

GIOVANNI TARLI BARBIERI

LA PERDURANTE ATTUALITÀ DELL'ART. 66 COST.
DOPO LA DECADENZA DEL SEN. BERLUSCONI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La genesi dell'art. 66 Cost. – 3. L'art. 66 Cost. alla luce della prassi applicativa. – 4. L'art. 66 Cost. nei più recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali. – 5. Le novità introdotte dall'art. 3 d.lgs. 235/2012. – 6. Le incerte prospettive di revisione dell'art. 66 Cost.

1. *Premessa*

La recente vicenda dell'applicazione del d.lgs. 235/2012 a Silvio Berlusconi e l'approvazione della proposta della Giunta delle elezioni di non convalidare la sua elezione hanno formato oggetto di un vasto dibattito anche a livello dottrinale¹.

Uno dei non pochi problemi che tale vicenda ha posto e pone è quello della perdurante attualità e sostenibilità² dell'art. 66 Cost. che, come è noto, attribuisce a ciascuna Camera il compito «di giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità»³.

È evidente che la questione in oggetto deve essere valutata in tutta la sua rilevanza, a prescindere da un caso, quello di Silvio Berlusconi, che ha finito, anche al

¹ Per tutti, senza pretese di completezza, N. LUPO, G. RIVISECCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 590 ss.; A. D'ANDREA, *Applicazione della legge Severino e "inagibilità" parlamentare: quel che è chiaro per le norme è certo legittimo per la Costituzione*, in www.costituzionalismo.it; G. RIVISECCHI, *L'incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (art. 1, commi 63-65)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 295 ss.; A. RACCA, *L'istituto della incandidabilità «approda» al Parlamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 2013, pp. 412 ss.; A. SEVERINI, *La presunta incostituzionalità del Decreto Severino: tattica dilatoria o dubbio non manifestamente infondato?*, in www.rivistaaic.it.

² Si mutua l'espressione di A. GIGLIOTTI, *È ancora sostenibile la «via parlamentare» per la verifica dei poteri? Un breve commento sulla decadenza del sen. Berlusconi*, in www.forumcostituzionale.it.

³ Sull'art. 66 Cost., cfr., per tutti, P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, I.R.E.S., 1949; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 754 ss.; V. LIPPOLIS, *Art. 66 Cost.*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1986, pp. 115 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, pp. 1270 ss.

di là delle intenzioni, come ha osservato Mario Dogliani, per determinare, per alcuni profili, «un ribaltamento tra ragione giuridica e ragione politica»⁴.

È noto che l'art. 66 Cost. configura un'attribuzione esclusiva delle Camere che esclude, nell'ambito della c.d. "verifica dei poteri"⁵, ogni possibilità di intervento dell'autorità giudiziaria, diversamente da quanto previsto, da un lato, per l'elezione dei parlamentari europei spettanti all'Italia e, dall'altro, per le elezioni regionali e locali.

Da questo punto di vista, a tale disposizione è da riconoscersi una forza derogatoria «in conformità ad una tradizione che affonda le sue radici nell'esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva», che non può estendersi al di là della specifica situazione regolata, in quanto diversamente, sarebbe negato il diritto al giudice indipendente e imparziale, sancito dalla Costituzione (art. 24, comma 1, e 102, comma 1, e 111, comma 2, Cost.) e garantito altresì dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6) (Corte cost., sent. 29/2003)⁶; diritto il cui nucleo essenziale è stato qualificato come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale fino dalla sent. 18/1982 della Corte costituzionale.

Pertanto, già nella sent. 66/1964 la Corte costituzionale ha escluso la liceità costituzionale dell'attribuzione ai Consigli regionali (anche delle Regioni a statuto speciale) del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti nonché sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità⁷, ritenendo che le disposizioni legislative o dei regolamenti interni dei Consigli regionali sulla verifica dei poteri (nonché sulle contestazioni e sui reclami elettorali) debbano essere interpretate come riferite alla sola fase amministrativa del contenzioso elettorale (Corte cost., sentt. 115/1972 e 113/1973), vista anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali (a seguito della l. cost. 3/2001, art. 117, comma 2, lett. l, Cost.). In questo senso, la più recente l. 165/2004, in attuazione dell'art. 122, comma 1, Cost., ha confermato l'attribuzione ai Consigli regionali delle decisioni sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità

⁴ M. DOGLIANI, *La ragione giuridica uguale per tutti*, in *Il Corriere della sera*, 30 agosto 2013.

⁵ Come è stato notato, poiché tale espressione «si richiama all'epoca in cui ogni deputato era munito di un proprio mandato rilasciato a lui dai suoi deleganti», sembra preferibile l'uso della locuzione, fatta propria dallo stesso art. 66 Cost., di «verifica dei titoli di ammissione» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1991, p. 482), ovvero quella, più generica, di «verifica delle elezioni» (L. ELIA, *Elezioni politiche. Contenzioso*, cit., p. 747).

⁶ Sulla sent. 29/2003, cfr., in particolare, F.S. CANTELLA, *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e Assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 185 ss.; F. SACCO, *Consigli regionali e "verifica dei poteri" tra autonomia e sovranità. Note a margine della sentenza n. 29 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, pp. 243 ss.

⁷ In senso conforme anche Cass., sez. un. civ., 10 marzo 1971, n. 674, in *Giur. it.*, 1971, I, 1, p. 811.

dei propri componenti, nonché del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale «fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi» (art. 2, comma 1, lett. *d*; art. 3, comma 1, lett. *e*).

Analogamente, con la sent. 93/1965, la Corte ha dichiarato incostituzionali, per violazione dell'art. 108, comma 2, Cost., le disposizioni che attribuivano ai Consigli comunali e provinciali una competenza giurisdizionale in materia di contenzioso elettorale.

Per quanto riguarda le elezioni europee, il titolo VII della l. 18/1979 prevede una tutela giurisdizionale in capo al giudice amministrativo, per quanto riguarda gli atti di proclamazione degli eletti (cfr. ora artt. 130 ss., d.lgs. 104/2010) e in capo al giudice ordinario, per quanto riguarda le condizioni di eleggibilità e di compatibilità (cfr. ora, art. 23, d.lgs. 150/2011).

2. La genesi dell'art. 66 Cost.

Non è inutile ricostruire la genesi dell'art. 66 Cost.⁸, che certamente non accoglie una soluzione ricorrente nel panorama comparatistico⁹.

In Assemblea costituente il tema fu affrontato innanzitutto nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione nella seduta del 19 settembre 1946, nella quale risultò assolutamente prevalente la tesi di radicare nelle Camere la verifica dei poteri.

Rimase quindi in minoranza la proposta, presentata da Mortati e sostenuta anche da Ambrosini, Leone e Bozzi, di attribuire questa competenza ad un apposito organo giurisdizionale (cfr. *infra*)¹⁰.

Il Presidente Terracini, in opposizione alla proposta di Mortati, ebbe a notare che «nel Parlamento italiano si è affermato un principio che, se non è codificato, ha non di meno un suo grande valore: il Parlamento si considera come una zona extra-

⁸ Sulla genesi dell'art. 66 Cost., cfr., in particolare, F. MOHRHOFF, *Verifica dei poteri*, in *N.mo dig. it.*, XX, Torino, Utet, 1975, p. 665; V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976, pp. 201-202; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 119 ss.; L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 297 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, cit., pp. 1270-1271.

⁹ Sul punto, in particolare, F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2859 ss.

¹⁰ Sul punto, A. MANZELLA, *Formazione della Camera. Stato giuridico dei deputati. La verifica dei poteri. L'autorizzazione a procedere. L'accusa parlamentare*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, p. 106, nt. 10.

territoriale; la Camera ha un'amministrazione sua e persino un suo piccolo governo interno, perché il Presidente emette autonomamente i suoi decreti. Il che sta a provare che la Camera ha una sovranità che non tollera neppure nelle cose di minore importanza una qualsiasi limitazione. Potrà trattarsi di una posizione di carattere simbolico; tuttavia essa significa che ogni intromissione, sia pure della magistratura, è da evitarsi»¹¹.

Si tratta di un intervento che ha per tanti versi anticipato sviluppi normativi e giurisprudenziali che si sarebbero radicati in epoca repubblicana e che allora finì per determinare l'accantonamento anche di emendamenti che pure, anche in prospettiva (par. 6), si sarebbero potuti dimostrare di grande interesse, come quello di Bulloni, che propose la giurisdizionalizzazione delle competenze della Giunta delle elezioni¹².

Anche in forza della netta presa di posizione di Terracini, fu quindi riproposta, in sostanza, la soluzione fatta propria dall'art. 60 dello Statuto albertino (ai sensi del quale «ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli d'ammissione dei propri membri»); tale continuità è stata spiegata sia «a motivo della troppo recente esperienza fascista, durante la quale l'indipendenza delle Camere aveva subito letali lesioni»¹³ (la più grave delle quali era stata l'approvazione da parte della Camera, il 9 novembre 1926, della mozione che determinò la decadenza dal mandato parlamentare dei deputati di opposizione, anche non aventiniani)¹⁴, sia per la volontà dei partiti di massa di escludere controlli *ab externo* sul Parlamento, organo nel quale era destinata a manifestarsi pienamente la loro legittimazione e preminenza¹⁵.

Peraltro, proprio il precedente del 1926 avrebbe ben potuto giustificare soluzioni diverse da quelle infine accolte nell'art. 66 Cost., essendo esso rivelatore di tutti i rischi di un processo decisionale rimesso interamente a logiche politiche (cfr. *infra*).

Viceversa, nel corso dell'esame presso il *plenum* della Costituente, la ripresentazione della proposta di Mortati di affidare ad un apposito tribunale, presieduto dal Primo Presidente della Cassazione e composto in pari numero da magistrati della

¹¹ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, 19 settembre 1946, res. somm., pp. 217-218.

¹² Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, 19 settembre 1946, res. somm., p. 217.

¹³ M. CERASE, *Art. 66*, cit., p. 1271.

¹⁴ Sulla "mozione Turati" cfr., da ultimo, G. BUONOMO, *La decadenza dei deputati nella Camera del Regno d'Italia del 9 novembre 1926*, in *Historia constitucional*, 2012, pp. 697 ss.; è da sottolineare che, secondo D. FISICHELLA, *Dittatura e monarchia. L'Italia tra le due guerre*, Roma, Carocci, 2014, pp. 101 ss., proprio con l'approvazione di tale mozione sarebbe avvenuto il definitivo tramonto del regime liberale.

¹⁵ M. CERASE, *Art. 66*, cit.

Cassazione, del Consiglio di Stato e da membri eletti dalle due Camere, la competenza a giudicare «del possesso dei requisiti per la nomina a membro del Parlamento, nonché delle questioni relative alla perdita del mandato», rimanendo però alle Camere «la pronuncia definitiva sull'ammissione dei propri membri e sulla loro cessazione»¹⁶, fu ancora una volta respinta. Eppure le motivazioni del grande costituzionalista appaiono insieme chiare ed attuali, essendo riferibili al fatto che «uno dei problemi fondamentali della nostra nascente democrazia è precisamente quello di creare guarentigie abbastanza solide per la tutela delle minoranze»; ed infatti, in materia di accertamento dei titoli per l'ammissione dei membri delle Camere, «il pericolo che questo accertamento si faccia con criteri politici non è solo eventuale, ma concreto, ed esso tende a divenire sempre più grave via via che la lotta politica assume carattere di maggiore asprezza», mentre l'accertamento dei titoli di ammissione «si compie attraverso un esame di pura legittimità, e quindi meglio può essere adempiuto da un organo che, per la sua composizione, dia affidamento di poterlo compiere con maggiore competenza ed indipendenza»¹⁷; da qui, ancora, l'estensione della competenza dell'organo in questione anche alle pronunce di decadenza dei membri del Parlamento proprio per scongiurare, come si è accennato, derive simili a quelle del novembre 1926¹⁸.

Si trattava, come si vede, di una proposta assai più moderata di quella di Romano (anch'essa respinta) secondo il quale le controversie in questione avrebbero dovuto essere attribuite in via esclusiva ad un collegio composto da tutti i Presidenti di sezione della Corte di Cassazione e presieduta dal Primo Presidente di quest'ultima, sul presupposto dell'inevitabile rischio di degenerazioni che l'affidamento al Parlamento avrebbe comportato¹⁹.

Nonostante ciò, essa andò incontro ad obiezioni radicali di Lussu, che espresse un «senso di offesa», ritenendo che «solo un costituzionalista, estraneo alla politica, poteva presentare un emendamento di questo genere e per giunta insistere nel suo errore»²⁰, di Gasparotto («Resterebbe esautorata l'Assemblea se rinunciaste a questo suo diritto, che è affermato da tutta la tradizione della democrazia italia-

¹⁶ Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, res. sten., p. 1099.

¹⁷ Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, res. sten., *ivi*.

¹⁸ «Si può ricordare un esempio macroscopico di abuso del Parlamento in questa materia: e cioè la decadenza dichiarata dal Parlamento fascista dei deputati aventiniani. L'esistenza di una norma del genere di quella proposta avrebbe potuto per lo meno rendere più difficile l'abuso»: Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, *cit.*, *ivi*.

¹⁹ Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, res. sten., p. 1098. Peraltro, appare forse eccessiva l'ultima parte dell'intervento di Romano che, in risposta a «voci a sinistra» ebbe a notare che «la magistratura non si è mai sporcata di fascismo, è rimasta sempre al suo posto e lo è anche oggi. Siete voi che la volete asservita ma non vi riuscite».

²⁰ Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, res. sten., p. 1100.

na»²¹) e soprattutto di Meuccio Ruini, secondo il quale l'attribuzione a ciascuna Camera della verifica dei poteri sarebbe stata consigliabile anche per una «ragione pratica»²²: diversamente, infatti, si sarebbe dovuto prevedere e regolare in Costituzione la composizione di un eventuale tribunale elettorale, ma tale soluzione avrebbe finito per «spossare il Parlamento di una sua attribuzione, cui è legato un valore altamente democratico»²³.

D'altra parte, lo stesso Calamandrei sembrò appoggiare la soluzione infine fatta propria dall'art. 66 Cost., pur proponendo l'espressa previsione in Costituzione di una Giunta permanente, composta in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi della Camera «fornita degli stessi poteri istruttori che ha l'Autorità giudiziaria», competente a svolgere una istruttoria («indagine») «sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità sopraggiunte dopo le elezioni, per riferirne alla Camera, che può dichiarare la decadenza dalla carica del deputato o senatore diventato ineleggibile o incompatibile»²⁴.

3. *L'art. 66 Cost. alla luce della prassi applicativa*

Fino alla riforma elettorale del 1993 l'allocazione alle Camere della competenza in oggetto è oggetto di rilievi critici di una parte della dottrina che, già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, ripropone integralmente le obiezioni avanzate alla Costituente riguardo alla soluzione infine fatta propria nell'art. 66 Cost.²⁵.

Da parte sua, Mortati ribadisce le proprie obiezioni circa l'assenza della «imparzialità del giudizio, dato che esso assume carattere politico e conduce a vere e gravi violazioni della legge, allo scopo di favorire gli eletti del partito di maggioranza»²⁶, mentre Paladin denuncia l'«anacronismo» dell'art. 66 Cost., fonte di

²¹ Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, res. sten., *ivi*.

²² Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, res. sten., *ivi*.

²³ Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, res. sten., p. 1101. Il Presidente della Commissione dei 75 significativamente concluse nel senso che «nell'esercizio dei loro poteri di verifica, dopo tutto, i due rami del Parlamento non hanno mai compiuto gravissimi abusi. È inutile dire male di noi stessi. Vi possono essere state incertezze. Ma in tutta la loro storia le Camere hanno mostrato senso di giustizia in questa materia». Ruini non sembrò cambiare idea successivamente, arrivando semmai a ravvisare la necessità di un'armonizzazione dei criteri di valutazione e di interpretazione delle norme per l'ammissione al Parlamento: M. RUINI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Appunti*, Roma, Bulzoni, 2007, p. 130.

²⁴ Assemblea costituente, sed. ant. 10 ottobre 1947, cit., p. 1098.

²⁵ P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, cit., p. 7.

²⁶ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 486.

«gravi ingiustizie», sebbene «perpetrate nell'ambito di ciascun singolo gruppo parlamentare, senza mai ledere un partito a vantaggio di un altro»²⁷.

Di fatto, ancora prima del 1993, come affermato dal Presidente della Giunta delle elezioni di Montecitorio nella II legislatura, nell'esercizio di questa prerogativa «errori di gravità eccezionale sono stati compiuti alla Camera dei deputati prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana»²⁸, così da far risaltare «una bruttissima lacuna nell'ordinamento delle garanzie».

Sicuramente, la competenza parlamentare ex art. 66 Cost. ha evidenziato tutti i suoi limiti allorché, ad esempio, nella X legislatura, pur essendo stati accertati gravissimi illeciti nell'andamento del voto nella circoscrizione Napoli-Caserta, non fu deciso l'annullamento delle elezioni in questa circoscrizione della Camera, solo perché, per il funzionamento del sistema elettorale allora vigente, tale decisione avrebbe comportato necessariamente una nuova globale ripartizione dei seggi²⁹.

Tuttavia, a parte questa vicenda, prima della svolta maggioritaria del 1993, le conseguenze negative dell'affidamento alle Camere delle procedure di verifica delle elezioni e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità sono state, in qualche misura, attenuate «dalle dinamiche interne al sistema politico, per definizione compromissorie»³⁰ e dal fatto che, nel primo caso (verifica delle elezioni) le controversie sorgevano prevalentemente tra i candidati all'interno di una stessa lista, per effetto del voto di preferenza previsto nelle elezioni della Camera³¹; peraltro lo stesso

²⁷ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, p. 312, il quale sottolinea che «talora, infatti, i giudizi delle Camere sono stati a tal punto arbitrari, da far registrare alcuni casi di candidati che, pur avendo ottenuto un maggior numero di voti rispetto a chi già sedeva in Parlamento, alla stregua di formali accertamenti della Giunta, non sono stati dichiarati eletti». Come ricorda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 195, «l'assemblea che rifiuta gli accertamenti della giunta compie atto gravemente irrazionale e che tuttavia l'ordinamento deve "sopportare" per mancanza di rimedi», come avvenne nel gennaio 1964 quando la Camera convalidò l'elezione dell'on. Franco Franchi, in luogo di Giovanni Fante nonostante che la Giunta delle elezioni avesse accertato che quest'ultimo aveva ottenuto un maggior numero di preferenze.

²⁸ A.R. JERVOLINO, *Esperienze nella giunta delle elezioni*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, V, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 441.

²⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 175-176.

³⁰ G. RIVOCCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 206, che si riferisce a L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., p. 748 e pp. 791 ss. Esprime una valutazione non negativa sulla competenza esercitata dalle Camere F. MOHRHOFF, *Verifica dei poteri*, cit., p. 665.

³¹ Certamente non tutte le vicende sono state egualmente controverse o affrontate dalle Camere in modo discutibile. Emblematica è la vicenda della contestazione dell'elezione del deputato Fusaro (Pri), culminata nella proposta della Giunta delle elezioni di annullamento di tale elezione (tale proposta era motivata dall'errato conteggio del numero di preferenze in alcune sezioni). Tale proposta fu approvata dalla Camera senza opposizione di Fusaro il quale concluse in questi termini il suo intervento: «Desidero innanzitutto rivolgere un ringraziamento alla Giunta delle elezioni, al suo Presidente ed in particolare al relatore Renzo Moschini. Do atto molto volentieri, con assoluta

Leopoldo Elia, assai prudente nella valutazione del funzionamento della verifica delle elezioni fino al 1965, doveva riconoscere che, nel caso dell'accertamento delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, «diversamente sono andate le cose», poiché «la Camera si è discostata dalla *ratio legis*, e dalle intenzioni del legislatore del 1956», anche se, in alcuni casi, «le deliberazioni dell'assemblea – lo dimostrano anche le oscillazioni della giunta – non possono biasimarsi come propriamente arbitrarie»³².

Tuttavia, dopo la svolta del 1993, con l'introduzione di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari per entrambi i rami del Parlamento, la competenza in esame deve essere inquadrata nell'ambito della logica competitiva che ispira i rapporti tra maggioranza e opposizione; la contestazione delle elezioni, così come il giudizio sui casi di ineleggibilità e incompatibilità, hanno quindi risentito in modo determinante del nuovo contesto nel quale l'esercizio della competenza di cui all'art. 66 Cost. può anche comportare un'alterazione dei rapporti di forza in seno alle Camere, ovvero determinare conseguenze politiche gravi³³.

Alcuni esempi relativi alla verifica delle elezioni e al giudizio sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità sono, da questo punto di vista, illuminanti.

Nel primo caso, si può ricordare nella XII legislatura la vicenda delle contestate elezioni di due deputati del centro sinistra (Vendola e Reale) che sono state convalidate dall'Assemblea dopo la caduta del primo Governo Berlusconi e il dissolvimento della maggioranza di centro-destra, pur avendo la Giunta delle elezioni della Camera proposto in precedenza l'annullamento delle elezioni³⁴. Ed a parti invertite si può ricordare nella XIV legislatura la discussa convalida dell'on. Sardelli, a fronte di un'indagine giudiziaria che aveva dimostrato errori decisivi nell'attribuzione dei voti.

Sempre nella XIV legislatura, l'ancora più grave vicenda dei c.d. “seggi fantasma” ha impedito la proclamazione di 11 deputati in conseguenza della maldestra utilizzazione di una “lista civetta” da parte della coalizione di centro-destra, con ciò

sincerità, della correttezza con cui l'una e l'altro hanno svolto il loro lavoro, senza precipitazione superficiale, ma anche senza lungaggini sulle quali del resto io stesso non ho mai voluto contare [...] Non c'è in me rammarico per la decisione giusta che state per prendere. La democrazia ha le sue regole, e quella fondamentale è che in democrazia contano i numeri» (Camera dei deputati, 20 settembre 1984, rispettivamente p. 17024 e 17025).

³² L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., p. 791, il quale peraltro esprimeva perplessità sul fatto che l'Assemblea ribaltasse senza motivazioni espresse le proposte della Giunta, poiché «naturalmente, non sempre la circostanza che sia la giunta a proporre una certa deliberazione, garantisce in assoluto che la deliberazione sia quella giusta; ma, in genere si deve ammettere che, per il fatto solo d'essere motivata (a meno che non vi siano relazioni di minoranza), la proposta avanzata dalla Giunta si presenta come la più accettabile» (p. 792).

³³ Per tutti, G. RIVOCCHI, *Il contenzioso*, cit., p. 207; L. CIAURRO, *I parlamentari*, cit., pp. 312 ss.

³⁴ Su tale vicenda, per tutti, M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 662 ss.

lasciando la Camera, per l'intera durata della legislatura, in una composizione più ridotta rispetto a quella prescritta dalla Costituzione³⁵.

Altrettanto e forse ancora più delicata è stata la vicenda delle elezioni del 2006, con l'assegnazione contestata (ma forse senza fondamento) del premio di maggioranza alla Camera alla coalizione di centro-sinistra per soli 24 mila voti circa. Tale vicenda ha evidenziato la palese inadeguatezza delle procedura di verifica dei poteri ad atteggiarsi come una possibile ripetizione in sede parlamentare di operazioni di calcolo e di scrutinio che teoricamente (si potrebbe dire: tempi permettendo...) avrebbero potuto ribaltare l'insieme delle proclamazione dei deputati decise con l'applicazione del premio di maggioranza³⁶.

Per quanto riguarda il giudizio sui casi di ineleggibilità e incompatibilità, si possono ricordare, nella XV legislatura, «il sofferto esame» della proposta di contestazione dell'on. Previti³⁷, condannato con sentenza passata in giudicato alla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e, nella legislatura successiva, la clamorosa vicenda della contestata elezione nella circoscrizione estero del sen. Di Girolamo, culminata nelle dimissioni dello stesso³⁸.

Più in generale, per discutibili ragioni politiche nel più recente periodo le Camere hanno provveduto a “disapplicare”, ovvero ad interpretare in termini discutibilmente angusti, fattispecie di ineleggibilità originaria o sopravvenuta, dando luogo ad una “giurisprudenza parlamentare” divergente rispetto a quella degli organi giurisdizionali³⁹.

Peraltro, al di là dei profili sostanziali della materia, l'adozione di nuovi sistemi elettorali non si è accompagnata né ad una revisione della disciplina delle limitazioni all'elettorato passivo (cfr. *infra*, par. 6) né ad un ripensamento delle regole

³⁵ Su tale vicenda, per tutti, L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003.

³⁶ A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri nella dialettica politica tra maggioranza e opposizione*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 162 ss.

³⁷ È questa l'espressione di L. CIAURRO, *I parlamentari*, cit., p. 305.

³⁸ Su tale non edificante vicenda, in particolare, E. GRIGLIO, P. GAMBALE, *Il “caso Di Girolamo”: limiti e prospettive di apertura del giudizio di convalida parlamentare degli eletti*, in *Rass. parl.*, 2009, pp. 811 ss.; G. PICCIRILLI, *L'epilogo (in Parlamento) del caso Di Girolamo: l'“opzione” tra dimissioni, annullamento dell'elezione e autorizzazione all'arresto di un senatore*, in *Rass. parl.*, 2010, pp. 775 ss.

³⁹ Per tutti, G. RIVOCCHI, *Il contenzioso*, cit., pp. 218 ss. Così, il nuovo assetto del sistema politico non ha consentito di affrontare la *vexata quaestio* dell'eleggibilità del leader del centro-destra, Berlusconi, ai sensi dell'art. 10 del D.p.r. 361/1957: sul punto, per tutti, A. PACE, *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari di organi di governo*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 53 ss.; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 225 ss.; L. IMARISIO, *Ineleggibilità e incompatibilità politico-costituzionali. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 224 ss.

procedurali contenute nei regolamenti parlamentari «da sempre ritagliate [...] troppo fedelmente sui meccanismi della legge elettorale vigente in un dato momento storico»⁴⁰.

In sintesi, nel più recente periodo, si è parlato della verifica dei poteri come di un settore che, pur governato formalmente da regole e garanzie tipiche dei procedimenti giurisdizionali, appare «completamente riassorbito nella contesa politica e quindi soggetto alla più schietta ottica partigiana» e pertanto «le determinazioni relative al procedimento di convalida sono dettate esclusivamente dalla dinamica contingente tra gli schieramenti»⁴¹, così confermando quella impressione «di privilegio e di chiusura», denunciata efficacemente da Berti⁴²; il tutto aggravato, come si dirà anche più oltre, da una crescente complessità delle controversie dal punto di vista tecnico-giuridico⁴³.

4. *L'art. 66 Cost. nei più recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali*

In definitiva, è il diritto fondamentale dei cittadini ad accedere alle cariche elettive⁴⁴ che le procedure di cui all'art. 66 Cost. finiscono per mettere in discussione⁴⁵, così come appare lesa l'art. 111 Cost., a maggior ragione a seguito delle modifiche introdotte con la l. cost. 2/1999, difettando la terzietà del giudizio⁴⁶; il tutto aggravato dal fatto che i tempi di decisione, spesso assai lunghi, risentono sia del contesto politico che della «rilevanza politica» della controversia.

⁴⁰ P. GAMBALE, *La recente prassi in tema di verifica dei risultati elettorali, tra profili problematici emersi e ipotesi di soluzioni*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss, 2007, p. 306; nello stesso senso, A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri*, cit., pp. 159 ss.

⁴¹ M. CERASE, *Art. 66*, cit., p. 1283.

⁴² «Tutte le giurisdizioni domestiche sono espressione di privilegio e di chiusura, non potendosi altrimenti giustificare in un ordine costituzionale nel quale le stesse garanzie debbono valere per tutti i soggetti dell'ordinamento, al di là e al di sopra di status particolari»: G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, p. 453.

⁴³ L. CIAURRO, *I parlamentari*, cit., p. 310.

⁴⁴ Sulla giurisprudenza costituzionale che qualifica i diritti di elettorato attivo e passivo come fondamentali e inviolabili, cfr., da ultimo, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 9 ss.

⁴⁵ Per tutti, G.E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., pp. 241 ss.; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 83.

⁴⁶ Oltre a M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., pp. 71 ss., cfr., in particolare, F.G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 3613 ss.; E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *ivi*, pp. 3620 ss.

Tuttavia, finora la Corte europea dei diritti dell'uomo non è intervenuta sui possibili profili di contrasto con l'art. 6 della C.e.d.u., sembrando anzi, *incidenter tantum*, giustificare la disciplina della verifica dei poteri nell'ordinamento italiano (così come in quello belga e lussemburghese) nella misura in cui essi «hanno una lunga tradizione democratica, che tende a fugare ogni dubbio circa la legittimità di una tale pratica»⁴⁷, e quindi legittimando l'idea che per gli ordinamenti democratici consolidati «il terreno di verifica elettorale sul piano internazionale si fermi ai profili [...] squisitamente intrinseci di ordine “ambientale” e “formale” della libertà e dell'eguaglianza del voto [...]. Sicché l'organizzazione di elezioni, particolarmente sul piano intrinseco della messa a punto del sistema – anche di giustizia – elettorale, continua a costituire – pure a questo “livello” – una “zona d'ombra” ben salda nelle mani degli Stati – *rectius*: dei legislatori - sovrani»⁴⁸.

Viceversa, sia l'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* del'Osce, con riferimento alle elezioni del 2006⁴⁹, sia il “Codice di buona condotta in materia elettorale”, elaborato dalla c.d. “Commissione di Venezia”⁵⁰, hanno richiamato l'Italia all'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale efficace, tanto che, con riferimento a quest'ultimo documento, si è parlato di «non pochi punti di frizione» con il sistema di verifica parlamentare di cui all'art. 66 Cost.⁵¹.

Questi documenti non hanno peraltro determinato, come pure sarebbe stato auspicabile, una rilettura in senso riduttivo dell'art. 66 Cost.⁵².

È sufficiente ricordare, a questo proposito, la *vexata quaestio* della tutela giurisdizionale nella fase precedente allo svolgimento delle elezioni politiche, in ordine alla quale la Corte di cassazione, disattendendo la “giurisprudenza parlamentare”

⁴⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, *Grosaru c. Romania*, (Ricorso n. 78039/01), 2 giugno 2010, 2. 28 della parte *in fatto* (il testo in italiano è rinvenibile nel sito www.osservatoriocedu.eu). Peraltro, sul punto, la Corte ammette che «la Commissione di Venezia, tuttavia, si dimostra cauta in via generale quanto all'effettività di questo tipo di ricorso, sembrando considerare con molte riserve l'imparzialità di tali organi».

⁴⁸ L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., p. 367.

⁴⁹ Sul Rapporto, pubblicato nel sito www.osce.org, cfr., in particolare, G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 785 ss.

⁵⁰ Sul codice (reperibile nel sito www.venice.coe.int), cfr., da ultimo, G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 151 ss.

⁵¹ G. PICCIRILLI, *L'aggiramento*, cit., p. 156; D. GIROTTO, *Giudicare le elezioni: l'implementazione dei principi codificati dal Consiglio d'Europa e il caso italiano*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, pp. 1580 ss.

⁵² G. PICCIRILLI, *L'aggiramento*, cit., p. 161.

sul punto⁵³, ha stabilito che il rispetto del principio di autodichia delle Camere, di cui all'art. 66 Cost., impone di ritenere l'esclusiva competenza delle Giunte a decidere su qualsiasi contestazione avverso le deliberazioni dell'Ufficio elettorale centrale, ivi comprese quelle attinenti all'ammissione o esclusione delle liste o dei relativi contrassegni dalla competizione elettorale⁵⁴.

Sul punto, la Corte costituzionale nella sent. 259/2009⁵⁵ ha disatteso le censure di costituzionalità relative all'art. 87 del D.p.r. 361/1957 che, in attuazione dell'art. 66 Cost., riserva alla Camera la convalida dell'elezione dei propri membri, nonché il «giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente»⁵⁶. Ad avviso del giudice delle leggi, è da escludere che «vi sia nell'ordinamento un vuoto di tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel procedimento elettorale preparatorio delle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il giudice competente in materia è stato, infatti, individuato nello stesso organo parlamentare dal giudice supremo del riparto delle giurisdizioni, che, a norma della Costituzione (art. 111, ottavo comma) e delle leggi vigenti, è la Corte di cassazione»⁵⁷. In ogni caso, conclude la sentenza in oggetto, «l'attuale situazione di incertezza sul giudice competente a conoscere dei ricorsi avverso gli atti degli Uffici elettorali deriva da una divergenza interpretativa delle disposizioni vigenti, che può e deve essere risolta con gli strumenti giurisdizi-

⁵³ In particolare, già nella XIII legislatura la Giunta delle elezioni della Camera (seduta del 9 ottobre 1996) e la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato (seduta del 21 settembre 1999) hanno escluso di poter giudicare, ai sensi dell'art. 66 Cost., gli atti del procedimento elettorale preparatorio da cui derivi l'esclusione di un candidato o di una lista: sul punto, in particolare, G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico*, cit., pp. 804 ss.; L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 828 ss.; M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., p. 32.

⁵⁴ Cass. civ., sez. un. civ., 31 luglio 1967, n. 2036; 17 ottobre 1980, n. 5583, in *Giust. civ.*, 1981, I, pp. 44 ss.; 14 dicembre 1984, n. 6568, in *Foro it.*, I, cc. 1379 ss.; 9 giugno 1997, n. 5135, in *Giust. civ. mass.*, 1997, pp. 944 ss.; 22 marzo 1999, n. 172, in *Giust. civ.*, 1999, I, pp. 2327 ss.; 6 aprile 2006, nn. 8118, in *Giust. civ.*, 2007, I, pp. 2908 ss.; 8 aprile 2008, nn. 9151 e 9152, sulle quali, in particolare, A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. giur.*, 2008, pp. 1689 ss.; F. MOROZZO DELLA ROCCA, *Non ammissione di lista elettorale; quale tutela giurisdizionale?*, in *Giust. civ.*, 2009, I, pp. 224 ss.; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente ... imprudente*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 2696 ss.; S. MEZZACAPO, *L'affidamento a un organo speciale giustificato da esigenze di speditezza*, in *Guida al diritto*, 2008, 21, pp. 24 ss.

⁵⁵ Sulla sent. 259/2009, oltre ai contributi di F.G. SCOCA e di E. LEHNER richiamati nella nt. 46, cfr. P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁶ L'art. 87 del D.p.r. 361/1957 è applicabile anche al Senato in forza dell'art. 27 del d.lgs. 533/1993).

⁵⁷ *Considerato in diritto*, n. 3.

zionali, comuni e costituzionali, esistenti [...]. Si tratta [...] di contrasti che possono dar luogo ad un regolamento di giurisdizione o ad un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, dal primo dei quali discende il riparto della giurisdizione in base alla legge ordinaria, dal secondo la delimitazione delle sfere di competenza costituzionalmente sancite, qualora il problema si incentri sull'interpretazione dell'art. 66 Cost.»⁵⁸.

Rimane il fatto però, e questo costituisce un elemento non privo di ambiguità, che la Corte non sembra ritenere che la soluzione fatta propria dall'art. 87 del D.p.r. 361/1957 sia, per così dire, "costituzionalmente vincolata" in forza dell'art. 66 Cost., poiché la stessa sent. 259/2009 ammette che le controversie in questione potrebbero essere devolute alla giurisdizione del giudice ordinario ovvero a quella esclusiva del giudice amministrativo⁵⁹, secondo quanto prefigurato dall'art. 44, comma 2, lett. d), della l. 69/2009⁶⁰. La pronuncia finisce quindi, come esattamente è stato osservato, per legittimare, fino ad una futura, ipotetica modifica legislativa, l'impostazione della Cassazione, pur negando che essa costituisca «una conseguenza necessaria e non defettibile della disciplina costituzionale»⁶¹.

Tuttavia, la mancata attuazione dell'art. 44 della l. 69/2009, da un lato, e la recente riproposizione da parte della Cassazione della competenza delle Camere radicate nell'art. 66 Cost.⁶², dall'altro, fanno sì che ad oggi sussista nel procedimento elettorale preparatorio un sostanziale vuoto di tutela nei casi di esclusione di liste o candidati (come potrebbe essere l'ex senatore Berlusconi, oggi incandidabile) per i quali è impedita anche una qualunque forma di tutela post-elettorale⁶³. Si tratta di

⁵⁸ Considerato in diritto, *ivi*.

⁵⁹ Considerato in diritto, n. 4.

⁶⁰ Tale disposizione delegava il Governo ad introdurre, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa, «la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni». Tale previsione non è stata però attuata nel codice del processo amministrativo, essendo stata espunta dal testo emanato dal Capo dello Stato la disposizione attuativa: su tale vicenda, in particolare, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., pp. 37 ss.

⁶¹ A. PAJNO, *Fase preparatoria*, cit., p. 1696; sul punto, cfr. anche E. LEHNER, *L'apertura condizionata*, cit., pp. 3624 ss.

⁶² Cass. civ., sez. un., 15 febbraio 2013, n. 3731, in *Foro amm. – C.d.S. (II)*, 2013, p. 359.

⁶³ M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., p. 69. Da parte sua, G. RIVOCCHI, *Il contenzioso*, cit., p. 252, afferma che «dovrebbe essere consentito all'incandidabile alla carica di parlamentare che lamenti la propria illegittima esclusione dalla competizione elettorale – ipotesi comunque difficile, atteso che tale condizione si determina per effetto del giudicato penale – di contestare la propria ricasazione davanti al giudice ordinario». Pertanto, «ne potrebbe conseguire una disparità di trattamento tra l'incandidabile alla carica di parlamentare in via originaria, che non

una conseguenza assai grave, se è vero che la Corte, in una sentenza successiva (236/2010), ha sostenuto, con riferimento alle elezioni provinciali, ma con una affermazione di carattere generale, la necessità di garantire forme di tutela immediata, piena ed effettiva nella fase pre-elettorale, trattandosi di «una garanzia fondamentale per tutti i cittadini», poiché «in un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti [...] nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.»⁶⁴.

5. Le novità introdotte dall'art. 3 del d.lgs. 235/2012

Il secondo fattore che ripropone in tutta la loro evidenza i limiti dell'art. 66 Cost. è dato dall'entrata in vigore degli artt. 1 e 3 del d.lgs. 235/2012, che sono stati applicati per la prima volta al sen. Berlusconi, condannato in via definitiva a quattro anni di reclusione (di cui tre condonati per l'indulto, ai sensi della l. 241/2006) per il reato di frode fiscale (art. 2, d.lgs. 74/2000)⁶⁵.

Come è noto, l'art. 1, comma 1, lett. c), prevede che non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore «coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale».

Da parte sua, l'art. 3 dispone: «Qualora una causa di incandidabilità di cui all'articolo 1 sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione. A tal fine le sentenze definitive di condanna di cui all'articolo 1, emesse nei confronti di deputati o senatori in carica, sono immediatamente comunicate, a cura del pubblico ministero presso il giudice indicato nell'articolo 665 del codice di procedura

potrebbe ovviamente fruire della "copertura" dell'art. 66 Cost., e l'incandidabile in via sopravvenuta, che si gioverebbe invece di tali garanzie» (p. 253).

⁶⁴ Considerato in diritto, n. 3.4. Sulla sent. 236/2010, per tutti, R. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 2905 ss.; E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali*, *ivi*, pp. 2908 ss.; O. FORLENZA, *Posticipare il ricorso all'esito della competizione non garantisce un'efficace tutela giurisdizionale*, in *Guida al diritto*, 2010, 30, pp. 99 ss.

⁶⁵ Sul d.lgs. 235/2012, cfr., oltre ai lavori già pubblicati nella nt. 1, G. RIVOSECCHI, *Il quadro normativo vigente e i disegni di legge in materia di ineleggibilità e incompatibilità presentati nel corso della XVII legislatura: una ricognizione*, in www.astrid-online.it; F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in www.rivistaaic.it.

penale, alla Camera di rispettiva appartenenza» (comma 1). «Se l'accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti, la Camera interessata, anche nelle more della conclusione di tale fase, procede immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida» (comma 2). «Nel caso in cui rimanga vacante un seggio, la Camera interessata, in sede di convalida del subentrante, verifica per quest'ultimo l'assenza delle condizioni soggettive di incandidabilità di cui all'articolo 1» (comma 3).

Senza poter in questa sede affrontare le problematiche generali delle fattispecie di incandidabilità e le differenze tra queste e quelle di ineleggibilità⁶⁶, si può però osservare che il contenuto di tale ultima disposizione appare conforme alla tesi secondo la quale «le Camere non appaiono tenute a dare un seguito del tutto automatico alla pronuncia dell'autorità esterna in base alla quale essa viene meno, non sono cioè obbligate a dichiarare la decadenza del parlamentare senza compiere alcun accertamento»⁶⁷; infatti, «la *ratio* dell'art. 66, volta ad evitare che soggetti esterni possano incidere sulla composizione delle Camere, impone una loro esplicita decisione, costitutiva degli effetti della decadenza, e consente quindi un esame della fattispecie per verificare la regolarità del procedimento sfociato nell'atto cui è connessa la perdita della capacità elettorale»⁶⁸, ovvero per accertare la «sussistenza dei presupposti di diritto esterni al merito delle determinazioni dell'autorità giudiziaria, le quali, se definitive, non consentono alcun margine di apprezzamento discrezionale in capo all'organo parlamentare»⁶⁹, ovvero ancora, secondo altri, per accertare se la pronuncia giurisdizionale «sia stata un fatto eversivo, non si sia mantenuta entro la propria sfera di competenza, abbia attentato la libertà politica del parlamentare»⁷⁰.

Da questo punto di vista, l'art. 3 del d.lgs. 235/2012 in oggetto ha, per così dire, interpretato in modo costituzionalmente conforme la previsione della legge delega la quale prevede che il decreto delegato disciplini «le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63» (e tra queste vi sono anche i parlamentari) in caso di sentenza definitiva di condanna «per delitti non colposi

⁶⁶ Oltre ai lavori già indicate nella nt. 1, cfr. anche F. PINTO, *Cambiar pagina: incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di G. Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 1239 ss.; ID., *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010, pp. 189 ss.

⁶⁷ V. LIPPOLIS, *Art. 66*, cit., p. 164.

⁶⁸ V. LIPPOLIS, *Art. 66*, cit., *ivi*.

⁶⁹ G. RIVOSACCHI, *Il contenzioso*, cit., p. 243.

⁷⁰ G. AZZARITI, *A proposito di decadenza del parlamentare e della – presunta – legittimazione della Giunta delle elezioni a sollevare questione di legittimità costituzionale*, in www.libertaegiustizia.it.

successiva alla candidatura o all'affidamento della carica» (art. 1, comma 64, lett. *m*, l. 190/2012), senza riferirsi testualmente all'art. 66 Cost.

Del resto, anche nel celebre caso dell'on. Tanassi, condannato, *ex art.* 96 Cost., dalla Corte costituzionale integrata⁷¹ nel celebre caso *Lockheed* a due anni e quattro mesi di reclusione, all'interdizione dai pubblici uffici per il periodo di anni due, mesi sei e giorni venti nonché alla sanzione costituzionale della decadenza dall'ufficio di deputato⁷², la Camera rivendicò comunque a se stessa, ai sensi dell'art. 66 Cost., il potere di esprimersi sulla permanenza in carica del condannato⁷³, con ciò dando luogo ad una contrapposizione che avrebbe potuto sfociare in un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato⁷⁴.

Anche nell'applicazione dell'art. 3 del d.lgs. 235/2012 normalmente il giudizio delle Camere dovrebbe atteggiarsi, di fatto, come una sorta di "presa d'atto", dato che l'incandidabilità presuppone, per così dire, in automatico" la condanna definitiva per uno dei reati indicati nell'art. 1 dello stesso decreto. Peraltro, come accennato, niente impedisce che la Camera competente possa ritardare o addirittura omettere di pronunciarsi, ovvero addirittura negare la decadenza, tanto che è stata ipotizzata l'eventualità di un conflitto di attribuzione sollevato dall'autorità giudiziaria, che nel caso di specie costituirebbe l'unico indiretto strumento a disposizione dei controinteressati (ovvero i candidati primi dei non eletti) per tutelarsi⁷⁵.

Ciò detto, in questa sede non si ripercorreranno le problematiche relative alla disciplina del procedimento in seno a ciascuno dei due rami del Parlamento.

⁷¹ Corte costituzionale integrata 1° marzo-2 agosto 1979 (procedimento di accusa nei confronti di Gui Luigi, Tanassi Mario ed altri).

⁷² Sulla problematica della riferibilità della decadenza del mandato parlamentare alle sanzioni costituzionali di cui all'art. 15 della l. cost. 1/1953 (problematica che oggi deve essere inquadrata alla luce delle innovazioni apportate alla l. cost. 1/1989) cfr., per tutti, R. MORETTI, *Art. 137 (7ª parte)*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1981, p. 667; L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 31 ss.; G. DI RAIMO, *Reati ministeriali e presidenziali*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 1153; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 455-456.

⁷³ Sul punto, è da segnalare che, secondo A. BALDASSARRE, *La sentenza Lockheed in Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1979, p. 323, le Camere dovrebbero comunque valutare quantomeno se la decisione non sia arbitraria e perciò ingiustamente lesiva della funzione che il Parlamento deve svolgere.

⁷⁴ Peraltro, come ricorda R. MORETTI, *La decadenza dell'ex Ministro Tanassi e le prerogative parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1979, suppl. n. 10, pp. 396-397, tale conflitto non è stato sollevato «per cui sembra che i due contendenti si siano acquietati, paghi ciascuno del vantato buon diritto, rispettivamente d'infliggere un'inedita misura interdittiva e di sancire *iure proprio* e con effetti costitutivi l'esclusione di un proprio membro in dipendenza di una decisione irrevocabile di condanna».

⁷⁵ G. RIVOCSECCI, *L'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di membro del Parlamento*, in www.fo-rumcostituzionale.it. Del resto, proprio con riferimento ai casi di ineleggibilità sopravvenuta per effetto di un giudicato penale, la prassi dimostra come le decisioni della Giunta non siano state prive di margini anche significativi di discrezionalità.

In questa sede, si deve invece affrontare in estrema sintesi il problema della natura dell'attività di verifica dei poteri, da alcuni qualificata come politica⁷⁶, da altri come giurisdizionale⁷⁷, da altri ancora come amministrativa⁷⁸; né sono mancate tesi, per così dire, "intermedie"⁷⁹.

La relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato nel caso Berlusconi⁸⁰, pur non prendendo partito in generale su questa questione, nega che tale attività sia riconducibile ad un processo, nonostante talune caratteristiche che sembrano deporre in senso diverso (pubblicità della seduta; necessità della difesa; impossibilità per i senatori di rappresentare le parti in conflitto; partecipazione alla decisione dei soli componenti che siano stati presenti alla seduta pubblica per tutta la sua durata). Tali caratteristiche, secondo la relazione, introdotte con la revisione del regolamento per la verifica dei poteri del 1992, sono state pensate «per situazioni eterogenee» e per fasi distinte (assai più snella quella di convalida, priva di contraddittorio nonostante la possibilità di controinteressati; più articolata ma non assimilabile ad un procedimento giurisdizionale, quella di contestazione)⁸¹, concludendosi che «risulta molto difficile ritenere che quello delineato dal Regolamento sia un processo e che la Giunta debba pertanto osservare le regole del *giusto processo*», trattandosi invece di una procedura guidata «dalla idea dominante della difesa della Istituzione parlamentare» e quindi dell'«interesse del consesso parlamentare a garantire la presenza al suo interno di componenti in linea con i presupposti legalistici di partecipazione parlamentare»⁸².

La questione non è, evidentemente, solo teorica, giacché dalla sua soluzione derivano conseguenze rilevanti, come ad esempio, la posizione dei controinteressati, la cui tutela non appare centrale in un tale procedimento, con ciò riproponendosi tutti i problemi legati a possibili violazioni dell'art. 51 Cost.

Ma ancora, sul piano processuale è il caso di ricordare che la Giunta ha negato la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità del d.lgs. 235/2012, in quanto

⁷⁶ In questo senso, ad esempio, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, sez. I, pp. 1836 ss.; V. LIPPOLIS, *Art. 66*, cit., p. 170; G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. cost.*, 1996, pp. 281 ss.

⁷⁷ Così, ad esempio, P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, cit., p. 20; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., p. 786.

⁷⁸ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 238; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 83.

⁷⁹ Di garanzie di tipo paragiurisdizionale nella procedura di convalida parla A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 233 ss.

⁸⁰ Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla elezione contestata nella Regione Molise (Silvio Berlusconi)*, (doc. III, n. 1), pp. 11 ss.

⁸¹ Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Relazione*, cit., p. 13.

⁸² Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Relazione*, cit., p. 14.

«è a tutti noto come, al netto del requisito della “terzietà” dell’organo remittente e dell’anomala assimilazione della Giunta ad un giudice, la decisione definitiva spetti all’Aula del Senato, il che conferma come la decisione alla quale questa Giunta è stata chiamata abbia natura provvisoria e non vincolante né decisoria»⁸³.

Si tratta di una posizione non condivisa da quella parte della dottrina che aveva ritenuto che «la natura giurisdizionale della giunta può far sì che con decisione autonoma (cioè, indipendentemente dall’intervento dell’assemblea) essa sollevi questione di legittimità costituzionale su una legge elettorale»⁸⁴; per inciso, poi, la stessa relazione della Giunta nel caso Berlusconi non dà conto di non lontani precedenti della stessa Giunta, i quali evidenziano che proposte di sollevare questioni di legittimità costituzionale sono state messe ai voti (sedute del 21 gennaio 2008 e del 1° luglio 2009) ovvero ritenute manifestamente infondate (seduta del 20 ottobre 2008)⁸⁵.

In effetti, è l’«anomala assimilazione della Giunta ad un giudice» l’argomento principale che ha portato la Giunta stessa ad escludere la possibilità di adire la Corte costituzionale e non già la provvisorietà della sua decisione (ciò che dovrebbe escludere, ad esempio, la possibilità per il giudice delle indagini preliminari di sollevare questioni di costituzionalità di disposizioni che esso dovesse applicare). Ed infatti, la “provvisorietà” è solo “eventuale” giacché l’art. 135-ter del regolamento del Senato presuppone il carattere definitivo delle conclusioni della Giunta sempre che almeno venti senatori non formulino proposte in difformità (in tal caso, evidentemente, l’Assemblea procede a votarle)⁸⁶.

In ogni caso, la decisione della Giunta delle elezioni in questione, oltre ai problemi di legittimità costituzionale già evidenziati, finisce per “legittimare” un’ulteriore «zona franca nel controllo di costituzionalità», poiché «pur ammettendo la sussistenza di un contenzioso post-elettorale in materia di elezioni politiche non si ravvisa in alcuna fonte dell’ordinamento un giudizio da svolgersi dinanzi ad una vera e propria autorità giurisdizionale»⁸⁷.

6. Le incerte prospettive di revisione dell’art. 66 Cost.

⁸³ Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Relazione*, cit., pp. 17-18.

⁸⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 233. In senso contrario, V. LIPPOLIS, *Art. 66*, cit., p. 174.

⁸⁵ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 242, i quali ricordano che fino dal 1964 la Giunta e delle elezioni e l’Assemblea del Senato avessero ammesso la possibilità (peraltro mai praticata) di sollevare questioni di legittimità costituzionale. Orientamento opposto è stato peraltro sempre mantenuto dalla Giunta delle elezioni della Camera (pp. 241-242).

⁸⁶ In questo senso, sembra ammettere la possibilità per la Camera nei procedimenti ex art. 66 Cost. di sollevare questioni di costituzionalità, da ultimo, G. AZZARITI, *A proposito di decadenza*, cit.

⁸⁷ G. RIVOSSECHI, *Il contenzioso*, cit., p. 267.

Nella prospettiva delle riforme istituzionali, la rilevanza della disciplina della verifica dei poteri e del contenzioso elettorale appaiono indiscutibili, come evidenziato da un'attenta dottrina⁸⁸ e dalla stessa *relazione finale* della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta⁸⁹, anche perché la riserva parlamentare di cui all'art. 66 Cost. appare una scelta piuttosto residuale nel panorama europeo nel quale «ha prevalso un giudizio di inadeguatezza delle Camere allo svolgimento di tale compito»⁹⁰.

Tuttavia, nelle più rilevanti progettazioni costituzionali dell'ultimo decennio il tema sembra decisamente sottovalutato.

Il testo di riforma approvato nella XIV legislatura (A.S. 2544-D) e respinto dagli elettori nel referendum costituzionale del giugno 2006 si limitava a prevedere che la Camera competente deliberasse a maggioranza assoluta dei componenti sull'insussistenza dei titoli o sulla sussistenza delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari proclamati. Si tratta di una previsione che, pure ispirata ad una *ratio* di garanzia per le minoranze parlamentari, presenta però il rischio di dare vita, come è stato efficacemente evidenziato, «ad un eccessivo *favor electi*, nel senso che diventerebbe estremamente problematica per i ricorrenti la possibilità di veder accogliere i propri ricorsi»⁹¹.

Nessuna modifica all'art. 66 Cost. era invece prevista né nella c.d. “bozza Violante” della XV legislatura (A.S. 553-A) né nel testo di revisione approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.S. 5386). Si tratta di un dato da rimarcare nella misura in cui, come accennato, proprio tra la XV e la XVI legislatura l'esigenza di una riforma dell'art. 66 Cost., alla luce della prassi, avrebbe dovuto emergere con chiarezza.

Anche il disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi (A.S. 1429) non brilla certo per chiarezza da questo punto di vista: il testo infatti non apporta innovazioni quanto alla Camera; viceversa riguardo al Senato, che non dovrebbe essere più eletto a suffragio universale e diretto⁹², si prevede che esso «veri-

⁸⁸ E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il Mulino*, 2014, p. 204, che evidenzia l'«intreccio che lega le riforme costituzionali, attinenti al funzionamento delle istituzioni di governo, con le riforme della politica, da attuare con leggi ordinarie e regolamenti parlamentari, relative al buon funzionamento dei processi politici, riforme che investono, in particolare, la democraticità interna ed il finanziamento dei partiti; la disciplina della comunicazione politica; la prevenzione e la repressione della corruzione e dei conflitti di interesse; la previsione delle condizioni di candidabilità, eleggibilità e compatibilità del personale politico».

⁸⁹ Commissione per le riforme costituzionali, *per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2014, p. 65.

⁹⁰ M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale*, cit., p. 122.

⁹¹ L. CIAURRO, *I parlamentari*, cit., pp. 313-314.

⁹² La proposta prevede, infatti, che il Senato delle Autonomie sia composto: a) dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; b) dai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma; c) per ciascuna Regione da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale e

fica i titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato delle Autonomie da parte del suo Presidente» (art. 4).

La formulazione in questione appare assai ambigua, come del resto nel testo di riforma in esame è ambigua la configurazione stessa del Senato delle Autonomie che per alcuni non secondari aspetti sembra addirittura perdere la natura di assemblea parlamentare⁹³. In effetti, la differenza di formulazione rispetto a quanto previsto per la Camera non rende chiaro se la determinazione del Senato abbia natura amministrativa e non impedisca quindi la possibilità di un ricorso alla giurisdizione ordinaria o amministrativa⁹⁴, come avviene per le elezioni regionali e comunali⁹⁵.

Anche l'esclusione di ogni potestà deliberativa del Senato delle Autonomie per quanto riguarda le cause ostative alla prosecuzione del mandato, se pare coerente con il fatto che tale assemblea sarebbe composta in prevalenza da titolari di cariche elettive a livello regionale o comunale, destinati ad essere sostituiti nel caso in cui cessino da dette cariche (art. 57, comma 3, Cost., come sostituito dall'art. 2 della proposta), appare incongrua con riferimento alla pur discutibile previsione dei senatori di nomina presidenziale, per i quali non sarebbe chiara la competenza in materia⁹⁶.

Se quindi le più recenti progettazioni appaiono, per le ragioni sopra esposte, del tutto insoddisfacenti, assai più articolato era il testo di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione "D'Alema" (A.C. 3931-A – A.S. 2583-A, XIII legislatura) che proponeva una formulazione del seguente tenore: «Sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera entro termini stabiliti dal proprio regolamento. Contro la deliberazione o nel caso di decorso del termine l'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni»⁹⁷.

Si tratta di una proposta apparentemente simile a quella fatta propria dalla Costituzione tedesca che però non ha costituzionalizzato linee di riforma che pure la

d) da due Sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai Sindaci della Regione. Si prevede inoltre che il Capo dello Stato possa nominare ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (art. 5 che modifica l'art. 57 Cost.).

⁹³ Il pensiero corre, in particolare, alla previsione secondo la quale ai senatori non spettano le guarentigie di cui all'art. 68, commi 2 e 3, Cost. (art. 6 della proposta).

⁹⁴ F. FABRIZZI, *Supplenza, verifica dei poteri, area vasta: tre caveat per migliorare la riforma Renzi*, in www.federalismi.it; Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429*, in www.senato.it, pp. 38 ss.

⁹⁵ Tale seconda interpretazione potrebbe risultare plausibile per i componenti "di diritto" del Senato (Presidenti di Regione, Sindaci); tuttavia, la stessa interpretazione non sembra altrettanto persuasiva per quanto riguarda i senatori eletti e per quelli di nomina presidenziale.

⁹⁶ Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Dossier*, cit., p. 39.

⁹⁷ Sulla proposta in esame cfr., per tutti, M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale*, cit., ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

dottrina aveva avanzato per limitare gli aspetti più deteriori della “sovranità parlamentare” in materia⁹⁸, ispirandosi invece all’esigenza «di assicurare al Parlamento il ruolo di mediatore insostituibile di tutti i conflitti collegati al procedimento elettorale»⁹⁹.

Anche per tale ragione, in questa proposta il ricorso alla Corte costituzionale contro la deliberazione della Camera può essere presentato solo dall’interessato, intendendosi con questo termine solo il parlamentare cui sia negata la convalida, ovvero che sia stato dichiarato decaduto, e il candidato che faccia valere il fatto di non essere stato proclamato, così restringendo «tutta la tensione dell’ordinamento verso la legittimità del procedimento elettorale [...] nell’iniziativa del singolo candidato»¹⁰⁰.

Questa limitazione è stata spiegata con il mantenimento della competenza delle Camere in ordine alla verifica dei poteri e con l’introduzione di un ricorso alla Corte costituzionale non quale istanza arbitrale ma come mezzo per limitare abusi o ritardi¹⁰¹.

In generale, *de iure condendo*, la giurisdizionalizzazione del contenzioso relativo alle elezioni politiche appare un obiettivo tanto ineludibile quanto oggetto di ricostruzioni diverse anche a livello dottrinale.

Se infatti, da una parte, già Elia riteneva che «ove in avvenire altri Paesi nei quali esista una Corte costituzionale (come l’Italia) intendessero sottrarre al Parlamento la prerogativa della verifica, questa attribuzione troverebbe nella Corte il suo naturale destinatario»¹⁰², da parte di altri si è messo in evidenza che la verifica dei poteri presuppone la necessità di un apparato organizzativo articolato per poter procedere agli accertamenti anche materiali che essa presuppone; cosicché si è proposto l’affidamento della competenza alla Corte costituzionale¹⁰³, ovvero al Consiglio di Stato¹⁰⁴, ovvero ancora ad un organo *ad hoc*, di nuova istituzione.

Tuttavia, in sintesi, né la seconda né la terza soluzione convincono: non la terza che nel panorama comparatistico è poco utilizzata e laddove è stata utilizzata ha spesso dato luogo a non pochi inconvenienti sul piano istituzionale¹⁰⁵; non la seconda perché la verifica dei poteri è competenza che, soprattutto se esercitata “in prima battuta” dalla Camera (come nel progetto della Commissione “D’Alema”),

⁹⁸ Tra questi, l’implementazione delle garanzie del contraddittorio per gli interessati; il trasferimento dei poteri decisionali alle Giunte ovvero l’introduzione dell’obbligo per le Assemblee di motivare eventuali decisioni assunte in difformità con le proposte delle Giunte; la facoltà (o l’obbligo) per le Assemblee di adottare criteri generali e astratti in materia di convalida elettorale, da rispettare nelle decisioni concrete: M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale*, cit., p. 128.

⁹⁹ M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale*, cit., p. 129.

¹⁰⁰ M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale*, cit., p. 132.

¹⁰¹ M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale*, cit., p. 134.

¹⁰² L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., p. 753.

¹⁰³ A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 83.

¹⁰⁴ L. CIAURRO, *I parlamentari*, cit., pp. 314 ss.

¹⁰⁵ M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale*, cit., pp. 124 ss.

dovrebbe chiamare in causa l'organo chiamato, già *de iure condito*, a sindacare gli atti del Parlamento (in sede di giudizio di legittimità costituzionale ovvero in sede di conflitto di attribuzioni).

Certo, anche la soluzione di affidare i giudizi in questione alla Corte costituzionale non è priva di controindicazioni sul piano del funzionamento della Corte stessa e dei suoi rapporti con il potere politico. Dal primo punto di vista, ogni ipotesi di revisione intesa ad incrementare le competenze dell'organo di giustizia costituzionale deve essere attentamente valutata alla luce del rischio di "sovraccarico" di lavoro; dal secondo punto di vista, la competenza in questione (si pensi, ancora una volta al caso Berlusconi) rischia di "esporre" pericolosamente la Corte nei rapporti con il potere politico¹⁰⁶.

Da questo punto di vista, la soluzione "mista" ipotizzata dalla Commissione "D'Alema" attenua ma non risolve del tutto queste rilevanti questioni¹⁰⁷.

Un'ultima considerazione.

Soprattutto se si dovesse addivenire alla riforma della legge elettorale, sarebbe necessario un ripensamento complessivo della legislazione relativa alla disciplina dei casi di incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità, che appare ormai tanto frammentaria (tanto a livello statale, quanto a livello regionale), quanto anacronistica¹⁰⁸. A ciò si aggiunga la necessità di superare il paradosso, puntualmente denunciato dalla Corte costituzionale nella sent. 84/2006 (con riferimento alle Regioni ma la considerazione vale anche per il Parlamento nazionale) per cui «la vigente normativa consente di rilevare l'esistenza di cause di ineleggibilità – nonostante che queste siano intese a garantire la pari opportunità fra i concorrenti – soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni; con la conseguenza che un procedimento giurisdizionale può sorgere, e in esso essere proposta la questione incidentale di legittimità costituzionale, non prima che i consigli regionali abbiano esercitato la loro "competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti" (art. 2, comma 1, lett. d), della legge n. 165 del 2004)». La conclusione della Corte è assai netta: «Si tratta di una normativa evidentemente incongrua: non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità; non consente che le cause

¹⁰⁶ Sul punto, in generale, per tutti, P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, ed. scientifiche, 2006, p. 712.

¹⁰⁷ Sul punto, in particolare, R. ROMBOLI, *La giustizia costituzionale nel progetto della Bicamerale*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 845.

¹⁰⁸ Per tutti, G.E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., pp. 167 ss.; L. IMARISIO, *Ineleggibilità*, cit.; F. PINTO, *Incandidabilità*, cit., pp. 189 ss.; ID., *Le cause ostative all'elezione al tempo dell'"italicum": una storia di paradossi*, in www.astrid-online.it.

di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali. Tuttavia, la Corte non può che dichiarare inammissibile una questione sollevata in un giudizio il cui unico scopo si risolve nell'impugnare direttamente la norma di legge sospettata di illegittimità costituzionale»¹⁰⁹.

La sent. 84/2006 va quindi nella direzione auspicata da una parte della dottrina di un intervento riformatore che vada nella direzione di fondare sull'incandidabilità il perno intorno al quale ricostruire l'intero tema delle cause ostative all'elezione: pur nella consapevolezza delle differenze tra le cause di incandidabilità e di ineleggibilità, si è infatti affermato che «in entrambe le situazioni si può rintracciare un comune denominatore dato dalla alterazione della competizione elettorale nella sua fase genetica, vuoi per la inidoneità del singolo in quanto tale – e, dunque, in astratto – vuoi per l'inidoneità del singolo in quanto inserito in un determinato sistema di funzioni e di poteri – e, dunque, in concreto»¹¹⁰.

Non sembra però che l'attuale fase politica sia particolarmente favorevole per un intervento del genere (vista anche la connessione della materia in questione con la *vexata quaestio* del conflitto, o meglio dei conflitti, di interessi), né, più modestamente, per un complessivo riordino della legislazione in materia di limitazioni all'elettorato passivo che invece apparirebbe quantomai necessario.

¹⁰⁹ *Considerato in diritto*, n. 5. Su questo passo cfr., in particolare, E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, Aracne, 2012, pp. 25 ss.

¹¹⁰ F. PINTO, *Incandidabilità*, cit., p. 197.