

Ar2

Rivolgo un sentito ringraziamento ai Professori Nicola Occhiocupo e Antonio D'Aloia, attenti lettori di questo elaborato e 'generosi' Maestri nell'accompagnare, con osservazioni e suggerimenti, la stesura definitiva del testo.

Paola Torretta

# **Verifica dei poteri e Stato costituzionale**

Saggio sull'articolo 66 della Costituzione



Copyright © MMXII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5406-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2012

*Alla mia famiglia*



13 *Introduzione*

31 **Capitolo I**

*La verifica dei poteri nella storia dei modelli costituzionali interni e comparati*

1.1. Analisi storica dell'istituto in una prospettiva comparatistica, 31 – 1.2. La verifica dei poteri nell'ordinamento statutario: il giudizio di convalida degli eletti alla Camera dei Deputati, 44 – 1.3. (Segue) La “procedura di convalidazione” al Senato regio nei processi di riforma del Regolamento di Assemblea, 52 – 1.3.1. *Le fasi della convalida dei Senatori di nomina regia*, 57 – 1.4. Giuramento e proclamazione: l'acquisto della carica di Senatore, 61 – 1.5. Dimissioni e giudizio sulle cause di decadenza dall'ufficio di parlamentare, 63 – 1.6. L'art. 66 Cost. negli atti dell'Assemblea costituente: i lavori preparatori della II Sottocommissione, 68 – 1.6.1. *Il dibattito in Assemblea plenaria*, 73 – 1.7. La disciplina costituzionale della verifica dei poteri nelle dinamiche del parlamentarismo italiano: spunti per l'apertura di una riflessione critica, 78.

83 **Capitolo II**

*Le fonti sulla verifica dei poteri*

2.1. Per una ricostruzione del tessuto regolativo della verifica dei poteri nell'intreccio di fonti costituzionali e sub-costituzionali (legislative, regolamentari e non scritte). Considerazioni introduttive, 83 – 2.2. La disciplina del controllo parlamentare sugli eletti nei Regolamenti d'Assemblea e della Giunta delle elezioni: implicazioni e problematiche del rapporto tra fonte ‘generale’ e fonte ‘speciale’. Il quadro giuridico di riferimento della Camera dei Deputati, 90 – 2.2.1. *Le norme regolamentari applicate al Senato*, 93 – 2.3. Il diritto parlamentare “non scritto” quale banco di prova della verifica dei poteri. Il problematico inquadramento di precedenti, prassi e “giurisprudenza” parlamentare, 97.

## 107 Capitolo III

*Gli organi della verifica dei poteri*

3.1. La Giunta delle elezioni: organo politico con competenze tecnico-giuridiche. Disposizioni comuni ed elementi distintivi alla Camera e al Senato, 107 – 3.2. Dalla prassi alle regole sui Comitati interni alla Giunta delle elezioni, 117 – 3.3. Le norme sul funzionamento della Giunta delle elezioni, 120 – 3.4. Il ruolo delle Giunte provvisorie. Le elezioni politiche del 2001: una legislatura senza plenum fra “liste civetta” e seggi vacanti, 123 – 3.5. Il riparto di competenze fra Giunta delle elezioni e Assemblea, 139 – 3.5.1. *Le relazioni tra Giunta delle elezioni e Assemblea rispetto alla definizione dei criteri di lavoro del Collegio istruttorio*, 147 – 3.6. Il Parlamento in seduta comune come organo di verifica. Gli approfondimenti teorici e la prassi, 154.

## 161 Capitolo IV

*L'oggetto della verifica dei poteri*

4.1. L'oggetto della verifica dei poteri, 161 – 4.2. Alla ricerca di un giudice per il contenzioso pre-elettorale politico nei diversi significati normativi attribuiti agli artt. 23 e 87 del D.P.R. n. 361/1957, 163 – 4.3. La “giurisprudenza” parlamentare sui ‘confini’ del sindacato avente ad oggetto il procedimento elettorale, 170 – 4.4. Il contenzioso pre-elettorale (di nuovo) davanti alla Corte costituzionale: la sentenza n. 259 del 2009, 175 – 4.4.1. *Note sulla tecnica decisoria alla base della pronuncia costituzionale n. 259 del 2009*, 184 – 4.5. Il nuovo Codice del processo amministrativo: un'occasione perduta per definire la giurisdizione sul contenzioso relativo agli atti preparatori delle elezioni politiche, 186 – 4.5.1. *Gli annunciati ‘ritocchi’ al rito elettorale ad opera del decreto recante disposizioni correttive al Codice del processo amministrativo. Meglio tardi che mai... Anzi, tanto rumore per nulla!*, 191 – 4.6. Ipotizzare una svolta nel conflitto tra Poteri dello Stato, 195.

## 203 Capitolo V

*Il giudizio sui titoli di ammissione al mandato parlamentare*

5.1. Il giudizio di delibazione, 203 – 5.2. L'istruttoria partecipata e garantista, 211 – 5.3. I poteri d'ufficio della Giunta nel procedimento di verifica delle elezioni, 214 – 5.4. I poteri di inchiesta della Giunta delle elezioni, 217 – 5.5. L'apertura della fase della contestazione, 220 – 5.6. La fase in Assemblea: l'esame e la votazione sulle conclusioni formulate dalla Giunta in ordine ad elezioni contestate, 225 – 5.7. Le delibere dell'Assemblea sulla validità del mandato parlamentare. Il difficile equilibrio tra il carattere ‘giurisdizionale’ della verifica dei poteri e la natura politica dell'organo giudicante, 229 – 5.7.1. *La delibera assembleare per “presa d'atto” sulle ele-*



zioni contestate, 233 – 5.8. Gli effetti della decisione dell'Assemblea, 239 – 5.9. Il giudizio sulle condizioni (originarie) di ineleggibilità, 245 – 5.10. La verifica dei Senatori non elettivi fra principi teorici e pratica parlamentare. Il (mancato) controllo sui membri di diritto della seconda Camera, 251 – 5.11. (Segue) La convalida dei Senatori di nomina presidenziale: i poteri della Giunta delle elezioni nelle diverse sfumature interpretative dell'art. 59, II c., Cost., 255.

## 269 Capitolo VI

### *Il giudizio sulle cause di cessazione dal mandato parlamentare*

6.1. Convalida dell'elezione e incompatibilità originaria con il mandato rappresentativo, 269 – 6.2. La decadenza dall'ufficio elettivo. Il giudizio sulle cause di ineleggibilità sopravvenute: la discussa "giurisprudenza Cammarata" e il monito della Corte costituzionale sul divieto di cumulo degli uffici elettivi (sent. n. 143 del 2010), 278 – 6.2.1. *La Consulta 'introduce' l'incompatibilità fra il mandato elettivo nazionale e la carica di Sindaco di "grande Comune" (Corte cost. n. 277 del 2011)*, 288 – 6.2.2. *La "giurisprudenza" delle Camere successiva alla sentenza n. 277 del 2011: il "tramonto" della figura del parlamentare-sindaco o l'inizio di un rapporto 'confittuale' fra giurisdizione costituzionale e autonomia delle Camere?*, 292 – 6.3. L'ineleggibilità sopravvenuta che consegue alla perdita della capacità elettorale, 297 – 6.4. I più recenti sviluppi della giurisprudenza parlamentare sull'ineleggibilità sopravvenuta a seguito di giudicato penale: il "caso Previti", 302 – 6.4.1. (Segue) *Ancora sull'istituto della decadenza nella prassi parlamentare più recente. La controversa applicazione dell'ineleggibilità sopravvenuta conseguente ad interdizione temporanea dai pubblici uffici: il caso dell'on. Drago*, 308 – 6.5. La sopravvenuta incompatibilità con il mandato parlamentare nei Senatori vitalizi fra decadenza e sospensione dall'ufficio, 312 – 6.6. Le dimissioni dalla carica di parlamentare: la prassi delle Camere fra regole procedurali, garanzie e situazioni particolari, 317 – 6.6.1. *Le dimissioni dei Senatori a vita. Il (primo) 'precedente' relativo alle dimissioni dell'on. Cossiga*, 323.

## 327 Capitolo VII

### *Sistema parlamentare di verifica dei poteri e Stato costituzionale di diritto*

7.1. Considerazioni preliminari: la verifica dei poteri fra diritto e ragione politica. La riserva parlamentare ex art. 66 Cost. alla prova dei principi dello Stato costituzionale, 328 – 7.2. Sindacato parlamentare sugli eletti e riserva di legge: quando l'Assemblea legislativa perde il controllo sui requisiti di accesso al mandato rappresentativo. La verifica dei poteri come 'prerogativa' di maggioranza e... dell'Esecutivo, 336 – 7.3. Alla

ricerca di una lettura ‘costituzionalmente orientata’ della verifica dei poteri. Nel conflitto di attribuzioni la prospettiva di un sindacato sul giudizio delle Camere? Limiti e problematiche di alcune ipotesi concrete, 342 – 7.4. L’impugnabilità delle delibere sulla verifica dei poteri ad opera di un singolo parlamentare, 354 – 7.5. Il controllo costituzionale sulla verifica dei poteri può essere azionato da gruppi parlamentari o da minoranze politiche delle Camere?, 370 – 7.6. Sull’impugnabilità delle decisioni in tema di verifica dei poteri ad opera di ‘soggetti-potere’ esterni alle Camere. La Corte si oppone alla legittimazione dei partiti politici al conflitto tra Poteri, 375 – 7.7. La Corte non ammette il corpo elettorale fra i soggetti di un conflitto interorganico quando il ricorso sia promosso da un singolo (o più) elettori (ord. n. 284 del 2008). Il corpo elettorale non è un potere (così) diffuso: quali alternative?, 385.

### 395 Capitolo VIII

#### *Un’ipotesi di riforma dell’art. 66 Cost. alla luce di un’indagine comparata*

8.1. Premessa metodologica: ripensare la verifica dei poteri ‘imparando’ dall’esperienza di storiche e ‘nuove’ democrazie, 395 – 8.2. Le modifiche all’art. 66 Cost. nella riforma costituzionale (incompiuta) della Commissione Bicamerale, 397 – 8.3. Ordinamenti democratici e giustizia elettorale: sistemi giuridici a confronto, 402 – 8.3.1. *La garanzia del sindacato costituzionale sulle elezioni parlamentari in Austria, nel modello francese della V Repubblica e in Portogallo*, 402 – 8.3.2. *Il modello tedesco del controllo parlamentare ‘limitato*, 416 – 8.3.3. *L’intervento del potere giudiziario nella verifica del processo elettorale e della composizione dell’organo rappresentativo nazionale: uno sguardo ai consolidati sistemi di Gran Bretagna e Spagna*, 420 – 8.3.4. *La riserva parlamentare sul controllo delle elezioni nel diritto comparato. L’esperienza del Congresso USA alla luce della giurisprudenza della Corte Suprema Americana. Il ruolo di giudice elettorale dell’Assemblea politica in alcune monarchie europee e in Romania. L’evoluzione del sistema finlandese*, 430 – 8.3.5. *La creazione di organi ad hoc per la verifica delle elezioni parlamentari: il modello europeo del Regno di Svezia e la diffusione del controllo di istituzioni autonome sul processo elettorale nell’America centro-meridionale (gli esempi di Uruguay, Cile, Nicaragua, Costa Rica, Perù, Repubblica Dominicana, Ecuador, Honduras)*, 445 – 8.4. La nascita di sistemi di controllo giurisdizionale sull’accesso al mandato politico nell’Europa delle democrazie emergenti, 449 – 8.5. Funzione elettorale, garanzie dei diritti di partecipazione politica e stabilità del sistema democratico: il nucleo ‘duro’ dei modelli di verifica delle elezioni in molti Paesi dell’America Latina (i casi di Messico, Venezuela, Colombia, Bolivia, Guatemala, Brasile, Paraguay, El Salvador, Panama e Argentina), 466 – 8.6. Tendenze alla giurisdizionalizzazione della verifica dei poteri e modello parlamentare italiano. Un’irriducibi-

le (e ancora giustificata) 'anomalia'? Riflessioni critiche, 471 – 8.7. La tutela internazionale del diritto di elettorato attivo e passivo di fronte all'« autoverifica » del mandato parlamentare. Inutile il ricorso alla Corte di Strasburgo, 476 – 8.8. Autonomia parlamentare *versus* giurisdizionalizzazione del sindacato sulle elezioni parlamentari. Alla ricerca di un compromesso possibile, 492 – 8.9. La Corte costituzionale nella veste di garante dello Stato di diritto in ambito elettorale. Alcune osservazioni conclusive... , 502 – 8.10. (Segue)... E qualche proposta, 513.

527 *Brevi note di sintesi*

531 *Bibliografia*



## Introduzione

La prerogativa della verifica dei poteri trova origine nella storia dell'Istituzione parlamentare e nella posizione che le Assemblee elettive hanno acquisito, nel corso del tempo, all'interno dell'ordinamento statale.

La nascita dell'istituto è collocata nell'ambito dei fenomeni rivoluzionari che in Europa, prima nell'Inghilterra del XVII secolo e poi nella Francia del XVIII secolo, conducono agli albori dello Stato di diritto, con l'affermazione di un centro di potere contrapposto al monarca – il Parlamento, appunto – il cui segno di indipendenza è sancito dal compito di giudicare i titoli di ammissione dei propri membri. Il giudizio sulla composizione dell'organo elettivo cessa di essere una prerogativa regia ed è attratto nella sfera di attribuzioni (e di autonomia) dell'Assemblea politica<sup>1</sup>. Un passaggio che verrà a delineare un tratto distintivo dell'organizzazione dello Stato ottocentesco, fondata sul legame tra sistema rappresentativo e principio monarchico.

Lo Statuto del Regno individua nella verifica delle Camere sui requisiti di accesso al mandato parlamentare una garanzia della 'fisionomia' duale del potere, incardinato ed esercitato nella dialettica fra monarca e Istituzione rappresentativa<sup>2</sup>. È dunque l'assetto delle funzioni sovrane a far emergere l'esigenza di difendere gli spazi di autonomia e di decisione del Parlamento.

Pur nelle diverse vicende storiche che hanno contrassegnato la nascita degli Stati Uniti d'America, anche la Costituzione di Philadelphia del 1787 ha attribuito alle Assemblee politiche il sindacato sulla validità

1. In ordine a questo aspetto v. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 750; V. LIPPOLIS, *Art. 66 Cost.*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Le Camere, Tomo II, artt. 64-69, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1986, p. 116 e M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 1413.

2. Così F. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato*, Roma, Forzani e C. Editori, 1886, p. 27 che ascrive tale configurazione del potere sovrano al principio di irrevocabilità dello Statuto.

della propria composizione<sup>3</sup>. L'istanza di un giudizio autonomo dell'organo legislativo in ordine all'acquisto (o alla perdita) del mandato parlamentare si fonda, in tale ordinamento, sulla necessità di marcare gli spazi del Congresso di fronte all'Amministrazione federale, nell'ambito della rigida separazione dei poteri che caratterizza il governo presidenziale<sup>4</sup>.

Nell'esperienza contemporanea, per quei Paesi che mantengono la funzione di verifica dei poteri in capo al Parlamento, rimane ferma l'idea che la riserva assembleare riposi sulle garanzie di indipendenza dell'organo rappresentativo. Ciò sebbene sia andato sfumando quel concetto di "sovranità parlamentare"<sup>5</sup> che storicamente ha fondato l'intangibilità della sfera interna delle Camere<sup>6</sup>.

Il controllo sugli eletti viene, infatti, ascrivito a quel complesso di istituti e prerogative che, nello Stato liberale, è espressione dell'"onnipotenza"<sup>7</sup> dell'Assemblea ed esclude qualsiasi sindacato ad opera di altri poteri sugli atti dalla stessa posti in essere<sup>8</sup>.

Questa visione del Parlamento, corollario diretto della dottrina della

3. Sul punto v., ancora, L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, op. cit., p. 750.

4. Cfr., su questo profilo, M. FARRAND (Ed.), *Records of the Federal Convention of 1787*, vol. II, New Haven-London, Yale University Press, 1966, p. 254 e J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States* (Boston, 1833), New York, De Capo Press, 1970, § 831, p. 295.

5. Cfr. A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London, Macmillan, 1964, p. 39 ss.

6. Su cui v. V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 2/1933, p. 25 ss., ora in ID., *Diritto pubblico generale*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 495-496.

7. Il termine è stato usato, in senso critico, da S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Il Circolo Giuridico*, XXX, 1899, p. 77 ss. (e ora in ID., *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, 1950, p. 151) per censurare la tesi diretta a sottrarre ogni atto delle Camere al sindacato giurisdizionale.

8. Su questa concezione degli organi sovrani, tipica dello Stato ottocentesco, v., ancora, S. ROMANO, *Sulla natura dei Regolamenti parlamentari*, in *Archivio giuridico*, 1906 e ora in ID., *Diritto pubblico generale*, I, Milano, Giuffrè, p. 218 e p. 249 e, rispetto alla quale, tuttavia, non manca di precisare, nel suo scritto *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, op. cit., p. 150 e p. 154, che "fra gli atti delle Camere, singolarmente considerate (...) ce ne sono molti cui si convenga la qualifica di atti amministrativi, nel senso stretto e tecnico della parola" e che "non c'è alcun fondato motivo per escludere gli atti amministrativi del Parlamento dalla categoria di quelli per cui è ammesso il ricorso per incompetenza, eccesso di potere o illegalità". Critico verso una concezione della separazione dei poteri che rigetti, in via assoluta, ogni sindacato sugli atti delle Assemblee politiche anche F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti*, in *Giur. it.*, 1903, IV, p. 191.

separazione dei poteri<sup>9</sup>, ha consacrato la supremazia dell' "organo immediatamente partecipe della sovranità" e ne ha sancito la piena e indiscussa indipendenza<sup>10</sup>, quale autonoma forza politica portatrice – nella dialettica con il monarca – delle esigenze del corpo sociale<sup>11</sup>.

Ma lo sviluppo che ha caratterizzato lo Stato moderno, fino ad approdare alla più evoluta struttura dello Stato costituzionale, ha prodotto profondi mutamenti nell'articolazione del potere sovrano e nella sua più tradizionale concezione.

Le Costituzioni del Novecento gradualmente sostituiscono al criterio di una rigida divisione dei poteri la ricerca di un equilibrato assetto fra gli organi supremi dello Stato, in conformità ad un modello di cooperazione e di controlli reciproci.

Nel patto costituente, inteso come norma superiore che legittima l'ordinamento, è definito quel sistema di pesi e contrappesi diretto a conformare ogni manifestazione del potere al rispetto dei diritti fondamentali<sup>12</sup>.

Il superamento della teoria che configura i poteri dello Stato come "corpi" separati e in regime di "assoluta indipendenza"<sup>13</sup> attenua, dunque, anche il "dogma" dell'insindacabilità degli *interna corporis*

9. Per un approfondimento in ordine ai riflessi che la teorica della separazione dei poteri ha avuto sulla posizione dell'organo parlamentare, v. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 135 ss., considerazioni riprese, anche recentemente, in Id., *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2010, p. 407 ss. (e ora negli Scritti in onore di Alessandro Pace, Vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 2305 ss.)

10. Così S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Archivio del diritto pubblico*, I, Roma, 1902, e ora in Id., *Scritti minori*, op. cit., p. 188.

11. L'intento di questa dottrina era quello, come illustra V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 2/1933, p. 25 ss., ora in Id., *Diritto pubblico generale*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 486, di estendere all'Assemblea parlamentare le stesse garanzie di inviolabilità riconosciute al sovrano, al quale l'organo rappresentativo si contrapponeva nella struttura duale del potere. Sul punto, ampie indicazioni in N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, op. cit., p. 147.

12. Così N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, op. cit., p. 163 ss. riferendosi, in particolare, alla Costituzione italiana del 1948.

13. Sul punto, S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, op. cit., 188 parla di "corpi costituzionali" in posizione "di isolamento". Tale configurazione degli organi costituzionali "sovrani" è ben sintetizzata anche da N. OCCHIOCUPO, nel suo *"Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 1421.

*acta* legato alla pretesa connotazione sovrana delle Assemblee politiche. La sovranità illimitata dell'organo parlamentare, connessa alla sua investitura popolare diretta, cede il passo alla sovranità-rigidità della Costituzione, che si esprime nei limiti posti ai poteri costituiti a tutela della sfera inviolabile dell'individuo<sup>14</sup>.

La lenta metamorfosi che ha caratterizzato l'Assemblea elettiva, nei rapporti con gli altri Poteri dello Stato e di fronte alla forza preminente della Carta fondamentale, ha contribuito a mettere in discussione anche l'istanza istituzionale di strutturare il giudizio sulle elezioni politiche come funzione esclusivamente rimessa alle Camere, fino ad arrivare, in alcune esperienze ordinamentali, a sganciarla totalmente dalle attribuzioni del Potere legislativo<sup>15</sup>.

Lasciata dunque alle spalle la fase storica che ha contribuito a delineare i tratti essenziali e la *ratio* della verifica dei poteri, nel panorama europeo cominciano ad affermarsi soluzioni alternative allo schema della riserva parlamentare assoluta (in Gran Bretagna, Austria, Repubblica Federale Tedesca, Francia, Spagna), che affidano il sindacato sugli eletti (in via esclusiva o almeno in parte) ad organi giurisdizionali o di garanzia della legittimità costituzionale.

Simili modelli, distaccandosi dall'imperante argomento che fa leva sull'autonomia dell'organo elettivo, tendono a dare maggior risalto

14. Per un'interessante ricostruzione delle trasformazioni del sistema sociale e politico dello Stato moderno che hanno condotto al superamento del concetto della sovranità illimitata del Parlamento, v. R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, Cedam, 1999, p. 11 ss. Il passaggio dal principio dell'irresponsabilità dell'organo democraticamente legittimato – derivante dalle teorizzazioni sull'origine contrattualistica del potere di Hobbes e, poi, di Rousseau – al riconoscimento, nelle democrazie pluraliste del Novecento, di vincoli al potere sovrano del Parlamento, derivanti dalla superiorità delle clausole costituzionali (con particolare riferimento alle norme che tutelano i diritti inviolabili del singolo), viene ripercorso dall'A. per illustrare come il processo di perfezionamento della forma di Stato democratica in senso garantistico costituisca il fondamento dei limiti all'attività legislativa (p. 27 ss.).

15. Come sottolinea F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 5/1998, p. 2868, il passaggio dallo "Stato di diritto legislativo a quello costituzionale, fondato sul suffragio universale e sulla Costituzione", è segnato dalla tendenza ad eliminare (o almeno a ridurre) le aree sottratte al diritto. Un'esigenza, questa, che "porta molti ordinamenti ad escludere la competenza parlamentare esclusiva e ad intraprendere la strada alternativa del collegio giurisdizionale in senso stretto o perlomeno quella intermedia". Su questo aspetto, v. anche M. CERASE, *Art. 66 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, artt. 55-139, Torino, Utet, 2006, p. 1271.



alla funzione garantista della verifica dei poteri rispetto al corretto svolgimento del processo elettorale; al ruolo che l'istituto esplica nell'assicurare la piena corrispondenza fra la legittimazione delle Assemblee politiche e la volontà popolare espressa nell'esercizio del diritto di voto.

La finalità sottesa alle riforme che hanno interessato il controllo sull'accesso al mandato parlamentare e sulla decadenza dall'ufficio appare, dunque, quella di superare il concetto di sovranità illimitata e insindacabile del Parlamento, per affidarsi ad un accertamento obiettivo del volere manifestato dal corpo elettorale.

Una scelta che è passata attraverso l'intensificarsi delle garanzie di imparzialità del giudizio sull'acquisto della carica elettiva, e che ha pertanto cercato di allontanare da condizionamenti di parte la decisione sul corretto instaurarsi del rapporto di rappresentanza politica.

La garanzia della validità delle elezioni e dell'imparzialità del controllo sulla formazione dell'Assemblea parlamentare è assunta, in tali esperienze statali, come presupposto di "legittimità dell'intero ordinamento giuridico"<sup>16</sup>, in relazione alla garanzia del diritto di elettorato attivo e passivo e del principio del pluralismo politico, attraverso il libero confronto di tutte le forze che esprimono la complessità tipica delle società contemporanee.

In sostanza, una significativa parte delle Costituzioni vigenti (europee ed extraeuropee) – comprese quelle frutto dei più recenti processi di democratizzazione<sup>17</sup> – sembra aver 'alleggerito' il carattere di prerogativa che originariamente apparteneva all'istituto, a favore di opzioni che tendono a valorizzare il profilo della tutela giurisdizionale del processo elettorale e dei diritti ed interessi (collettivi ed individuali) in esso implicati<sup>18</sup>.

Sul versante interno, invece, la scelta del Costituente sembra essere andata in controtendenza rispetto a questo scenario<sup>19</sup>, rimanen-

16. Così J. LUTHER, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, in *Quad. cost.*, 3/1990, pp. 532-533, che attribuisce all'intervento dell'organo di giustizia costituzionale nel controllo sulla composizione del Parlamento il valore di garanzia "di legittimità costituzionale dei processi di integrazione politica".

17. Cfr. Capitolo VIII.

18. In questo senso, C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, op. cit., p. 2 e, da ultimo, L. PEGORARO, S. PENNICINO, *Introduzione metodologica allo studio dei sistemi di gestione e di giustizia elettorale*, in *Derecho en Libertad*, n. 2, 2009, pp. 167-168.

19. Come evidenzia anche G. LONG, *Incompatibilità e ineleggibilità*, in *Dig. disc. pubbl.*,

do ancorata a teoriche e contesti ormai superati dall'ordinamento repubblicano<sup>20</sup>.

La storia costituzionale del Paese mostra come, nella genesi della verifica dei poteri, l'istanza autovalutativa diretta a preservare il prestigio e la sovranità del Parlamento, propria dell'epoca statutaria<sup>21</sup>, si sia sedimentata anche nel nuovo assetto di poteri introdotto dalla Carta del 1948, prevalendo su altri modelli di esercizio del controllo sugli eletti che, pure, si erano palesati in seno alla Costituente.

Lo Statuto Albertino faceva dell'Assemblea politica il perno di una monarchia limitata e nel legame tra Corona e Parlamento incarnava l'alleanza tra il sovrano e le classi borghesi, quale tratto distintivo delle rivoluzioni liberali che si diffusero nell'Europa occidentale dell'Ottocento<sup>22</sup>.

Coerentemente con l'assetto dualista che affida il potere al Re e alle Camere insieme<sup>23</sup>, la verifica dei poteri è, in tale contesto, annoverata fra le prerogative delle Assemblee, ciascuna delle quali “è sola competente per giudicare della validità, dei titoli di ammissione dei proprii membri” (art. 60). Nondimeno, nella ‘metamorfosi’ subita in via di fatto dalla forma di governo, con il passaggio dalla monarchia costituzionale pura alla monarchia costituzionale parlamentare<sup>24</sup>, l'esercizio concreto del sindacato sul mandato politico risulta sottoposto a forti condizionamenti di maggioranza, che allontanano l'istituto dal complesso di ragioni che ne avevano giustificato, in origine, una

vol. VIII, Torino, Utet, 1993, p. 51 ss.

20. Rileva tale ‘contraddizione’ anche N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, op. cit., pp. 202-203 con riguardo, in generale, al principio della insindacabilità degli *interna corporis acta*.

21. Cfr. V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, op. cit., p. 496.

22. Così G. MORBIDELLI, *La costituzione. Nozione e storia di costituzione*, in ID., L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, III ed., Torino, Giappichelli, 2009, p. 40.

23. Cfr. F. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato*, op. cit., p. 56.

24. Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano, Giuffrè, 2000, p. 61 ss., il quale illustra come “l'esigenza dell'accordo fra Re e popolo (. . .), e inoltre la necessità per la monarchia costituzionale di far capo alla classe politica liberale per poter assolvere il compito dell'unificazione nazionale, agirono come fattori politici assai importanti che condussero assai presto ai principi del parlamentarismo” (p. 63). Sul mutamento della forma di governo come sviluppo della “costituzione materiale”, v. anche S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, Napoli, ESI, 1995, p. 102 ss.

collocazione interna al Parlamento<sup>25</sup>.

L'esperienza del ventennio fascista, che annullò pressoché totalmente l'indipendenza e il carattere rappresentativo dell'Assemblea<sup>26</sup>, ha certamente influito sull'attuale disciplina costituzionale dell'istituto, che ripropone la riserva decisionale delle Camere (art. 66). Non a caso, nello storico saggio di Leopoldo Elia, dedicato al contenzioso elettorale<sup>27</sup>, si evidenzia come la scelta del Costituente non abbia "dato luogo nemmeno ad un vero problema in senso politico"<sup>28</sup>.

Anche la dottrina che, a distanza di anni, è tornata ad occuparsi del

25. Così F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, op. cit., pp. 2868-2869, che parla di "gestione governativa e di maggioranza del momento elettorale", e contesta l'osservazione fatta dall'on. Ruini in Assemblea costituente sulla correttezza ed imparzialità con cui fu condotta la verifica dei poteri in epoca statutaria.

26. Cfr. F. MOHRHOFF, *Parlamento*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Torino, Utet, 1965, p. 405. Le condizioni del sistema politico e sociale dell'epoca (in particolare, la debolezza delle Istituzioni rappresentative e il conseguente distacco delle masse dalla vita politica nazionale; le difficili condizioni economiche, aggravate dal primo conflitto bellico; l'incapacità del sistema liberale di dare espressione alle spinte democratiche che si levavano dal tessuto sociale e che aprì un varco al diffondersi di sentimenti di opposizione al modello parlamentare) permisero la rottura della Costituzione operata dall'ascesa del regime fascista. Gli effetti di questa involuzione, in senso autoritario, sul ruolo del Parlamento sono sanciti da significative riforme legislative. Con la legge Acerbo (18 novembre 1923, n. 2444), si modificò il sistema elettorale con la formazione di un unico collegio nazionale e l'attribuzione dei due terzi dei seggi della Camera alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di suffragi. Il restante terzo, invece, sarebbe stato assegnato con metodo proporzionale. Con le leggi 9 dicembre 1928, n. 2693 e 14 dicembre 1929, n. 2099, il Gran Consiglio del fascismo viene trasformato da organo di partito ad organo costituzionale del Regno, mentre con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, viene decretata la soppressione della Camera dei Deputati e la sua sostituzione con la Camera dei fasci e delle corporazioni, che elimina ogni connotazione rappresentativa dell'Istituzione parlamentare, essendo tutti i suoi membri provenienti dal Consiglio del Partito nazionale fascista e dal Consiglio nazionale delle corporazioni. In argomento, v. S. TRENTIN, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, Venezia, Marsilio, 1983 (ed. originaria 1929), p. 136 ss.; S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, op. cit., p. 192 ss.; S. SICARDI, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 270 ss. e p. 278 ss. e, da ultimo, G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 145 ss. Con specifico riguardo allo svuotamento delle prerogative parlamentari, v. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, Laterza, 1974, p. 373.

27. *Elezioni politiche (contenzioso)*, op. cit., p. 748.

28. Nello stesso senso si esprime, con riguardo alle prerogative dei parlamentari *ex art. 68 Cost.*, anche M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, op. cit., p. 1034, il quale rileva come la conferma di detta immunità non sollevò, in Assemblea costituente, alcuna obiezione, ma anzi apparve del tutto scontata e non inficiata dal ricordo dell'abuso che interessò tali prerogative nel periodo liberale.

tema, ha considerato detta opzione intrinseca al sistema costituzionale repubblicano, perché rispondente all'istanza di autonomia del Parlamento nei confronti di possibili ingerenze di altri poteri<sup>29</sup>.

Nondimeno, come si evince dalla prassi delle Camere, l'adozione di un sistema di controllo parlamentare sui requisiti di accesso al mandato rappresentativo non assicura un giudizio neutrale, al di sopra delle parti. E non v'è dubbio che un simile riscontro impedisca di leggere l'art. 66 Cost. alla luce di altre disposizioni costituzionali che riconoscono nella legittima formazione delle Camere l'inveramento non solo di interessi pubblici, ma anche di diritti inviolabili – del singolo elettore, dei candidati che partecipano alla competizione elettorale e delle formazioni politiche<sup>30</sup> (artt. 1, 2, 3, II c., 48, 49, 51) -, in ordine ai quali la Carta fondamentale contempla la garanzia dell'accesso ad un'effettiva tutela giurisdizionale (artt. 24, III, e II3)<sup>31</sup>.

Alla luce dell'esperienza parlamentare di oltre un sessantennio, l'interrogativo da cui muove questo lavoro attiene, dunque, all'opportunità di continuare a sostenere la validità e l'unicità della 'soluzione' improntata ad una riserva esclusiva delle Camere. Nell'arco di un più esteso quadro di osservazione empirica, si evidenzia, infatti, una mutata dialettica fra i Poteri dello Stato, non più riconducibile all'assetto politico-costituzionale che ha caratterizzato il sorgere del regime parlamentare in Italia.

Ci si chiede, pertanto, se il concreto esercizio della verifica dei poteri permetta, ancora oggi, di mantenere la prerogativa assembleare ancorata alle sue radici storiche e alle istanze 'istituzionali' che ne hanno connotato la nascita. Oppure se, invece, la "giurisprudenza"

29. Così V. LIPPOLIS, *Art. 66 Cost.*, op. cit., p. 117 e C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1994, p. 2.

30. Cfr. J. LUTHER, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, op. cit., p. 533, secondo cui "la risoluzione delle controversie sulla validità delle elezioni è concepibile non soltanto come tutela di una regolarità di diritto oggettivo, ma anche come garanzia dei diritti soggettivi degli elettori a scegliere liberamente e con parità di voto i loro rappresentanti, dei candidati ad accedere alle cariche elettive e dei partiti a scegliere i candidati e a competere per i voti degli elettori".

31. Una 'contraddizione' rilevata anche da P. TABARRO, *Appunti sulle prerogative del Parlamento*, op. cit., p. 30, il quale critica la scelta di un ordinamento fondato sulla piena garanzia dei diritti fondamentali di rimettere al giudizio di un organo politico la tutela del diritto di elettorato passivo ex art. 51 Cost., che lo stesso Giudice delle leggi (Corte cost. 22 dicembre 1989, n. 571, in *Giur. cost.*, 1989, p. 2635 ss.) ha annoverato tra i diritti inviolabili che godono della copertura costituzionale dell'art. 2.

delle Camere delinea un utilizzo della verifica dei poteri ormai troppo condizionato da logiche politiche – particolaristiche e contingenti – capaci di allontanare detta prerogativa dai canoni ispiratori da cui è sorretta.

Significativi mutamenti – soprattutto negli ultimi decenni – hanno interessato la struttura del sistema partitico e la formula elettorale per la formazione delle Camere, mettendo in discussione i più tradizionali istituti del diritto parlamentare.

Sul piano politico, il cambiamento si avverte già sul finire degli anni Ottanta, quando comincia ad allentarsi la tensione ideologica che, riflettendo lo scenario internazionale delle relazioni tra blocco occidentale e sovietico, ha caratterizzato la dialettica fra i partiti nelle prime legislature repubblicane.

Inevitabili gli effetti sulla forma di governo.

La fisionomia del contesto politico italiano della “*conventio ad excludendum*”<sup>32</sup>, come è noto, ebbe, quale meccanismo di compensazione<sup>33</sup>, l’integrazione dei partiti di opposizione in sede parlamentare (basti pensare alla programmazione consensuale dei lavori delle Camere e al coinvolgimento dei gruppi di minoranza nell’attività legislativa<sup>34</sup>), e questo modello di democrazia compromissoria contribuì a definire i rapporti fra Parlamento ed Esecutivo sulla base di uno schema dualistico imperniato su una netta distinzione fra l’ “area della rappresentanza” (comprendente le forze politiche presenti nelle Assemblee elettive) e l’ “area di legittimità” (quella cioè dei partiti ammessi al governo)<sup>35</sup>.

La necessaria ricerca di un accordo allargato all’interno delle Camere consentiva di sganciare la maggioranza parlamentare da quella

32. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 656 ss.

33. Cfr. G. U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 103, 1994, p. 15 e P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008, reperibile sul sito internet <http://www.costituzionalismo.it/>, p. 2.

34. Sull’argomento, v. A. PREDIERI, *Parlamento 75*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, 1975, p. 1 ss., part. p. 23 ss. e 30 ss., il quale parla di “disfunzione funzionale al sistema”, che sviluppa “un gioco parlamentare che si realizza nel perpetuarsi di quel doppio binario di antagonismo-opposizione sul fronte governativo, di cooperazione-integrazione sul fronte legislativo”.

35. G. SABBATUCCI, *La soluzione trasformista. Appunti sulla vicenda del sistema politico italiano*, in *Il Mulino*, 2/1990, p. 172.