

Art. 66 Cost: una riforma necessaria? - Appunti sul caso Minzolini.

di *Giacomo Galazzo*

Sommario. **1.** Il fatto – **2.** La discussione sui confini del potere discrezionale delle Assemblee Parlamentari nelle votazione ex art. 66 Cost. – **3.** Il dibattito al Senato sul caso Minzolini – **4.** Art. 66 Cost e “Legge Severino” – **5.** Il diritto del Signor Molteni: i problemi posti dall’insindacabilità della decisione parlamentare – **6.** La “profezia” di Mortati: una riforma necessaria?

1. Il fatto

Il 16 marzo 2017, dopo un acceso dibattito, l'Assemblea del Senato deliberava «*di respingere la deliberazione della Giunta in merito alla decadenza dal mandato parlamentare, per motivi di incandidabilità sopravvenuta, del senatore Augusto Minzolini ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235*», approvando un ordine del giorno a prima firma del Senatore Caliendo. Il Senatore Minzolini veniva così sottratto alle disposizioni del citato decreto, giornalmisticamente noto come “Legge Severino”, che per l'appunto prevede che «*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*».

Ai sensi del decreto 235/2012, dunque, l'esistenza di un grave giudicato penale di condanna che in ipotesi impedirebbe una candidatura alla competizione elettorale per il Parlamento viene considerata quale causa di ineleggibilità sopravvenuta se il procedimento penale si conclude nel corso del mandato parlamentare: in questa evenienza la camera di appartenenza del parlamentare è chiamata a deliberare ai sensi dell'art. 66 Cost. la decadenza dal seggio del condannato¹. Il caso Minzolini ha riaperto con forza il dibattito sullo spazio di discrezionalità decisionale di cui le assemblee parlamentari godrebbero in occasione di votazioni di questa natura.

2. La discussione sui confini del potere discrezionale delle Assemblee Parlamentari nelle votazione ex art. 66 Cost.

L'art. 66 Cost. riserva al Parlamento il compito di accertare la regolarità dell'elezione dei propri componenti, in particolare verificando l'esistenza di cause

¹ Costituzione, art. 66: «*Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità*». Per un commento su questa disposizione vedi M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFLUCCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino 2006, 1270 ss.

di incompatibilità o ineleggibilità anche sopravvenute. Ciò avviene secondo un procedimento, noto come *verifica dei poteri*, che chiama le assemblee a pronunciarsi a seguito di un vaglio istruttorio della Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari, che ha il compito di approfondire la questione per formulare una proposta di deliberazione all'Aula. Se non è in dubbio la *ratio* dell'attribuzione, che risiede nell'esigenza di proteggere l'indipendenza del Parlamento, accesa è la discussione intorno all'ampiezza dei confini della discrezionalità delle assemblee allorquando sono chiamate a tali determinazioni.

Con l'occasione della vicenda in commento due posizioni in materia sono tornate a confrontarsi con forza, ricevendo grande risalto da parte della stampa nazionale. Un buona esemplificazione dei termini del dibattito è rappresentata dal confronto tra i contributi sul caso, ospitati dal Sole 24 Ore del 21 marzo, di Valerio Onida e Stefano Ceccanti. Il primo ha aderito all'opinione di chi ritiene che una sentenza definitiva di condanna debba generare una decadenza “di diritto”: alla camera sarebbe demandato il solo compito di accertare l'esistenza di una situazione giuridica prevista dalla legge quale causa di ineleggibilità sopravvenuta e di dichiararne gli effetti, senza che alcuno spazio residui per valutazioni di natura discrezionale. L'assemblea che decidesse diversamente, secondo questa impostazione, si renderebbe responsabile di una vera e propria disapplicazione della legge². Il secondo, invece, ritiene che analizzando il dettato dell'art. 66 Cost. non si possa che giungere a una conclusione diversa: il testo costituzionale, prevedendo che ciascuna camera «*giudica*» sui titoli di ammissione e di permanenza in carica dei suoi componenti utilizza una formulazione che escluderebbe in radice qualsiasi automatismo decisionale. Nel concetto stesso dell'attività del “giudicare”, infatti, risiederebbe la possibilità per l'assemblea di decidere in un senso o nell'altro sulla proposta che perviene dalla Giunta delle elezioni³, che potrebbe dunque essere accolta o rigettata sulla base di una valutazione dell'Aula.

3. Il dibattito al Senato sul caso Minzolini

La discussione parlamentare sul recente caso Minzolini si strutturò in termini del tutto aderenti alle ragioni sostenute dai citati giuristi.

È in primo luogo utile un preliminare riferimento alla relazione sul caso della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, redatta a cura della Senatrice Lo Moro⁴. I Senatori della Giunta, partendo proprio dalla ricostruzione dell'incandidabilità quale causa sopravvenuta di ineleggibilità operante *ex lege*, ritennero di proporre all'Aula di dichiarare la decadenza del Senatore Minzolini. È

² V. ONIDA, *Una votazione «contra legem»*, Il Sole 24 ore del 21 marzo 2017.

³ S. CECCANTI, *Ma le Camere hanno autonomia di giudizio*, Il Sole 24 ore del 21 marzo 2017.

⁴ Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. III n.2, Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sull'elezione contestata nella Regione Liguria, consultabile sul sito istituzionale del Senato, www.senato.it.

da sottolineare che tanto nel dispositivo quanto in altri passaggi della relazione ricorre più volte la descrizione della Giunta quale organo che è chiamato a formulare una proposta all'Aula dopo avere “accertato” la ricorrenza di una causa legale di ineleggibilità sopravvenuta⁵, ciò che sembrerebbe manifestare un'adesione del collegio alla prima delle due posizioni citate. A confermare questa impressione sembra essere proprio l'intervento con il quale la Senatrice Lo Moro presentò all'Assemblea del Senato le risultanze dei lavori della Giunta: ripercorrendo la discussione tenutasi in quella sede, infatti, ella sostenne che era risultata prevalente la tesi secondo la quale *«all'organo parlamentare non spetta alcun sindacato processuale ulteriore a quello già consolidatosi nelle sedi giudiziarie preposte per effetto di una sentenza divenuta definitiva, essendo la stessa Giunta chiamata unicamente ad una ricognizione seria e scrupolosa della sussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo n. 235 del 2012 per l'applicazione dell'istituto dell'incandidabilità sopravvenuta e della conseguente decadenza dal mandato parlamentare»*.

L'Assemblea, come noto, respinse la proposta della Giunta sposando a maggioranza ragioni vicine alla seconda delle visioni in commento. Analizzando i lavori d'aula si citerà per tutti l'intervento del Senatore Falanga, che sposò questa impostazione con chiarezza: *«Se, infatti, il Senato è chiamato in Assemblea ad approvare o no una proposta della Giunta, è evidente che c'è - e ci deve essere - uno spazio decisionale, una possibilità di approvare o meno quella proposta»*. A partire da questo convincimento i senatori che sono intervenuti per sostenere una posizione di contrarietà all'accoglimento della proposta della Giunta hanno motivato la loro determinazione variamente criticando le vicende del procedimento penale in esito al quale il Senatore Minzolini fu condannato. In particolare in più interventi (compreso quello dell'interessato) fu evidenziato come la precedente militanza politica di uno dei membri del collegio giudicante fosse in grado di mettere in dubbio la terzietà del giudizio, così come fu aspramente criticata la mancata rinnovazione dell'istruttoria in grado di appello. Nel procedimento penale che si era svolto a carico del Senatore Minzolini veniva dunque ravvisato il cosiddetto *fumus persecutionis*, ciò in aperto contrasto con la proposta della Giunta che, intervenendo sul punto, aveva ritenuto la non pertinenza di un simile argomento alla discussione sulla decadenza per ineleggibilità sopravvenuta⁶.

A margine della discussione, dunque, furono presentati tre ordini del giorno, tutti in senso critico nei confronti delle decisioni della relazione che aveva proposto all'Aula di votare in favore della decadenza. Fu approvato il terzo di questi,

⁵ *«La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (...) accerta che si è in presenza di una causa sopraggiunta di incandidabilità, e delibera a maggioranza – respinto ogni contrario avviso in procedendo e nel merito – di proporre all'Assemblea la decadenza dal mandato parlamentare, per motivi di incandidabilità sopravvenuta del senatore Augusto Minzolini, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2012»*.

⁶ Vedi *infra*, paragrafo seguente.

presentato dal Senatore Caliendo, che recitava in un passaggio del dispositivo *«ritenuto che le argomentazioni alla base della deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sono, almeno in parte, non condivisibili, non risolvono tutti i dubbi emersi e sono comunque insufficienti»*. Gli altri due, poi ritirati, affrontavano invece in modo ancora più esplicito il tema del *fumus*. Entrambi, infatti, recitavano in narrativa: *«nella proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari vengono affrontati i temi del fumus persecutionis edelle altre segnalate anomalie procedurali; peraltro, le citate questioni vengono risolte in termini negativi con motivazioni del tutto insufficienti e del tutto disancorate dalla documentazione acquisita»*.

Per quanto alla fine il Senato abbia optato per la formulazione di una critica più generica all'operato della Giunta, questi documenti testimoniano come l'argomento della presenza del *fumus persecutionis* nella vicenda giudiziaria abbia rivestito importanza centrale nel dibattito. A ulteriore conferma di ciò il tema è stato ripreso con evidenza anche in dichiarazioni pubbliche rese da alcuni Senatori coinvolti in questo dibattito, che risultano pienamente concordanti nonostante il diverso orientamento politico dei medesimi. Il Senatore Tonini, ad esempio, dichiarò: *«Minzolini? Un avversario politico, uno che ha sempre ostacolato le riforme. Che per me sarebbe stato più facile bastonare. Ma che ho contribuito a salvare, perché in coscienza non ero convinto che nella sua vicenda mancasse il fumus persecutionis»*. Anche il Senatore Ichino, in un intervento scritto sul tema, sottolineò esplicitamente le sue perplessità sull'*iter* giudiziario sostenendo che *«se, di fronte a un contrasto di giudicati e a una anomalia del procedimento come quella descritta, che incide proprio sulla neutralità politica dell'organo giudiziario, il Parlamento dovesse chiudere gli occhi, allora tanto varrebbe che la legge prevedesse la decadenza automatica del parlamentare per effetto della sentenza di condanna definitiva»*. Ancora, il Senatore Orellana: *«Leggendo gli atti dell'inchiesta e la sentenza, sono emersi dubbi tali da farmi intravedere un certo "fumus persecutionis". Sono a favore della legge Severino, ma se si coinvolge il plenum, si deve entrare nel merito e valutare il caso specifico. E in questo caso non è da sottovalutare il fatto che la sentenza che lo aveva condannato, dopo la prima assoluzione, era stata determinata da un collegio in cui era presente un giudice che fino a poco tempo prima era stato un suo avversario politico»*. Infine, il Senatore Centinaio: *«Si è trattato di un caso kafkiano. Un caso giudiziario sospetto e che desta perplessità⁷»*.

Da queste breve analisi può concludersi che la decisione dell'Assemblea del Senato poggia su due pilastri concettuali: il Senato ha ritenuto di godere di un pieno potere

⁷ Per l'opinione del Senatore Tonini vedi *Tonini salva Minzolini: "C'era fumus..."*, 17 marzo 2017, in www.trentinocorrierealpi.it. Per l'intervento del Senatore Ichino vedi: P. ICHINO, *Perché ho votato contro la decadenza di Minzolini*, 16 marzo 2017, in www.pietroichino.it. Per le dichiarazioni dei Senatori Orellana e Centinaio vedi *Il Senatore Orellana salva l'ex direttore Rai Minzolini*, 19 marzo 2017, in www.laprovinciapavese.it

discrezionale sull'accoglimento o meno della proposta della Giunta; discrezionalmente valutando, dunque, ha deciso a maggioranza di non dare corso alla decadenza dal mandato parlamentare del Senatore Minzolini in base a valutazioni critiche inerenti lo svolgimento del procedimento penale che lo ha coinvolto, sul predominante argomento della presenza del *fumus persecutionis*.

4. Art. 66 Cost e “Legge Severino”

Procedendo in ordine inverso, dunque, tentiamo di articolare una riflessione sui due argomenti che hanno costituito la base concettuale della decisione del Senato.

In primo luogo pare in effetti discutibile l'applicazione dell'argomento del *fumus persecutionis* a una vicenda penale conclusasi con una sentenza passata in giudicato. Sul punto, in verità, la Giunta si era espressa con chiarezza nella sua relazione in un passaggio del quale è opportuna la citazione integrale:

Il senatore interessato ha prospettato, peraltro, una serie di motivi, condivisi da più di un collega della Giunta, che confermerebbero la sussistenza di un fumus persecutionis ai suoi danni; si osserva peraltro che il fumus persecutionis è stato individuato dalla giurisprudenza parlamentare in sede di immunità - di fronte a richieste dell'autorizzazione giudiziaria inerenti misure cautelari o l'utilizzo di intercettazioni - mentre nel caso in questione, giova ripeterlo, la procedura è finalizzata ad accertare la sussistenza di una causa di incandidabilità sopravvenuta che trae fondamento da una sentenza penale di condanna passata in giudicato e, quindi, dall'esaurimento di tre gradi di giudizio.

Secondo la Giunta, dunque, l'argomento del *fumus* potrebbe correttamente essere utilizzato a sostegno delle decisioni del Parlamento nelle votazioni alle quali può essere chiamato ai sensi dell'art. 68 Cost., che disciplina il regime dell'immunità parlamentare: in quelle occasioni, infatti, il Parlamento è propriamente chiamato a una valutazione sull'esistenza o meno di un intento persecutorio in un'indagine che la magistratura sta attualmente conducendo nei confronti di un proprio componente. Per questo l'Aula può negare l'autorizzazione ad atti investigativi che, invadendo la più intima sfera della libertà personale del parlamentare, sono in grado di condizionarne pesantemente il sereno svolgimento del mandato istituzionale⁸. L'argomentazione appare corretta: indizio decisivo della scarsa pertinenza di questo criterio di valutazione in una votazione che avviene in tutt'altra fase della vicenda penale, ovvero a procedimento concluso con sentenza definitiva, sembra risiedere proprio nel secondo comma dell'art. 68 Cost. In tale disposizione, infatti, è stabilita la caducazione di ogni immunità allorquando si è in presenza di

⁸ La legge 140/2003 specifica, ex art. 13 Cost., quali atti sono soggetti a questo particolare regime: perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, sequestri di corrispondenza, acquisizione di tabulati, fermo, misure cautelari personali coercitive o interdittive e in generale ogni atto privativo o limitativo della libertà personale.

una sentenza definitiva: se la condanna passa in giudicato, dunque, non è più necessaria richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza per limitare la libertà del parlamentare con l'esecuzione della pena⁹. La *ratio* di tale disciplina, evidentemente, risiede nell'idea che nel corso dei tre gradi di giudizio l'imputato-parlamentare disponga degli adeguati rimedi endoprocedimentali per dimostrare l'infondatezza e la pretestuosità delle accuse a suo carico: se l'accusa "regge" per tutto l'*iter* giudiziario, l'ordinamento cessa di tutelarla con la prerogativa dell'immunità. Sul tema la Corte costituzionale, nel 2007, ha speso parole di mirabile chiarezza che è opportuno richiamare:

L'art. 68 Cost. mira a porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo; a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione. La necessità dell'autorizzazione viene meno, infatti, allorché la limitazione della libertà del parlamentare si connetta a titoli o situazioni – come l'esecuzione di una sentenza di condanna irrevocabile o la flagranza di un delitto per cui sia previsto l'arresto obbligatorio – che escludono, di per sé, la configurabilità delle accennate evenienze¹⁰.

Tale impostazione sembra escludere in radice la possibilità che l'argomento della persecuzione giudiziaria possa essere utilizzato in presenza di un procedimento celebrato in tutto l'*iter* previsto dalla Costituzione e dalle leggi e conclusosi con una sentenza definitiva.

L'impressione della correttezza di questa argomentazione è rafforzata anche dalla evidente problematicità degli effetti che nel concreto possono prodursi se si ammette la possibilità di una valutazione discrezionale sul *fumus persecutionis* anche in occasioni di determinazioni come quelle in commento, che avvengono a vicenda processuale esaurita. L'ordinamento, infatti, consentirebbe alla sanzione penale che deriva dalla sentenza definitiva di essere eseguita a carico del parlamentare e contemporaneamente permetterebbe la sostanziale disapplicazione di un effetto diretto e consequenziale della condanna medesima, cioè la decadenza dal seggio. Nel caso di specie, poi, a essere sottratto alla decadenza è stato un parlamentare al quale era stata comminata la sanzione accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici a seguito di una vicenda giudiziaria che lo ha visto condannato

⁹ Costituzione, art. 68 comma 2: «Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza».

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 23 novembre 2007, n. 390, consultata sul sito istituzionale della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it.

per un reato (il peculato) proprio dei pubblici ufficiali¹¹. Ciò crea un ulteriore livello di criticità: il parlamentare condannato all'interdizione ma non dichiarato decaduto, infatti, si trova nella singolare situazione per la quale gli è precluso l'accesso ad ogni ufficio pubblico, compreso l'esercizio del diritto di voto¹², mentre gli è consentito di proseguire nell'esercizio di un ufficio che agli effetti della legge penale è di sicura natura pubblica, quello di legislatore¹³. In una simile situazione, è stato sostenuto, non sarebbe da escludere l'eventualità che il giudice dell'esecuzione penale possa valutare la strada del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, a causa dell'interferenza che la decisione del Parlamento porterebbe al dispiegarsi degli effetti del giudicato di condanna¹⁴.

Oltre a queste perplessità, che derivano da un'interpretazione fondata sul tentativo di porre a sistema le disposizioni degli artt. 66 e 68 Cost., l'idea dell'assoluta discrezionalità delle Camere in ordine alle determinazioni in commento pone seri interrogativi anche sulla base di una più generale considerazione in ordine alla natura dell'attività del "giudicare": se anche la camera è "giudice" della vicenda della decadenza sembra corretto sostenere che essa è chiamata a giudicare *secundum legem*. Diversi argomenti sembrano rafforzare questo convincimento. Va in primo luogo menzionato l'art. 65 Cost., che dispone con chiarezza sulla esclusiva competenza della legge a determinare i confini degli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, statuendo che «*La legge determina i casi di ineleggibilità e di*

¹¹ Codice penale, art. 314 – Peculato (comma 1): «*Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi*».

¹² Codice penale, art. 28 – Interdizione dai pubblici uffici: «*L'interdizione dai pubblici uffici è perpetua o temporanea. L'interdizione perpetua dai pubblici uffici, salvo che dalla legge sia altrimenti disposto, priva il condannato: 1) del diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale, e di ogni altro diritto politico; 2) di ogni pubblico ufficio, di ogni incarico non obbligatorio di pubblico servizio, e della qualità ad essi inerente di pubblico ufficiale o d'incaricato di pubblico servizio; 3) dell'ufficio di tutore o di curatore, anche provvisorio, e di ogni altro ufficio attinente alla tutela o alla cura; 4) dei gradi e della dignità accademiche, dei titoli, delle decorazioni o di altre pubbliche insegne onorifiche; 5) degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano a carico dello Stato o di un altro ente pubblico; 6) di ogni diritto onorifico, inerente a qualunque degli uffici, servizi, gradi o titoli e delle qualità, dignità e decorazioni indicati nei numeri precedenti; 7) della capacità di assumere o di acquistare qualsiasi diritto, ufficio, servizio, qualità, grado, titolo, dignità, decorazione e insegna onorifica, indicati nei numeri precedenti. L'interdizione temporanea priva il condannato della capacità di acquistare o di esercitare o di godere, durante l'interdizione, i predetti diritti, uffici, servizi, qualità, gradi, titoli e onorificenze. Essa non può avere una durata inferiore a un anno, né superiore a cinque. La legge determina i casi nei quali l'interdizione dai pubblici uffici è limitata ad alcuni di questi*».

¹³ Codice penale, art. 357 – Nozione del pubblico ufficiale (comma 1): «*Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa*».

¹⁴ Per questa opinione vedi l'intervista rilasciata a *Il Fatto Quotidiano* da Antonio D'Andrea (Minzolini, il costituzionalista D'Andrea: «*Senato oggi ha agito contro la legge. La palla torna all'autorità giudiziaria*», 16 marzo 2017, IN www.ilfattoquotidiano.it).

incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore». Non c'è dubbio sul fatto che il decreto 235/2012 attenga esattamente a questa materia e sembra in particolare decisiva la lettura della legge 6 novembre 2012, n. 190, che delegò il Governo ad adottarlo e che parlava espressamente di decadenza “di diritto”. All'art. 64 lettera h, infatti, può leggersi la seguente prescrizione, che sembra non ammettere equivoco sulle intenzioni del legislatore in ordine al futuro funzionamento della disciplina che si delegava ad adottare: *«disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica»*.

Sul punto appare inoltre rilevante la giurisprudenza costituzionale in materia di definizione della nozione di “giudice” che, sviluppata ai fini della determinazione dei requisiti per l'accesso al giudizio incidentale di costituzionalità, identifica quale caratteristica del giudice quella di avere in capo la *«sussistenza dell'esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge¹⁵»*. Ciò significa che se anche la concreta applicazione dell'istituto della decadenza necessita del “giudizio” della camera di appartenenza del parlamentare interessato dagli effetti dell'ineleggibilità sopravvenuta, tale attività non dovrebbe potersi risolvere nella sostanziale disapplicazione di quello che anche la citata legge delega e il successivo decreto 235 sembrano avere disegnato quale un vero e proprio automatismo legislativo (*«Se una causa di incandidabilità sopravvenga...la Camera delibera»*). Tale impostazione sembra *a fortiori* corretta proseguendo nella lettura dell'art. 3 dlgs. 235/2012, del comma primo del quale si è finora discusso: come è stato acutamente osservato, infatti, al comma secondo può leggersi che *«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»*. Se l'evento di cui alla “Legge Severino” avviene prima che l'elezione del parlamentare sia convalidata, la lettera della legge prescrive senza equivoco alla Camera di deliberare la mancata convalida. Per quanto la chiarezza del testo del primo comma possa certamente *de iure condendo* essere migliorata, sembra difficile sostenere che se il giudizio di convalida è esaurito i confini della discrezionalità della Camera possano riespandersi fino a giungere alla conclusione opposta a quella prescritta dal comma 2¹⁶.

Esistono poi elementi che contribuiscono ad allontanare la vicenda in commento dalla dimensione del discrezionale “giudizio”, confermando per converso la validità dell'opzione che descrive quella della Camera come una mera attività di

¹⁵ Si veda sul tema E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013, 88 ss. Sul dibattito in ordine alla qualificabilità quale giudice della Giunta per le elezioni vedi A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 205.

¹⁶ Per queste considerazioni vedi A. RAUTI, *Il caso Minzolini: dal fumus persecutionis al tramonto dello Stato di diritto?*, 23 marzo 2017, in www.forumcostituzionale.it

accertamento e applicazione della legge: anche riflettendo sulla disciplina dell'art. 111 Cost. in materia di “giusto processo”, risaltano l'impossibilità da parte degli interessati di ruscare i membri delle Giunte chiamati a istruire le pratiche che li riguardano, l'assenza di qualsiasi prescrizione in ordine alla necessaria motivazione delle decisioni in materia (cio che può condurre, proprio come nel caso che stiamo analizzando, a motivazioni che come si è avuto modo di constatare sono ben poco dettagliate e analitiche), nella totale discrezionalità con la quale l'Assemblea può ribaltare la proposta della Giunta¹⁷. Il profilo di maggiore criticità posta dall'inquadramento delle votazioni di cui all'art. 66 Cost. nella dimensione del “giudizio”, però, sembra risiedere nell'assenza di qualsiasi istituto che consenta l'impugnazione delle decisioni dell'Assemblea, ciò che merita una trattazione a parte.

5. Il diritto del Signor Molteni: i problemi posti dall'insindacabilità della decisione parlamentare

Pur se sembra chiaro il parametro alla quale sempre dovrebbero ispirarsi le determinazioni del Parlamento in materia, nessun rimedio giurisdizionale è previsto per queste determinazioni. L'Assemblea decide a maggioranza e avverso la sua decisione non è dato ricorso ad alcun giudice, a differenza di quanto avviene ad esempio per le elezioni del Parlamento europeo¹⁸. Tale situazione, posta la piena politicità della dialettica parlamentare, può dare luogo ad abusi e a decisioni che, ispirate a logiche politiche contingenti, rischiano di risultare arbitrarie e giuridicamente discutibili.

Non mancano, oltre al recente caso di cui ci si sta occupando, esempi utili a ricordare la concretezza della problematica. Si pensi, ad esempio, a un eclatante caso verificatosi nella XIV legislatura: eletto nel 2001 in Puglia il deputato Sardelli, il candidato soccombente Faggiano ricorreva alla Giunta delle elezioni sostenendo che un mero errore di trascrizione dei risultati di un seggio aveva determinato la vittoria del suo avversario, con lesione del suo maturato diritto ad accedere al seggio parlamentare. In un primo momento la Giunta decise addirittura per l'archiviazione del procedimento, ma il ricorso del deputato all'autorità giudiziaria portò il sostituto procuratore di Brindisi ad accertare l'effettiva sussistenza delle ragioni del Faggiano. Egli chiese dunque la riapertura della procedura parlamentare ma dopo lunghe discussioni la Giunta, ormai nel 2004, decise di sospendere ogni decisione in attesa dell'esaurimento del procedimento penale. Solo nel 2006 la Giunta procedette ad accertare effettivamente la fondatezza del ricorso, quando ormai mancavano pochi mesi alla conclusione della legislatura¹⁹.

¹⁷ Per queste considerazioni vedi P. PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari 2010, 76.

¹⁸ Sul tema vedi R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2016, 182.

¹⁹ Per l'analisi di questa vicenda vedi, ancora, P. PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare*, cit., 77 ss.

Più recente e altrettanto significativo è il caso Bodega-Molteni. In data 4 maggio 2007, infatti, la Giunta per le elezioni deliberava di proporre all'Aula l'annullamento dell'elezione dell'on. Bodega per motivi di ineleggibilità. Il caso, discusso alla Camera il 7 giugno 2007, è degno di nota per il motivo che era stato rilevato a fondamento dell'ineleggibilità, che può considerarsi del tutto "oggettivo" e basato sulla lineare applicazione della lettera della legge: l'On. Bodega, infatti, era rimasto Sindaco di Lecco fino al 5 marzo 2003 quando ai sensi di legge avrebbe dovuto dimettersi entro il 3 febbraio per evitare di ricadere nella causa di ineleggibilità²⁰. L'Assemblea, ugualmente, respinse la proposta della Giunta. Degno di nota è un passaggio del dibattito che precedette quella votazione: si tratta di uno scambio di opinioni tra l'on. Carta, che sostenne che «*il Parlamento deve legiferare e deve normare l'incompatibilità assoluta tra le cariche, ma non l'ineleggibilità, che limita i diritti delle persone*» e l'on. Nannicini, che, favorevole alla proposta della Giunta, ribatté: «*Signor Presidente, invito il collega, che ho proprio davanti a me, ad attivarsi con un'iniziativa per cambiare la legge. Questo è il tema: siamo dei legislatori, non siamo degli "interpreti a caso"*». Da menzionare è anche l'intervento dell'On. Zaccaria, che evidenziò con chiarezza il contrasto del voto che il Parlamento si apprestava a dare con chiare disposizioni di legge e che merita una citazione nel seguente passaggio:

Abbiamo atteso per dare delle garanzie, per realizzare il contraddittorio su questa materia. Nel momento però in cui - dopo aver atteso, aver concesso garanzie e aver ascoltato la relazione della Giunta delle elezioni - votiamo contro chiare prescrizioni di legge tutelando obiettivamente la corporazione, la «casta» del Parlamento, rendiamo legittime tutte le critiche che arrivano dall'esterno. Lo dico con grande franchezza: presenterò al più presto una proposta di legge che sottragga al Parlamento, dopo questa esperienza, il giudizio sui titoli di eleggibilità. Credo che, a questo punto, dobbiamo consegnare - non ero convinto in astratto di tale tesi, ma ritengo sia oggi una conseguenza necessaria di questo voto - ad un organo terzo, alla magistratura o alla Corte costituzionale il giudizio su questa materia. Capisco le vostre reazioni, ma credo che questo voto certifichi che il Parlamento non è in grado di esercitare un controllo su se stesso».

All'esito di questa analisi risulta dunque evidente la necessità di interrogarsi su quale sia il corretto confine tra la tutela dell'indipendenza del Parlamento e l'operare nell'ordinamento del principio di legalità. La Corte costituzionale, infatti,

²⁰ Si veda sul punto l'intervento in Aula del Relatore On. Nicodemo Nazzareno Oliviero: «*Sia il reclamo sia il ricorso fanno riferimento alla violazione dell'articolo 7, primo comma, lettera c) del testo unico n. 361 del 1957 e dell'articolo 3-bis del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, in ragione del fatto che il deputato Bodega è risultato cessato dalla carica di sindaco di Lecco solo in data 3 marzo 2006, posteriormente, dunque, alla data del 5 febbraio 2006, entro cui egli si sarebbe dovuto dimettere per rimuovere la situazione di ineleggibilità*».

ha affermato che solo gli atti che esauriscono i propri effetti nel perimetro dell'ordinamento parlamentare possono essere sottratti a ogni sindacato dell'autorità giurisdizionale. Questo non può sostenersi per atti che siano invece idonei a produrre conseguenze lesive della sfera dei diritti o dei beni giuridici di terzi: non c'è dubbio che le deliberazioni in commento appartengono alla seconda tipologia, dal momento che il voto delle Camere elimina in radice ogni possibilità di tutela giurisdizionale per il candidato che rimanga per effetto di quella decisione escluso dall'accesso al Parlamento. Se la Camera nega di riconoscere una causa di decadenza che la legge inequivocabilmente pone, infatti, si verifica una certa lesione del diritto del candidato "primo degli esclusi" a subentrare in luogo del parlamentare che dovrebbe decadere. Egli, ugualmente, non ha alcun azione a tutela dei suoi diritti, ciò che evidentemente stride con il dettato dell'art. 24 Cost. per il quale «*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*²¹». Proprio a questo proposito, e a chiusura di questa breve rassegna, è utile richiamare una significativa dichiarazione con la quale, nel secondo degli episodi analizzati, l'on. Mellano concluse il suo intervento nel dibattito assembleare:

Il collega Bodega doveva dimettersi trenta giorni prima di quando lo ha fatto: non lo ha fatto e mi dispiace. C'è un signor Molteni - che non conosco - che ha un diritto soggettivo ad entrare in quest'aula.

6. La "profezia" di Mortati: una riforma necessaria?

La pur breve e non esaustiva analisi che abbiamo condotto rende evidente come l'attuale disciplina dell'art. 66 Cost. non costituisca un presidio sufficiente a evitare decisioni del Parlamento che, oltre a essere discutibili nel merito, sembrano stridere con il principio di legalità, con la riserva di legge che l'art. 65 pone in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità, con la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti di cui all'art. 24. Sembra essersi concretizzata, nel concreto svolgimento costituzionale dell'istituto della verifica dei poteri, quanto prefigurato in un "profetico" intervento dell'On. Mortati nel corso dei lavori costituenti. Nella seduta della II Sottocommissione del 19 settembre 1946, infatti, egli propose senza successo di affidare la competenza sulla verifica delle elezioni a un organo misto, che sarebbe stato composto da parlamentari e da magistrati. Egli espresse con chiarezza il timore che la conferma dell'impostazione dello Statuto albertino

²¹ Si veda al proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 379/1996 che, pur data in materia di corretto svolgimento del procedimento di votazione in aula (si trattava del caso dei cosiddetti "pianisti") pose l'importante principio della necessaria ricorribilità degli atti parlamentari dotati di rilevanza esterna. Sul caso si consenta di citare G. GALAZZO, *Verifica dei poteri e immunità penale: eccessi del Parlamento e possibili rimedi*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia 2012, 150, contributo dal quale è tratta la ricostruzione del caso Bodega-Molteni.

sull'esclusiva competenza delle camere sui titoli di eleggibilità²² avrebbe potuto condurre a decisioni guidate da criteri strettamente politici e “di maggioranza”, a scapito del rigore giuridico delle medesime²³. I casi analizzati dimostrano che la problematica si è verificata esattamente nei termini prefigurati dall'On. Mortati.

Il dibattito in ordine su una riforma dell'art. 66 Cost., in verità, è da lungo tempo in corso e diverse sono le ipotesi per la riforma della disciplina. Una prima opzione porterebbe alla scelta di sottrarre del tutto la competenza al Parlamento nelle votazioni materia in commento. Si citerà, per questa impostazione, la relazione finale del gruppo di lavoro per le riforme istituzionali istituito nel 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che così si espresse sul punto:

In base all'art. 66 della Costituzione, in conformità ad una tradizione storica risalente, ma ormai priva di giustificazione, il giudizio finale sui titoli di ammissione dei membri del Parlamento (legittimità dell'elezione, ineleggibilità e incompatibilità) spetta a ciascuna Camera con riguardo ai propri membri; pertanto le relative controversie non hanno un vero giudice e le Camere sono chiamate a decidere in causa propria, con evidenti rischi del prevalere di logiche politiche. Si propone di modificare l'art. 66 attribuendo tale competenza ad un giudice indipendente e imparziale²⁴.

Una seconda opinione porta a preferire la strada della conferma al Parlamento della competenza sulle determinazioni ai sensi dell'art. 66 Cost., rendendo però ricorribile la decisione delle assemblee presso la Corte costituzionale, sull'esempio della Legge fondamentale tedesca²⁵. Una terza soluzione, ancora, potrebbe tentare

²² Statuto albertino, art. 60: «Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità, dei titoli di ammissione dei propri membri».

²³ L'On. Mortati, in quella discussione, così si espresse: «MORTATI, Relatore, chiarisce che la sua proposta muove soprattutto dalla esigenza di tutela delle minoranze da ogni possibile ingiustizia commessa a loro danno dalla maggioranza. Il sistema da lui proposto di accertamento giudiziario delle contestazioni in materia di elezioni è usato in Inghilterra, paese classico delle immunità parlamentari, ed in relazione al principio che l'accertamento della regolarità delle elezioni è per sua natura intrinsecamente giurisdizionale». Per la consultazione degli atti dell'Assemblea costituente si è consultato il sito istituzionale della Camera dei deputati, www.camera.it

²⁴ Relazione Finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali – 30 marzo 2013, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it

²⁵ Si veda, ad esempio, la proposta di legge costituzionale presentata nella legislatura in corso dall'On. Pisicchio (AC 178, consultabile in www.camera.it) che va propriamente in questa direzione. L'attuale art. 66 Cost. verrebbe infatti sostituito dalla seguente formulazione: «Sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera entro i 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». È evidente l'ispirazione al testo dell'art. 41 della Legge Fondamentale tedesca, che così dispone: «1. La verifica delle elezioni spetta al Bundestag. Essa decide altresì sulla perdita della qualità di deputato da parte di uno dei suoi membri. 2. Contro la decisione del Bundestag è ammesso il ricorso alla Corte costituzionale federale. 3. Ulteriori disposizioni sono stabilite da una legge federale».

di valorizzare la natura “accertativa” dell'intervento parlamentare ed eliminare la necessità di un voto assembleare, ad esso sostituendo una mera presa d'atto da parte del Presidente dell'Assemblea. Egli, constatata l'esistenza di una situazione giuridica che integra gli estremi di legge per la decadenza di un parlamentare dal seggio, sarebbe chiamato *de plano* a dichiararla.

Su questo particolare argomento il recente percorso delle riforme costituzionali, conclusosi con l'insuccesso del referendum confermativo del 4 dicembre 2016, ha senza dubbio rappresentato un'occasione persa: nonostante l'evidenza del problema, infatti, nel testo della riforma non erano contenuti interventi risolutivi sul tema. Unicamente sarebbe stato aggiunto all'art. 66 Cost. una disposizione utile a normare la perdita del seggio senatoriale in caso di cessazione del senatore dalla carica locale che, nella nuova configurazione del Senato, avrebbe costituito il titolo d'accesso stesso al mandato parlamentare²⁶. È certamente auspicabile, dunque, una ripresa della discussione sulla scrittura di una disciplina che garantisca un presidio di maggior rigore giuridico in procedimenti che riguardano delicatissimi profili di tutela dei più rilevanti diritti politici e che, insieme, rischiano di esporre il Parlamento a fortissime fibrillazioni politiche e mediatiche, se non addirittura a vere e proprie situazioni di conflitto tra organi costituzionali. Il caso Minzolini è tornato con forza a ricordarci l'urgenza di questa innovazione.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Per l'analisi della disciplina posta dall'art. 66 Cost.: M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFLUCCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino 2006.
- Per il dibattito sul caso Minzolini: Il Sole 24 ore del 21 marzo 2017, articoli di Valerio Onida («*Una votazione contra legem*») e Stefano Ceccanti («*Ma le Camere hanno autonomia di giudizio*»); Il Fatto Quotidiano del 16 marzo, intervista ad Antonio D'andrea («*Minzolini, il costituzionalista D'Andrea: “Senato oggi ha agito contro la legge. La palla torna all'autorità giudiziaria”*»).
- Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di definizione della nozione di “giudice”: E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014.
- In generale, sulle problematiche della disciplina di cui agli artt. 65 e 66 Cost.: P. PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le*

²⁶ Così disponeva, infatti, l'art. 7 del testo della legge di riforma: «1. All'articolo 66 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore»».

incompatibilità e le ineleggibilità, Bari 2010; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2016.

- Specificamente, ancora, sul caso Minzolini: A. RAUTI, *Il caso Minzolini: dal fumus persecutionis al tramonto dello Stato di diritto?*, 23 marzo 2017, in www.forumcostituzionale.it.
- Sulle prospettive di riforma dell'art. 66 Cost.: G. GALAZZO, *Verifica dei poteri e immunità penale: eccessi del Parlamento e possibili rimedi*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia 2012.
-