire del controllo dei mandati ricevuti dai rappresentanti del popolo. E proprio la prerogativa della “auto-verifica esclusiva” della regolarità delle condizioni soggettive di ammissione alle cariche parlamentari costituisce uno dei capisaldi del costituzionalismo liberale dell'Ottocento e del primo Novecento, anche se già a metà del XVIII secolo l'Inghilterra (ma non gli Stati Uniti, ad esempio, fino ad ora) mediante il *Parliamentary Election Act* del 1868 preferì deferire tale competenza alla magistratura e nel 1958 la Francia della V Repubblica decise di superare l'assetto tradizionale chiamando in causa il *Conseil constitutionnel*<sup>12</sup>. Pure in quest'ultimo caso, una pur apprezzabilissima opzione di tipo kelseniano, inserita però in un processo costituente di impostazione presidenzialistica volto complessivamente a ridimensionare la posizione e le funzioni delle Camere elettive, avrebbe potuto essere suscettibile di valutazioni non proprio entusiastiche.

Per quanto concerne la tradizione italiana, innanzitutto lo Statuto albertino del 1848 (art. 60) esaltava l'esclusività della competenza parlamentare nella sua stessa formulazione letterale, laddove statuiva che “ognuna delle Camere è *sola* competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri”. Dall'assenza di qualsiasi discussione sul punto nei lavori preparatori del Consiglio di Conferenza non si può non desumere quanto fosse connotato tale principio al costituzionalismo dell'epoca, del resto presente sia nella Costituzione belga del 1831 che in quella francese del 1814, le quali come noto rappresentano i presunti modelli di riferimento di Carlo Alberto e dei suoi consiglieri<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Per un approfondimento si rinvia a P. PASSAGLIA, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, su *Federalismi.it*, 2015, n. 14, disponibile sul sito: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>13</sup> Circa i lavori preparatori dello Statuto albertino sia consentito rinviare a Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, a c. di L. CIAURRO, Roma, 1996.

#### 4. I dubbi del Costituente

A sua volta l'Assemblea Costituente del 1946 ha conservato l'istituto della "riserva di giurisdizione" sui propri componenti a favore delle Camere e ha sostanzialmente mantenuto la tralaticia formula statutaria, vale a dire che "ciascuna Camera *giudica dei titoli di ammissione* dei propri componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità" (art. 66). Si tratta di un lessico un po' vetusto, che non a caso la più recente dottrina<sup>14</sup> ha collegato – seppur in chiave dialettica o addirittura contraddittoria – al successivo articolo 67 della Costituzione, laddove si fa riferimento all'esercizio delle funzioni parlamentari *senza vincolo di mandato*: in sintesi, i deputati non sono più tali in virtù di mandati imperativi, la cui validità viene controllata dal sovrano, come avveniva secondo un certo modello di rappresentanza medioevale.

Comunque sia, la poliforme gamma di soluzioni, adottabili in linea generale ed astratta ai fini della verifica della regolare composizione delle Assemblee rappresentative, si è riverberata nei lavori dell'Assemblea costituente<sup>15</sup>, caratterizzati da un'estrema vivacità e difformità di visioni in proposito, anche al di là degli stessi schieramenti politici.

Il punto di partenza può essere considerato la proposta del relatore Mortati, volta ad affidare tale competenza ad un tribunale elettorale, composto in numero pari da magistrati della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e da membri eletti dalle due Camere (e presieduto dal primo presidente della Cassazione), motivata con la esigenza della tutela delle minoranze "da ogni possibile ingiustizia commessa a loro danno dalla maggioranza"<sup>16</sup>.

Nell'aderirvi, Ambrosini precisava che la sovranità dell'Assemblea si esplica solo nell'attività legislativa e nelle funzioni di controllo dell'attività del potere esecutivo, implicitamente rispondendo a quanto invece affermato dal presidente della Sottocommissione Terracini, secondo cui attraverso la Giunta delle elezioni è ancora la massa degli elettori che giudica della propria azione, per cui è proprio il principio della sovranità popolare che si afferma nella verifica dei poteri; mentre Leone, nell'auspicare un'autolimitazione del potere legislativo in materia di verifica dei poteri, evidenziava la "doppia natura" della Giunta delle elezioni, il cui contenuto è giurisdizionale, ma la cui disciplina è di tipo diverso. Infine, Bozzi richiamava l'attenzione sulla necessità di sottrarre

<sup>14</sup> Cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 2, p. 649.

<sup>15</sup> Per una panoramica sui lavori preparatori sia consentito rinviare, se si vuole, a L. CIAURRO, *Ancora oggi i parlamentari giudici di loro stessi? Note sull'attualità dell'art. 66 Cost.*, in R. D'ALIMONTE e C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale*, Bologna, 2008, pp. 297 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Assemblea Costituente, II Sottocommissione, *Discussioni*, seduta del 19 settembre 1946, pp. 216 ss.



la funzione squisitamente tecnica, giuridica e sostanzialmente giurisdizionale di verifica dei poteri all'eventuale influenza dei partiti stessi.

Sempre in tale sede minore, Bulloni propose invece di attribuire tale sindacato ad una Giunta delle elezioni caratterizzata in senso marcatamente giurisdizionale, per la pronuncia di vere e proprie sentenze e per un conseguente accresciuto senso di responsabilità.

La proposta di Mortati poi non venne accolta, per cui alla fine prevalse la tesi dell'altro relatore Conti, favorevole alla tradizionale verifica parlamentare.

Nella stessa seduta del 19 settembre 1946 inoltre si svolse un dibattito intorno alla natura dell'attività di verifica, nel corso del quale intervennero tra gli altri i deputati Codacci Pisanelli (secondo cui sarebbe stato preferibile lasciare impregiudicata la questione della giurisdizionalità o meno dell'attività svolta, dati i dubbi in proposito) e Leone (il quale osservò che, da un punto di vista giuridico, il verificare ed il giudicare sono due momenti di un'unica funzione). Da tale dibattito emersero anche varie proposte terminologiche per qualificare l'attività in questione: "... *verifica* la validità dell'elezione" (Conti), "accerta" (in quanto "giudizio di accertamento": Tosato), "verifica la validità delle elezioni e giudica sulle eventuali contestazioni" (Di Giovanni), "verifica e giudica la validità dell'elezione" (Bulloni) e, da ultimo, "... è competente a giudicare la validità dell'elezione" (formula, riecheggiante quella statutaria, che venne approvata alla fine, su proposta di Perassi).

Non meno fervida si dimostrò la discussione in Assemblea, come emerge già dal tenore delle proposte modificative: dall'emendamento di Mortati (basato sul modello weimariano già propugnato in Sottocommissione) a quello di Romano (per l'affidamento del giudizio alla Corte di Cassazione); dall'emendamento di Calamandrei (che voleva valorizzare e "costituzionalizzare" la Giunta permanente ed il criterio della rappresentanza proporzionale per quanto concerne la sua composizione) fino a quello presentato da Benvenuti e Bettiol (per la ricorribilità delle pronunce parlamentari davanti alla Corte costituzionale; soluzione poi presente nella *Grundgesetz* del 1948 e ripresa decenni dopo dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nel 1997: v. *infra*).

Se tali emendamenti fortemente modificativi furono o ritirati o respinti, dal canto suo la formulazione dell'enunciato normativo contenuto nell'art. 66 Cost. subì un'evoluzione testuale di un certo interesse. Dapprima (v. la seduta del 19 settembre 1946) la seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione aveva approvato il seguente testo: "La Camera è sola competente a giudicare sulla validità della elezione dei propri membri". Successivamente (v. la seduta del 20 dicembre 1946) il testo veniva così revisionato: "Ciascuna Camera è sola competente a giudicare dei titoli di ammissione dei propri mem-

bri” (art. 15), rievocandosi in tal modo la nota formula statutaria, che consentiva di ricomprendere anche la verifica attinente a nomine non elettive mediante il riferimento alla formula generica dei “titoli di ammissione”, visto che la formula doveva riguardare anche i senatori.

Infine, probabilmente durante l’esame nella sede plenaria della Commissione per la Costituzione (c.d. del Settantacinque), venne accolto un suggerimento espresso dall’onorevole Lusso già nella seduta della seconda sottocommissione del 19 settembre 1946, volto ad espungere la parola: “sola” reputata pleonastica e motivato con la contrarietà ad includere nella Costituzione anche una sola parola non necessaria.

Tuttavia, a nostro avviso l’aggettivo escludente derivante alla formula dello Statuto albertino (carta come noto non solo breve, ma anche molto parca lessicalmente) a ben guardare non appariva del tutto inutile, in quanto la sua eliminazione avrebbe anche potuto condurre - ancorché non in linea con l’intenzione originalista del Costituente, ma valorizzando sotto il profilo oggettivo l’assenza di quella specificazione di esclusività, pur inizialmente presente - a reputare la verifica effettuata dalle Camere un’attività con una delimitazione simile a quella delineata dalla Corte costituzionale (v. sentenza 20 giugno 1972, n. 115) per l’Assemblea regionale siciliana. In quel caso la Consulta affermò che le disposizioni regionali attributive di competenze in materia di verifica delle elezioni “devono essere interpretate in un modo che le renda compatibili con la Costituzione: di tal che il *giudizio definitivo* sui reclami elettorali, la *convalida delle elezioni*, la *incontestabilità* della pronunzia finale e così via sono tutte espressioni che correttamente vanno riferite alla fase conclusiva del complesso procedimento elettorale e che qualificano come definitivi gli atti relativi nel senso che questi concludono, appunto, quel procedimento: non certo nel senso della preclusione di una successiva fase giurisdizionale, nella quale le situazioni subietive degli interessati possano trovare quella tutela che la Costituzione a tutti riconosce”.

A questa stregua parimenti non è del tutto pleonastica quella giurisprudenza ordinaria che sin dagli anni Cinquanta ha dovuto precisare che le controversie sulle elezioni politiche sono riservate alle Camere ai sensi dell’art. 66 Cost., per cui “resta precluso qualsiasi sindacato alternativo, concorrente o successivo di qualsiasi autorità giudiziaria”<sup>17</sup>.

Inoltre, la formula del progetto risultò completata dall’aggiunta delle parole: “e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità”, suggerita dal Presidente della Commissione Ruini, il quale riprese così un concetto

<sup>17</sup> V. già Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 20 ottobre 1950, n. 504 (v. *Cons. Stato*, 1950, p. 281 ss.) e più di recente Corte di Cassazione, SS.UU.CC., sentenza 9 giugno 1997, n. 5135 (v. *Giustizia civ.*, Mass., 1997, 944).

contenuto nell'emendamento di Calamandrei, pur dubitando della sua indispensabilità ed osservando che “si è sempre inteso che quando sopravviene una causa di ineleggibilità o di incompatibilità, questa sia compresa nella ammissione e ricada sempre nel giudizio di verifica della Camera” (per questo e per gli altri riferimenti cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta del 10 ottobre 1947, pp. 1086-1102).

Ma non basta: c'è ancora un'ultima modifica testuale. In sede di coordinamento, la parola “membri” viene sostituita con l'altra “componenti”, fra l'altro anche sulla base di un suggerimento avanzato dal linguista Pancrazi proprio a proposito dell'articolo sulla verifica dei poteri<sup>18</sup>.

Dai lavori preparatori emerge chiaramente, da un lato, la volontà del Costituente di conservare l'istituto - già previsto dallo Statuto albertino - dalla verifica (esclusivamente) parlamentare della regolare composizione delle Assemblee, senza eccezioni o attenuazioni di sorta: volontà tanto più intensamente affermata, quanto più, come si è potuto constatare, autorevoli giuristi in quella sede avevano propugnato soluzioni differenti, le quali però dimostrano, dall'altro lato, i dubbi presenti sin dall'inizio sull'opportunità costituzionale di mantenere l'antica prerogativa parlamentare.

### 5. L'art. 66 Cost. nella stagione trentennale delle riforme

Occorre prendere atto che la crescente “giuridicizzazione” delle problematiche sottoposte agli organi parlamentari di verifica delle elezioni ha accelerato nel corso del tempo la necessità di valutare la persistente validità o meno della previsione di cui all'art. 66 della Costituzione.

La riflessione sulla riforma dell'art. 66 Cost. si è poi sviluppata soprattutto all'indomani dell'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario nel 1993<sup>19</sup>. Mentre sotto la vigenza del collaudato sistema partitico, proporzionalistico, assembleare e consociativo che fino al 1992 ha caratterizzato il vissuto della nostra forma di governo parlamentare, tutto sommato la prerogativa dell'art. 66 della Costituzione era considerata “consustanziale” a quel modello, pur a fronte di qualche discutibile applicazione (v. immediatamente *infra*).

<sup>18</sup> Cfr. *Il testo della Costituzione revisionato da Pietro Pancrazi*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Milano, 1998, p. 64.

<sup>19</sup> In tal senso già le prime riflessioni sul funzionamento della verifica parlamentare dei poteri dopo l'introduzione del sistema maggioritario: v. G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, su *Quad. cost.*, 1996, n. 2 pp. 281-292, dove viene evidenziato che in varie fattispecie la dialettica tra Giunta ed Assemblea della Camera “sia stata non tanto una contrapposizione tra due diverse valutazioni di ordine tecnico-giuridico, quanto, in realtà, una contrapposizione tra due opposti schieramenti politici”.

Fa eccezione una “pionieristica” proposta di legge della X Legislatura (*Atti Camera*, pdl n. 4486, di iniziativa dei deputati liberali Battistuzzi, Biondi, Zanone ed altri), la quale proponeva l’attribuzione della verifica delle elezioni alla Corte costituzionale (sulla base del modello francese della V Repubblica) e faceva polemicamente riferimento ad una sorta di “*controstoria minore* della Repubblica, basata sulle lentezze, le complicità, le prevaricazioni, le semplici omissioni che a volte hanno caratterizzato l’attività delle Camere nella materia in questione”. Al riguardo, venivano citati i casi del deputato Camposarcano (Camera 1955), del candidato Fante (Camera 1963), le lentezze riguardanti i deputati Cazora e Costa (Camera 1985) e del deputato Breda (Camera 1987).

Pertanto non deve stupire il fatto che nessuna ipotesi di riforma dell’art. 66 Cost. sia rinvenibile nei progetti elaborati dalle prime due Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali, vale a dire quella presieduta da Aldo Bozzi (1985) e l’altra cosiddetta “De Mita - Iotti” (1994).

Occorre attendere la terza, vale a dire la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D’Alema (1997), il quale tra l’altro aveva più volte pubblicamente sostenuto la necessità di superare il modello della verifica parlamentare “pura” delle elezioni, in quanto le Camere elette con il sistema maggioritario avrebbero dato minori garanzie di obiettività.

E proprio l’art. 84 de progetto finale della Commissione bicamerale per le riforme (XIII Leg., *Atti Camera - Senato*, pdl C n. 3931-A e S n. 2583-A) prevedeva le seguenti disposizioni di interesse (terzo e quarto comma): “3. Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. 4. Sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera entro termini stabiliti dal proprio regolamento. Contro la deliberazione o nel caso di decorrenza del termine l’interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni”.

Questa soluzione sostanzialmente mirava evidentemente a recepire il modello parlamentare “attenuato”, delineato in particolare dalla *Grundgesetz* del 1948; soluzione che aveva raggiunto nel 1997 presso la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali un consenso pressoché unanime.

In particolare, nella relazione all’Assemblea, l’onorevole Boato (relatore per il sistema delle garanzie: cfr. XIII Leg., *Atti Camera - Senato*, pdl C. 3931 e S. 2583/A, pp. 131 s.) sottolineava che “la competizione elettorale nei collegi uninominali ha aumentato la posta in gioco nel contenzioso elettorale, potendo le relative decisioni incidere molto più che in passato direttamente sulla composizione dei rapporti numerici tra le diverse componenti parlamentari”.

Un cenno merita l’ampio progetto di revisione della Parte II della Costituzione - approvato definitivamente dalle Camere il 16 novembre 2005 e poi respinto dal corpo elettorale nel *referendum* del 25 giugno 2006 -, il quale, pur

mantenendo il sistema della verifica parlamentare “pura” dei titoli di ammissione dei componenti delle due Camere (cioè anche del Senato federale), tuttavia introduceva rilevanti modifiche. Innanzitutto, a differenza del testo vigente che non prevede *quorum* particolari, stabiliva la necessità della maggioranza assoluta dei propri componenti per contestare un’elezione o affermare la sussistenza di cause di incompatibilità. Addirittura il testo approvato in prima lettura dal Senato prevedeva per contestare un’elezione alla Camera dei deputati il *quorum* di tre quinti dei componenti. Inoltre, veniva costituzionalizzato l’obbligo per i regolamenti parlamentari di fissare termini tassativi entro cui assumere le deliberazioni in materia.

A ben guardare, se la previsione di *quorum* qualificati per la contestazione di un’elezione potrebbe rappresentare una norma di garanzia per la minoranza parlamentare rispetto ad eventuali soprusi della maggioranza (semplice), tuttavia potrebbe dar vita anche ad un eccessivo *favor electi*, nel senso che diventerebbe estremamente problematica per i ricorrenti la possibilità di veder accogliere i propri ricorsi, ancorché fondati, data la difficoltà di raggiungere maggioranze qualificate per la contestazione delle elezioni, con un ulteriore conculcamento quindi del diritto ad un giudizio rapido ed imparziale sulle controversie elettorali<sup>20</sup>.

Da ultimo - circa il progetto di riforma organica della Costituzione approvato definitivamente dalle Camere il 12 aprile 2016 e poi anch’esso respinto nel referendum del 4 dicembre 2016 -, ad una attenta lettura dei lavori preparatori emerge chiaramente la mancanza di qualsiasi tensione innovativa sul punto e l’assenza di un serio dibattito circa le varie soluzioni alternative (per semplificare, quella tedesca da anni molto gettonata, quella inglese risalente ormai al diciannovesimo secolo o infine quella francese della V Repubblica<sup>21</sup>), mentre l’attenzione si è concentrata pressoché esclusivamente sui possibili limiti della verifica dei titoli da parte di un Senato non più elettivo, per cui alla fine veniva aggiunto un comma (art. 7) in cui si specificava che “il Senato della Repubblica

<sup>20</sup> Di un certo interesse il dibattito sul punto svoltosi al Senato della Repubblica (*Atti Senato*, XIV Leg., *Discussioni*, seduta pom. del 17 febbraio 2004, pp. 24 a *passim*): in particolare, Andrea Manzella ha reputato “assurdo che all’interno delle Camere parlamentari non si applichino i principi del giusto processo che sono propri del nostro ordinamento”; Francesco D’Onofrio ha fatto notare che “più eleviamo la maggioranza, più danneggiamo gli aspiranti che hanno fatto ricorso contro deputati o senatori”; mentre Franco Bassanini ha sottolineato che “proprio perché la maggioranza qualificata in questo caso non è garanzia delle minoranze, ma addirittura può giocare contro le minoranze stesse, rendendo più difficile, a minoranze che abbiano ragione, far riconoscere che, in prima battuta, si è commesso un errore”.

<sup>21</sup> Per una raccolta normativa di diritto comparato si rinvia a Camera dei deputati, *Le norme sulla verifica dei poteri in Gran Bretagna, Stati Uniti d’America, Francia, Germania federale*, Roma, 1966. In dottrina v. M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1983, pp. 1442 ss.; F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in AA.VV., *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo Regolamento della verifica dei poteri*, Roma, 1998, pp. 45 ss.

prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore”. Si tratta di una disposizione dalla valenza meramente tecnica, legata alla cessazione delle cariche rappresentative sulla cui base gli interessati erano entrati a far parte del Senato ed alla conseguente necessità di evitare improprie *prorogationes*.

Per *incidens* si ricorderà che nella versione originaria di quest’ultimo progetto di riforma costituzionale la facoltà di “giudicare” (di tipo giurisdizionale) restava in capo alla sola Camera, mentre al Senato veniva attribuita una funzione di (semplice) “verifica”, che appariva di mero accertamento amministrativo<sup>22</sup>.

## 6. Un “parecchio” giolittiano: la riscrittura dei regolamenti speciali per la verifica dei poteri

Per tanti motivi siamo convinti che la Costituzione sia uno “strumento da maneggiare con cura”, come purtroppo dimostrano anche le ben 42<sup>23</sup> revisioni apportate finora ad articoli della Costituzione dal 1948, che in molti casi hanno fatto rimpiangere l’originaria versione (anche sotto il profilo linguistico e morfologico, oltretutto spesso per gli stessi contenuti).

Un ragionevole e sano principio di cautela costituzionale dovrebbe comunque imporre di approvare modifiche al testo della Costituzione solo in quanto assolutamente indispensabili ai fini di un’urgente (ed auspicabilmente condivisa) necessità di adeguamento istituzionale che sarebbe impossibile soddisfare per altra via.

Ad esempio – e non vuole essere una provocazione, ma semplicemente una riflessione aggiornata –, la stessa modifica dell’art. 66 Cost. “alla tedesca” preannunciata da ultimo nella citata nota di aggiornamento al DEF potrebbe essere in parte o *in toto* superflua dopo i contenuti dell’ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019, che come noto ha ammesso il conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare.

In ogni caso già una decina di anni addietro autorevole dottrina aveva suggestivamente ipotizzato che “i singoli parlamentari (o aspiranti tali) per il loro

<sup>22</sup> V. *Atti Senato*, XVII Leg., ddl n. 1429, in particolare l’art. 4, laddove si prevede che il Senato “verifica” (e non “giudica” come la Camera) i titoli di ammissione, mentre delle cause ostative alla prosecuzione del mandato è data mera notizia all’Assemblea da parte del Presidente del Senato. Per tale distinzione fra giudizio di stampo giurisdizionale e verifica di tipo amministrativo v. anche M. FILIPPI, *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno delle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell’istituto*, su *Amministrazione in cammino*, 2 dicembre 2016, disponibile sul sito: [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), p. 4.

<sup>23</sup> Nel dettaglio si tratta di revisioni testuali così suddivise: 3 articoli nella prima parte della Costituzione, 38 nella seconda ed 1 nell’ambito delle disposizioni transitorie e finali (al netto di proroghe di termini e di sospensioni dell’efficacia). In particolare, a partire dal 1989 vi sono stati 22 interventi di revisione sui singoli articoli.

*ius ad officium*, i gruppi parlamentari, per la rilevanza che loro attribuisce la Costituzione (art. 72, 3° co.; art. 82, 2° co.), dovrebbero esser considerati soggetti di conflitto ove lesi da una delibera della Camera di appartenenza relativa alla *verifica dei poteri* ritenuta illegittima; e questa potrebbe esser la via per ricondurre a *giustiziabilità* un fattore che, in tempi di alternanza, non appare più così garantistico come in precedenza<sup>24</sup>.

Ora a maggior ragione a tali conclusioni si potrebbe pervenire dopo la citata pronuncia della Corte del 2019, per cui non *par hasard* ma *par cause* già la dottrina<sup>25</sup> nei suoi primi commenti ha iniziato ad adombrare prospettive del genere, nel senso di reputare plausibili conflitti di attribuzione in materia di verifica delle elezioni sollevati da parlamentari dichiarati decaduti o da “parlamentari in potenza” (vale a dire i ricorrenti).

Ma i ricorsi alla Corte costituzionale per conflitti di attribuzione (*de iure condito*) o per appello nei riguardi delle decisioni o dell’inerzia delle Camere (*de iure condendo*) rappresentano pur sempre rimedi “patologici” rispetto alla funzionalità del sistema. Inoltre, non sembri peregrino paventare il fatto che, con l’affidamento della possibilità di decidere le controversie elettorali concernenti le Camere, si potrebbe determinare inevitabilmente, anche se più che altro come “diseconomia esterna”, un *trend* ascendente verso una sempre più evidente “politicità” dell’organo di giustizia costituzionale<sup>26</sup>.

Ed allora sia consentito richiamare l’attenzione su soluzioni del tutto “fisiologiche” rispetto al modello descritto dal vigente art. 66 Cost.; soluzioni che a nostro avviso trovano il loro *humus* naturale nei regolamenti speciali per la verifica dei poteri.

La prima innovazione regolamentare da prendere in considerazione è la proposta – avanzata tra l’altro già nell’ambito dell’Assemblea costituente (v. *supra*) e rilanciata anni addietro in sede dottrina<sup>27</sup> – di concentrare l’attività

<sup>24</sup> Cfr. A. CERRI, *Conflitti di attribuzione*, (voce di aggiornamento) in *Enc. giur. Treccani*, 2009, p. 4.

<sup>25</sup> Cfr. G. E. VIGEVANI, *Prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, relazione al convegno su *Sfide e prospettive per la verifica dei poteri dei parlamentari*, svoltosi alla Luiss di Roma il 21 maggio 2019 (i relativi atti sono di prossima pubblicazione su *Il Filangieri*).

<sup>26</sup> Per un’osservazione di questo genere v. A. PERTICI, *Spunti per una migliore regolamentazione ed una più completa trasparenza delle cause di ineleggibilità e delle situazioni di conflitti d’interesse*, in *Foro it.*, 1998, IV, pp. 311 s., il quale in particolare evidenzia come “questa attribuzione contribuisca ad accrescere la *politicità* della Corte costituzionale, ponendola eventualmente al centro di pressioni politiche, soprattutto nel caso in cui dovesse giudicare di situazioni particolarmente in vista”.

<sup>27</sup> Cfr. I. NICOTRA, “*Verifica dei poteri*” e *diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico*, in *Studi parl. e pol. cost.*, 1997, n. 1, pp. 89 ss. In particolare, se “il principio sancito nell’art. 24 Cost. assume il senso di necessaria complementarietà rispetto alla funzione giurisdizionale devoluta alle Camere dall’art. 66, ne consegue l’opportunità di garantire l’inviolabilità del diritto di difesa anche nel giudizio di verifica dei titoli di accesso alle Camere...”. Pertanto l’Autrice auspica “una modifica del sistema, prendendo anche spunto da esperienze straniere, che pur mantenendo ferma la separazione del potere

di verifica dei poteri presso le competenti Giunte delle due Camere, agendo sui regolamenti parlamentari e dando per acclarato che la dizione dell'art. 66 della Costituzione lo possa consentire.

L'ipotesi di prevedere una sorta di "sede deliberante" nelle Giunte delle elezioni dei due rami del Parlamento si baserebbe sulla giusta constatazione che tradizionalmente il *modus operandi* di tali organi parlamentari ristretti – al riparo dello *strepitus fori* dell'Assemblea – si caratterizza per una maggiore attenzione alle esigenze più squisitamente giuridiche delle decisioni da assumere (rispetto alle motivazioni prettamente politiche) e alla necessità di configurare in senso giurisdizionale la propria attività<sup>28</sup>. Mentre è evidente che il *plenum* assembleare è influenzato maggiormente da istanze politiche e comunque assume decisioni necessariamente senza quell'attività istruttoria, anche con il rispetto del principio del contraddittorio, che solo la sede ristretta può permettere.

E questa soluzione, tutta rivolta ai regolamenti speciali delle due Camere in materia di verifica dei poteri, si sposa anche con una rivendicazione, avanzata una decina di anni addietro presso un Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica, nel senso di esentare i membri della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e delle stesse Commissioni di inchiesta dalle direttive provenienti dal Gruppo di appartenenza e di garantire loro una particolare autonomia di giudizio, proprio per evitare qualsiasi influenza di tipo politico su decisioni, che in particolare i componenti della Giunta debbono invece assumere sulla base di motivazioni di ordine squisitamente giuridico, proprio in considerazione dell'attività dal tono giurisdizionale svolta. Nello specifico, l'intento era quello di prevedere che "sia riconosciuta e tutelata la particolare autonomia di quei senatori che svolgono funzioni di giudice nelle commissioni"<sup>29</sup>.

Il decentramento di attività deliberative presso le Giunte delle elezioni delle due Camere dovrebbe accompagnarsi auspicabilmente con ulteriori correttivi di ordine regolamentare. Ad esempio, l'esperienza concreta sia prima che dopo il 1992 ha esaltato il rilievo fondamentale del fattore "tempo", il cui semplice

legislativo da quello giudiziario devolva alla Giunta la decisione". In tal modo, "si imprimerebbe al giudizio la natura di giusto e leale processo...".

<sup>28</sup> Cfr. in tal senso significativamente già M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti tra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, su *Giur. cost.*, 1958, pp. 418-441, il quale aveva sottolineato come l'Assemblea decida secondo criteri prevalentemente politici, mentre la Giunta privilegerebbe criteri essenzialmente giuridici.

<sup>29</sup> Sul grado di autonomia da riconoscere ai singoli parlamentari componenti della Giunta delle elezioni e della Giunta per il regolamento v. gli interventi dei senatori Natale D'Amico (*Ai senatori ulivisti membri delle Giunte non è riconosciuto il principio di autonomia*, su *Il Riformista* dell'10 novembre 2006) e Andrea Manzella (*Sbagliato mischiare i gruppi con le Giunte*, *ivi*, 11 novembre 2006), il quale ultimo ha ricordato che si tratta di "una questione fin qui inedita nella lunga e fin qui accidentata storia del nostro Parlamento" e della giusta esigenza di garantire l'imparzialità, l'indipendenza e la tecnicità delle Giunte parlamentari e dei suoi componenti.



trascorrere fino al termine della legislatura può comportare un improprio *favor electi* a danno dei diritti dei ricorrenti, ancorché riconosciuti come fondati. Per queste ragioni si potrebbe introdurre addirittura il principio del “silenzio accoglimento”: trascorso un certo periodo, che potrebbe essere il tradizionale termine dei diciotto mesi, già presente nei regolamenti minori per la verifica dei poteri<sup>30</sup>, i ricorsi preliminarmente dichiarati ammissibili dovrebbero considerarsi implicitamente accolti, qualora non fossero stati espressamente respinti in precedenza.

Inoltre, ulteriori miglioramenti potrebbero conseguirsi *ex plurimis* mediante la dilatazione dei diritti della difesa oppure la previsione di forme più complete di pubblicità dei lavori (ad esempio, resoconti stenografici per le sedute della Giunta relative a determinate fasi istruttorie e decisorie) al fine di permettere i più diffusi controlli sulla motivazione delle deliberazioni adottate, anche non definitive.

*Last but not least* dovrebbe essere affrontata la questione dei poteri coattivi esterni esercitabili da parte delle Giunte: se la disciplina procedurale detagliata di tali poteri dovrebbe trovare naturale collocazione nella sede regolamentare, resta da sciogliere il nodo del loro fondamento, al qual fine sarebbe opportuno inserire in una legge forse di rango costituzionale un'apposita disposizione, che magari richiami espressamente la normativa penale sostanziale e procedurale per lo svolgimento dell'attività di cui all'art. 66 Cost.

Ed il “tono costituzionale” dei regolamenti parlamentari per la verifica dei poteri è stato riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale in un'antica pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 27 dicembre 1965, n. 93), laddove - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni riguardanti la competenza dei consigli comunali nella verifica delle loro elezioni - ha sottolineato “la laconicità delle norme impugnate; le quali (*a differenza dai regolamenti delle Camere che disciplinano gli analoghi giudizi in seno al Parlamento*, il corsivo è nostro), affidando le controversie elettorali a un giudice speciale, hanno tralasciato di regolare in qualche modo il procedimento che si svolge innanzi ad esso”<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Sui regolamenti interni per la verifica dei poteri si rinvia, per quello del Senato, a L. ELIA, *Il Regolamento del Senato per la verifica dei poteri*, in AA.VV., *Istituzioni nazionali ed internazionali*, Roma, 1992, pp. 4-11, secondo cui “la differenziazione dei sistemi elettorali vigenti per i due rami del Parlamento non giustificerebbe differenziazioni sui lineamenti di fondo delle procedure di verifica”; per quello della Camera, a G. MALINCONICO, *La Giunta delle elezioni*, in *Rass. parl.*, 2001, n. 1, pp. 153-199, il quale in particolare ha sottolineato che in genere nella storia italiana i mutamenti del sistema elettorale “non hanno determinato casi macroscopici di interazione neppure nei confronti dei regolamenti parlamentari” (p. 161).

<sup>31</sup> Ed ancora continua la Corte: “Deve aggiungersi che il silenzio della legge, come è noto, ha legittimato l'adozione di regole vigenti per le deliberazioni amministrative collegiali (il ricorrente non partecipa alla discussione; manca un aperto contraddittorio; chi giudica non ha l'obbligo di partecipare alla discussione; ecc.). In verità, pur essendo anomale rispetto a quelle che presiedono al rito

“Parecchio” quindi può essere migliorato il sistema parlamentare di verifica dei poteri senza revisionare la Costituzione, bensì valorizzando modifiche o addirittura riscritture integrali degli appositi regolamenti speciali - a dire il vero non troppo risalenti (al 1992 quello del Senato e al 1998 quello della Camera) però ormai superati<sup>32</sup> -, che a nostro avviso rappresentano quella chiave di volta per implementare una prerogativa tradizionale delle Camere, collocandola al meglio nel quadro generale delle garanzie costituzionali, anche alla luce dei principi del novellato articolo 111 della Costituzione.

ordinario, queste regole, nell'ambito di una giurisdizione speciale, di per sé non sarebbero sospette; ma, in un procedimento che s'è detto così povero delle normali garanzie, rivelano anch'esse una pericolosità o un'insufficienza che non possono non esser denunciate”.

<sup>32</sup> Circa il disallineamento procedurale fra l'impianto regolamentare (a livello sia generale che speciale per la verifica delle elezioni) ed il contesto elettorale e politico v. in particolare A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri alla Camera dei deputati*, in *Il Filangieri*, quaderno 2006, Napoli, 2007, p. 144.