## CAPO IV

FORMAZIONE DELLA CAMERA – STATO GIURI-DICO DEL DEPUTATO – LA VERIFICA DEI POTERI – L'AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE – L'ACCUSA PARLAMENTARE

di Andrea Manzella



#### CAPO IV.

# FORMAZIONE DELLA CAMERA – STATO GIURIDICO DEL DEPUTATO – LA VERIFICA DEI POTERI – L'AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE – L'ACCUSA PARLAMENTARE

Sommario: La formazione della Camera.

Lo stato giuridico del deputato e il principio di eguaglianza.

La prerogativa della verifica dei poteri: 1. La proclamazione; la convalida. — 2. Procedimento di convalida: le successive fasi davanti alla Giunta delle Elezioni e davanti all'Assemblea; rapporti fra Giunta e Assemblea. — 3. Le cause di invalidazione del mandato parlamentare. Le cause impeditive della convalida: a) irregolarità delle operazioni elettorali; b) cause di ineleggibilità originarie. — 4. Le cause di decadenza: a) irregolarità delle operazioni elettorali emerse per successive verifiche; b) le c. d. cause di ineleggibilità sopraggiunte; c) le cause di incompatibilità: procedimento per l'accertamento. — 5. Le incompatibilità « di esercizio » e lo status economico del parlamentare.

La prerogativa ex articolo 68 della Costituzione; significato politico-costituzionale dell'istituto: 6. La garanzia dell'insindacabilità. — 7. La garanzia dell'inviolabilità. — 8. La procedura davanti alla Giunta per l'autorizzazione a procedere e davanti all'Assemblea. — 9. Natura dell'attività posta in essere dalla Camera nell'esercizio della prerogativa.

La prerogativa ex articoli 90 e 96 della Costituzione; significato di prerogativa dell'istituto dell'accusa parlamentare: 10. La Commissione inquirente per i giudizi d'accusa. — 11. Rapporti tra Commissione inquirente e Autorità giudiziaria ordinaria. — 12. Gli atti introduttivi del
procedimento. — 13. Il procedimento davanti alla Commissione inquirente: le varie ipotesi di decisione. — 14. Il procedimento davanti al
Parlamento in seduta comune.

#### LA FORMAZIONE DELLA CAMERA.

È stato esattamente osservato (1) che nel complesso procedimento elettorale che sfocia nella formazione della Camera, concorrono in varia funzione e in distinti momenti tutti i poteri dello Stato-persona (oltre, naturalmente, la maggiore espressione dello Stato-comunità che è lo stesso corpo elettorale). Ciò avviene non solo « per soddisfare l'esigenza di funzionalità di una organizzazione complessa, ma anche per realizzare il sistema di reciproci controlli e limiti, a tutela di tutti i diritti e di tutte le libertà ».

Essenziale in tale procedimento l'intervento iniziale del Capo dello Stato, al quale secondo l'art. 87 Cost. spetta il potere-dovere di indire

<sup>(1)</sup> FERRARI, Elezioni politiche (ordinamento), in « Encicl. del dir. », vol. XIV, pag. 731.

le elezioni delle nuove Camere e di fissarne la prima riunione. L'uno e l'altro potere esercitabile nei termini definiti dal combinato disposto artt. 60 e 61 Cost.: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni e la durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra; le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti e la prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Si tratta, quindi, come è stato detto, di una « potestà del tutto vincolata nell'an, nel quid, nel quomodo, come nel luogo e nel tempo, cioè un'assoluta vincolatezza ed assoluta doverosità (...). Una simile potestà su cui poggia, in fondo, la dialettica maggioranza-minoranza, cioè l'effettiva possibilità, caratterizzante un ordinamento democratico, dell'alternarsi delle forze politiche al potere, richiede assoluta garanzia e certezza della propria attuazione, e non poteva pertanto essere affidata che ad un potere al di fuori di ogni altro potere, che desse pieno affidamento di retto e corretto esercizio della funzione. E tale nel nostro ordinamento è configurato appunto il Capo dello Stato » (2).

Da questo atto dovuto dal Presidente della Repubblica si determina, in base alla legge, a carico di una serie di organi dello Stato, l'obbligatorietà di precisi comportamenti nello spazio di termini perentori. Entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali deve costituirsi l'ufficio centrale nazionale presso la Corte di cassazione (art. 12 T. U. 1957), entro 10 giorni gli uffici circoscrizionali (art. 13 T. U. 1957), entro 30 giorni si deve effettuare la nomina dei presidenti delle sezioni elettorali (art. 35 T. U. 1957), entro 7 giorni devono essere presentati al Ministero dell'interno i contrassegni di lista (art. 16 T. U. 1957) e così via.

Non si descriverà in questa sede tutto il procedimento elettorale: i richiami fatti consentono di definirne la rigorosa automaticità, garantita oltre che dalla previsione di immediati interventi sostitutivi, in caso di omissioni di attività, anche dalla minuta serie di sanzioni penali previste per i comportamenti dolosi.

Interessa cogliere piuttosto le fasi finali: quella in cui il presidente dell'ufficio circoscrizionale proclama eletti per ogni lista, nei limiti dei posti a questa spettanti, i primi in graduatoria, inviando un « attestato ai candidati proclamati », e dandone « notizia alla segreteria della Camera », nonché alle singole prefetture del collegio, che provvedono a

<sup>(2)</sup> FERRARI, op. cit., pag. 736.

darne notizia al pubblico (articoli 76-80 T. U. 1957) e quella in cui lo stesso organo, ricevuta notizia dall'ufficio centrale nazionale dei risultati relativi alla ripartizione dei seggi fra le liste che abbiano riportato il maggior numero di « resti », proclama eletto il candidato della lista, che risulta aver ottenuto la maggiore cifra elettorale, dopo i candidati che erano già stati proclamati in sede circoscrizionale (articoli 83-84 T. U. 1957).

Secondo autorevoli dottrine (3) è a questo punto che possono dirsi « formate » le nuove Camere, ancorché non ancora riunite, e simmetricamente cessata la *prorogatio* dei poteri delle precedenti.

La tesi sembra trovare conforto nella lettera dell'articolo 1 Regolamento della Camera per cui: « I deputati per il solo fatto dell'elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni con la proclamazione » (4).

Sembra ugualmente possibile che nel tempo intercorrente fra la proclamazione dell'ultimo, in ordine cronologico, dei deputati eletti con i resti e il giorno della prima riunione delle Camere (giorno che, nel rispetto del termine di cui all'articolo 61 Costituzione, deve essere precisato nel decreto presidenziale di convocazione dei comizi elettorali: cfr. articolo 11 T. U. 1957) possa esercitarsi sia da parte del Presidente della Repubblica sia da parte di 210 proclamati (che abbiano ricevuto il relativo « attestato » ex articolo 80 T. U. 1957) il potere di convocazione straordinaria della Camera ex articolo 62, comma 2, Cost. (prima cioè del giorno fissato nel decreto di convocazione).

Si deve però precisare che l'ipotesi è del tutto marginale (5) e comunque non può dirsi che dal giorno della (ultima) proclamazione cessi la prorogatio della vecchia Camera in virtù della teorica possibilità di riunione della nuova.

Tale affermazione contrasterebbe con la chiara lettera della Costituzione (art. 61: « finché non sono riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti ») la quale subordina la cessazione della

<sup>(3)</sup> MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, vol. I, Milano 1967, pag. 410; ELIA, Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali, in « Enc. del diritto », vol. II, pag. 229; Tosi, Lezioni di diritto parlamentare, Firenze 1966, p. 77 (che parla di « errore materiale » in cui sarebbe incorso il Costituente nella formulazione della norma).

<sup>(4)</sup> Si veda la più chiara formulazione del corrispondente articolo 1 del Regolamento del Senato: « I Senatori acquistano le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni, per il solo fatto della elezione (...) dal momento della proclamazione ».

<sup>(5)</sup> Per la IV legislatura, ad esempio, tra il giorno dell'ultima proclamazione in ordine cronologico (12 maggio 1963) e la prima riunione delle Camere (16 maggio) intercorsero solo 3 giorni.

prorogatio ad una riunione effettiva e non meramente teorica o allo stato diffuso (6).

Probabilmente la situazione giuridica che si verifica può venire descritta con le figure proprie della successione dei titolari in uno stesso organo: titolarità effettiva del vecchio personale politico sino a che non scada il termine del primo giorno di riunione; ius ad officium del nuovo personale politico. Con l'essenziale aggiunta che per volontà di un terzo dei proclamati o del Presidente della Repubblica il termine suddetto può essere anticipato.

Non contraddice con questa costruzione il rilievo che i proclamati siano definiti dall'art. 1 Regolamento Camera « nel pieno esercizio delle loro funzioni »: in effetti nella situazione giuridica in esame il primo atto di esercizio delle proprie funzioni dovrebbe essere la richiesta di riunione ex art. 62 comma 2 della Costituzione. Senza di questo atto preliminare ogni eventuale altro atto del deputato sarebbe inutiliter datum, fino al giorno della riunione precedentemente fissata nel decreto presidenziale.

È appunto nella prima riunione infatti che, eleggendosi l'Ufficio di Presidenza, si stabilisce il centro di propulsione formativa dell'intero ordinamento camerale (si vedano i fondamentali: art. 27 Regolamento Camera sulla costituzione dei gruppi parlamentari e art. 8 sulla nomina dei componenti delle tre Giunte principali). Da questo momento può veramente dirsi che la Camera è formata o costituita, come dice l'art. 7 del regolamento: « Quando la costituzione della Camera è compiuta, il Presidente ne informa il Presidente della Repubblica e il Senato ».

#### LO STATO GIURIDICO DEL DEPUTATO E IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA.

L'art. 3 della Costituzione stabilisce il principio fondamentale dell'eguaglianza: « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali ».

Questo significa che il nostro ordinamento generale rifiuta il principio di distinzione tra i componenti la propria collettività: distinzione che fino al secolo XVIII era basata sul concetto di status personale: a seconda della classe giuridica, del sesso, della natio, ecc. (7).

<sup>(6)</sup> Non si dimentichi che il luogo di riunione è essenziale per la legalità dell'attività della Camera, in forza della prerogativa materiale che circonda le sedi consuete.

(7) M. S. GIANNINI, Corso di diritto amministrativo, Milano 1965, pag. 135

Gli articoli della Costituzione dal 65 al 69 non rappresentano una eccezione al principio fondamentale dell'articolo 3 ma devono rettamente interpretarsi come norme dirette a stabilire le necessarie incidenze personali della posizione garantita all'organo Camera nell'ordinamento costituzionale generale.

Il concetto era stato già colto dalla dottrina, vigente lo Statuto albertino, contrapponendo la nozione di privilegio, quale istituto d'eccezione nel sistema, predisposto alla tutela dell'interesse del singolo, e l'istituto della prerogativa la cui titolarità spetta all'organo costituzionale di cui tutela il funzionamento.

Nell'attuale Costituzione la suddetta interpretazione risulta ancor più fondata. In linea generale, la costruzione del concetto di sovranità ricavabile dall'articolo 1 che ne stabilisce l'appartenenza permanente al popolo, viene a confermare la posizione giuridicamente paritaria fra organi costituzionali nel nostro ordinamento; posizione ribadita dall'introduzione dell'istituto del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, di cui all'articolo 134 della Costituzione.

In linea specifica, in riferimento alle più tipiche norme di tutela (artt. 68, 65, 66) è da rilevare la posizione del tutto nuova assunta nella Costituzione dall'ordine giudiziario, posizione sostanzialmente paritaria rispetto a quella degli altri organi sovrani, con la conseguente necessità di una delimitazione obiettiva di ambiti e di sfere fra Parlamento e potere giudiziario.

Nella descrizione della posizione soggettiva del parlamentare, l'uso di termini quale prerogativa e immunità avrà perciò un significato atecnico, di omaggio alla tradizione terminologica, restando fermo il concetto che nell'ordinamento generale esiste una serie di garanzie funzionali dell'organo rispetto a cui le norme riguardanti i singoli parlamentari adempiono una funzione strumentale. Non esistono invece posizioni soggettive autonome ed eccezionali rispetto al diritto comune.

In conclusione, se si vuole accedere ad una nozione di status del parlamentare si deve far capo propriamente all'ordinamento particolare della Camera: in questo ambito è possibile quella soggettivazione in senso tecnico che ha effetti solo indiretti nell'ordinamento generale, informato al principio di uguaglianza fra cittadini e fra organi di esercizio della sovranità.

In conseguenza di questa sua posizione, il deputato non è titolare nell'ordinamento generale di un autonomo potere d'azione a garanzia del proprio *status*, ma può fare valere la sua posizione soggettiva soltanto nell'ambito dell'ordinamento interno della Camera. D'altra parte è solo l'organo Camera nella condizione giuridica di esercitare determinati poteri da cui derivano particolari situazioni nell'ordinamento esterno: quali la convalida della qualità di deputato o la concessione dell'autorizzazione a procedere.

### LA PREROGATIVA DELLA VERIFICA DEI POTERI.

1. - L'atto mediante il quale viene attribuito ad un cittadino la qualità di deputato, e si determina il suo inserimento nell'organo Camera, è la proclamazione. « I deputati - detta l'art. 1 del Regolamento Camera - per il solo fatto dell'elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni con la proclamazione ». Si distinguono due tipi di proclamazione. La prima è quella compiuta dall'autorità elettorale competente al momento delle elezioni generali (si tratta del presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale (8) che agisce, in base all'art. 78 T. U. leggi elezioni Camera dei deputati, quando la "proclamazione riguarda candidati eletti direttamente in sede circoscrizionale o in base all'art. 84 stesso T. U., quando la proclamazione riguarda candidati eletti attraverso il meccanismo di utilizzazione dei resti). Il secondo tipo di proclamazione è quella successiva o dei subentranti. Essa viene compiuta direttamente dal Presidente della Camera (cfr. art. 18, comma 1, Regolamento Giunta elezioni) ed interviene quando, rimasto vacante un seggio per qualsiasi causa, si deve procedere alla sostituzione in base alla procedura di cui all'art. 86 T. U. 1957: cioè attribuendo il seggio al candidato che, nella stessa lista e circoscrizione. segue immediatamente l'ultimo eletto.

Con la proclamazione, il deputato acquista, come si è detto, le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle sue funzioni: partecipazione alle sedute della Camera e delle Commissioni, presentazione di progetti di legge ed emendamenti, partecipazione alle votazioni, iscrizione ad un gruppo parlamentare, ecc.

La pienezza di poteri che viene riconosciuta al deputato con la proclamazione non equivale, però, a definitività della sua posizione.

Perché ciò avvenga e la posizione del deputato risulti perfetta è necessaria un'altra pronuncia da parte della Camera: la convalida.

<sup>(8)</sup> L'ufficio centrale circoscrizionale, composto di tre magistrati, dei quali uno con funzioni di appello, è costituito, entro dieci giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, presso la corte d'appello o il tribunale nella cui giurisdizione è il comune capoluogo del collegio (articolo 13, T. U. 1957).

Si tratta di una pronuncia che fa seguito ad un procedimento instaurato presso un organo della Camera a ciò espressamente costituito: la Giunta delle elezioni (9).

Il giudizio di convalida, che non può intervenire prima che siano trascorsi 20 giorni dalla proclamazione, termine in cui è possibile l'inoltro delle contestazioni, « proteste elettorali » e reclami da parte di cittadini del relativo collegio o di candidati che vi ottennero voti (art. 87 T. U. 1957, art. 18 Regolamento Camera), si svolge interamente all'interno della Camera. La delibera che vi mette fine non è impugnabile presso alcun organo esterno, a differenza di altri paesi dove le pronunce dell'organo parlamentare di « verifica dei poteri » sono appellabili presso la suprema magistratura. È appunto questo rilievo che conduce all'anzidetta deduzione secondo la quale nell'ordinamento generale non possa parlarsi di status del deputato in senso tecnico.

Le fonti normative sono chiarissime al riguardo. La Costituzione all'art. 66 dispone che « Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti». Il T. U. 1957 precisa all'art. 87: « Alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri

<sup>(9)</sup> La Giunta delle elezioni si compone di 30 deputati scelti dal Presidente della Camera (articolo 8, b), del Regolamento Camera), sulla base di ufficiose designazioni dei gruppi parlamentari e tenuto conto di criteri di rappresentanza proporzionale.

I deputati scelti dal Presidente a costituire la Giunta non possono rifiutare la nomina, né dare le loro dimissioni, e, quand'anche siano date, il Presidente non le comunica alla Camera. Qualora però la Giunta non rispondesse per un mese alla convocazione, sebbene ripetutamente fatta dal suo presidente, o non fosse possibile raccogliere durante lo stesso tempo il numero legale (che è di 12 membri, articolo 19 Regolamento Camera; articolo 2 Regolamento Giunta elezioni), il Presidente della Camera provvederà a rinnovarla (articolo 16 Regolamento Camera).

Quest'ultima disposizione è stata, nella IV legislatura, ritenuta estensibile anche a casi singoli, e il Presidente della Camera ha provveduto a sostituire nella seduta del 2 ottobre 1964 tre membri della Giunta per ripetuto assenteismo, « in virtù dei principì contenuti nel secondo comma dell'articolo 16 del Regolamento della Camera ».

La Giunta delle elezioni si riunisce entro 24 ore dalla sua nomina, per invito del Presidente della Camera, ed elegge nel suo seno un presidente, due vicepresidenti e tre segretari (articolo 1, comma 1).

La Giunta delle elezioni gode di parziale autonomia regolamentare, in virtù di rinvio operato dall'articolo 25 del Regolamento Camera. Attualmente la sua attività è disciplinata dal Regolamento interno adottato il 12 dicembre 1962. Le norme in esso contenute, come osserva Elia, « si pongono su un piano gerarchicamente inferiore rispetto a quelle contenute nel capo V del Regolamento della Camera».

La Giunta gode anche di autonomia contabile: nel bilancio interno della Camera viene iscritto un apposito capitolo di spesa la cui amministrazione compete al Presidente della Giunta, con i normali controlli amministrativi interni.

componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati » (10).

Poiché in materia elettorale si controverte di diritti ed interessi legittimi è qui evidente la sottrazione alle ordinarie magistrature di una importante zona di giurisdizione. Tale sottrazione viene spiegata con la necessità di salvaguardare, di fronte ad altri poteri, il diritto della Camera alla verifica della propria composizione. Non si può però tacere della eventualità che tale sottrazione possa far dipendere dalle decisioni di un organo politico la stessa esistenza nel mondo del diritto di incontrovertibili dati di fatto e porsi in contraddizione con le posizioni garantite dall'art. 51 della Costituzione: « Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere (...) alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge » (11).

2. – Si esamineranno ora le varie fasi del procedimento di convalida delle elezioni avvertendo che la stessa struttura procedimentale trova applicazione anche per l'esame delle cause di ineleggibilità (su cui *infra*) (12).

<sup>(10)</sup> Da notare che in seno alla Costituente si delinearono due tendenze. L'una sostenuta dal relatore Conti, favorevole alla tradizionale prerogativa della Camera; l'altra, sostenuta dal relatore Mortati, tendente a costituire un tribunale elettorale di tipo weimeriano, con prevalenza di giudici togati. Il testo Mortati suonava così: « Presso la Camera dei deputati è istituito un Tribunale per la verifica delle elezioni. Esso è composto da cinque membri che rimangono in carica per la durata della legislatura, designati uno per ciascuno dai cinque uffici parlamentari che hanno il maggior numero di membri, scelti fuori del proprio seno, da cinque consiglieri di Stato scelti a sorte (oppure su votazione del consiglio in assemblea plenaria) e presieduto dal Presidente della Corte di cassazione. Le decisioni sono prese a maggioranza con la procedura che sarà fissata da apposita legge» (cfr. Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, 19 settembre 1946, pag. 215). Da tale testo scaturì poi un emendamento che lo stesso Mortati presentò il 10 ottobre 1947 all'Assemblea e in cui, come nota l'Elia, il modello più che quello weimeriano, apparve quello inglese: « Un tribunale elettorale, composto in numero pari di magistrati della Cassazione, del Consiglio di Stato e di membri eletti dalle due Camere, e presieduto dal Primo Presidente della Cassazione, giudica del possesso dei requisiti per la nomina a membro del Parlamento, nonché delle questioni relative alla perdita del mandato. Compete a ciascuna Camera la pronuncia definitiva sull'ammissione dei propri membri e sulla loro cessazione». Tale emendamento fu respinto.

<sup>(11)</sup> Esempio di decisione della Camera in materia elettorale, contrastante con dati di fatto che in base alla legge avrebbero dovuto portare ad una diversa deliberazione, è stato nella IV legislatura il caso del deputato Franchi, la cui elezione fu convalidata dalla Camera nella seduta del 30 gennaio 1964 sebbene il predetto deputato avesse riportato nelle elezioni politiche del 1963 trentanove voti in meno rispetto al candidato che lo seguiva.

<sup>(12)</sup> Si tenga però presente la norma del tutto eccezionale che contrassegna tale procedimento per l'ipotesi di casi di ineleggibilità riconosciuti all'unanimità dei presenti. In tal caso « si può prescindere dal procedimento di contestazione, ma la proposta dell'annullamento della elezione deve essere presentata alla Camera con relazione stampata » (articolo 14, comma 2, Regolamento Giunta elezioni).

In linea generale, si deve tener presente che l'attività di verifica può « prescindere completamente dalla esistenza di una lite od anche da una partecipazione degli interessati alla fase del procedimento ispirata al principio del contraddittorio » (13).

Il rilievo riguarda soprattutto la fase cosiddetta di delibazione: quella consistente nell'attività di indagine e di studio documentale condotta da un deputato-relatore o da un apposito comitato di indagine e che sfocia nella proposta di contestazione o non contestazione della elezione.

Quando delibera sull'ammissibilità della contestazione, la Giunta pronuncia normalmente (salvo che non ritenga di dover procedere alla nomina di un Comitato inquirente, ex artt. 7, 16 e 17 Regolamento Giunta elezioni) senza l'audizione delle parti. Le conseguenze sono gravi nel caso in cui la Giunta deliberi di respingere in limine la contestazione. In tal maniera, infatti, sulla base del solo esame dei documenti e senza obbligo di motivare la propria decisione, la Giunta preclude al ricorrente la garanzia del pubblico contraddittorio (cfr. art. 7 Regolamento Giunta elezioni: « Il relatore, presi in esame i documenti della circoscrizione e le eventuali proteste, propone la convalida o la contestazione delle elezioni »).

Naturalmente sussiste la possibilità che la Camera si opponga alla dichiarazione di convalida che il Presidente si accinga a fare in seguito alla « comunicazione » in tal senso della Giunta.

Giova avvertire che si tratta però di ipotesi del tutto straordinaria. Normalmente la fase in Assemblea del procedimento di convalida è ridotta ad una mera « presa d'atto » e la formulazione adottata negli atti parlamentari non prevede, neppure sotto la tradizionale annotazione formale della mancanza di « obiezioni », una specifica manifestazione di volontà assembleare (14).

<sup>(13)</sup> Così Elia, Elezioni politiche (contenzioso), in « Enc. del diritto », vol. XIV, pag. 747 e segg. (ibidem i riferimenti di cui alle note 9 e 10).

<sup>(14)</sup> La formula rituale di convalida letta dal Presidente della Camera è la seguente: « La Giunta delle Elezioni ha verificato non essere contestabile la seguente elezione e, concorrendo nell'eletto le qualità richieste dalla legge, l'ha dichiarata valida: (nome del deputato convalidato). Do atto alla Giunta di questa comunicazione e dichiaro convalidata la suddetta elezione ».

Questa formula ripete la sua origine dal disposto dell'articolo 11, comma 3, Regolamento Giunta elezioni: « Se la elezione è convalidata, ne è data immediata comunicazione alla Presidenza della Camera ». Argomentando da tale disposizione, è stata a più riprese sostenuta la tesi della « esclusività » della competenza della Giunta a convalidare le elezioni non contestate. Si tratta, in realtà, di una tesi che attribuisce un plusvalore alla prassi corrente che vede, come è detto nel testo, la Camera limitarsi ad una semplice presa d'atto delle elezioni dichiarate

La posizione del ricorrente sarebbe, pertanto, certamente meglio tutelata dalla possibilità di immediato contraddittorio dinanzi all'organo cui compete la sostanziale decisione sull'ammissibilità del reclamo.

Nella contraria ipotesi che il reclamo venga ammesso e l'elezione venga quindi dichiarata contestata, si apre invece una fase caratterizzata da ampie garanzie giurisdizionali.

Vi è, innanzitutto, la garanzia dell'udienza pubblica di cui viene dato annunzio con apposito avviso comunicato alle parti e affisso nell'albo del Palazzo di Montecitorio. Dal giorno dell'affissione a quello della discussione devono passare non meno di dieci giorni interi (art. 23 Regolamento Camera; art. 12 Regolamento Giunta elezioni).

Vi è, in secondo luogo, la garanzia del contraddittorio, sia nella fase pregiudiziale sia nel corso dell'udienza. Le parti possono infatti presentare nuovi documenti e deduzioni fino al quinto giorno prece-

non contestabili dalla Giunta. A parte infatti che vi sono nell'esperienza statutaria almeno due casi (20 giugno 1879, 20 febbraio 1880) in cui la Camera dichiarò contestate due elezioni dichiarate incontestabili dalla Giunta, è da osservarsi che manca qualsiasi fondamento logico-giuridico ad una differenziazione dei poteri dell'Assemblea a seconda che si tratti o meno di elezione contestata. Se mai una differenziazione di tal genere potesse ipotizzarsi, essa dovrebbe essere esattamente in senso contrario a quella che viene sostenuta: cioè sarebbe più logico che l'Assemblea intervenisse proprio sulle elezioni dichiarate non contestate (con il discutibile procedimento di cui nel testo) e si limitasse, invece, ad una semplice presa d'atto delle conclusioni della Giunta sulle elezioni contestate (conclusioni adottate con le ampie garanzie procedimentali che saranno descritte).

Poiché l'Assemblea non rinuncia al suo potere di dire l'ultima parola in materia di verifica di poteri neppure in presenza di vere e proprie pronunce di tipo giurisdizionale, non sembra potersi attribuire al disposto dell'articolo 11, comma 3, del Regolamento Giunta delle elezioni, un significato superiore a quello che la logica suggerisce. La convalida di cui all'articolo 11 va pertanto intesa come espressione di un giudizio della Giunta, di natura (proposta) analoga a quello espresso dopo il procedimento pubblico di contestazione, e quindi non sottratto alla possibilità di intervento contestativo dell'Assemblea nel momento in cui il Presidente della Camera ne dà comunicazione. Concorda ELIA: « Non si può dire che l'intervento dell'Assemblea si risolva in un semplice prender atto o prender conoscenza, ma, se mai, in una non opposizione al deliberato della Giunta che, del resto, acquista la sua efficacia soltanto con la dichiarazione del presidente dell'Assemblea». Lo stesso A. propone che in sede regolamentare si stabilisca l'ammissibilità solo di una « opposizione sufficientemente motivata», e che ove la Giunta sostenesse nuovamente la convalida, un secondo rinvio alla Giunta vincolerebbe questa a dichiarare la contestazione, op. ult. cit. pag. 768-769.

Circa gli effetti dell'intervento contestativo dell'Assemblea la dottrina è infatti divisa: da qualche autore si ritiene che il diniego di convalida della Camera obblighi la Giunta ad indire la pubblica udienza di discussione (così Mazziotti, Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei Deputati, in « Giur. Cost. » 1958, pag. 421 e segg.); si obietta da altri che il diniego di convalida della Camera non potrebbe avere se non il limitato effetto di rinvio degli atti alla Giunta per un

dente la discussione pubblica (15); la Giunta ammette alla sua presenza tanto i sottoscrittori della protesta quanto il deputato eletto: è ammessa la rappresentanza processuale e la produzione di testimoni (art. 20 Regolamento Camera). L'udienza si apre con un'esposizione del relatore il quale riassume i fatti e le questioni senza esprimere giudizi. Dopo di lui parla un solo rappresentante di ciascuna delle parti. È consentita una breve replica (art. 15 Regolamento Giunta elezioni). Non sono ammessi a patrocinare innanzi alla Giunta i deputati del Parlamento, salvo quando si tratti di difendere la propria elezione (art. 30 Regolamento Camera).

Vi è, in terzo luogo, la garanzia della concentrazione processuale. Chiusa la discussione, la Giunta si riunisce, infatti, immediatamente in camera di consiglio per la decisione che deve essere adottata subito o, in casi eccezionali, non oltre 24 ore (16). La decisione è subito dopo comunicata dal presidente della Giunta in udienza (art. 15 Regolamento Giunta elezioni).

Vi è, infine, la garanzia della motivazione. La decisione della Giunta dopo l'udienza pubblica, letta dal Presidente, contiene una breve parte motiva che viene poi conglobata e sviluppata nella relazione per l'Aula.

Anche in questo caso, infatti, la procedura di convalida si concluderà con una delibera della Camera, adottata sulle conclusioni motivate della Giunta (art. 23 Regolamento Camera). Sarà pertanto possibile che la decisione della Camera (che può essere preceduta da un dibattito ma anche consistere in una pura e semplice votazione sulle

nuovo esame (così Cosentino, La verifica dei poteri in Parlamento; la convalida, in « La politica parlamentare », 1953, pag. 110 e segg.). In quest'ultimo senso si orientò la Presidenza della Camera per una questione sorta su una deliberazione di convalida della Giunta il 22 giugno 1948. La proposta di rinvio alla Giunta, posta ai voti, fu respinta.

<sup>(15)</sup> La norma dell'articolo 13 Regolamento interno Giunta elezioni (« le parti possono presentare nuovi documenti e deduzioni, fino al quinto giorno precedente la discussione pubblica; trascorso questo termine, non possono essere ammessi altri documenti ») ha dato luogo a viva discussione circa l'ammissibilità di documenti nuovi in Assemblea. Si contrastano la tendenza, ispirata a garantismo di tipo processuale, per cui la produzione documentale deve essere valutata nella sua consistenza in un lasso di tempo sufficientemente congruo rispetto alla decisione e la tendenza volta all'accertamento della verità senza remore procedurali. Il problema, discusso nella seduta della Camera del 23 febbraio 1961, non ha avuto soluzione nella pratica. Sembra per altro che la linea di raccordo fra le due esigenze sopra illustrate debba passare per la procedura del rinvio alla Giunta per un supplemento istruttorio e una nuova udienza pubblica ove i nuovi elementi prodotti non risultino manifestamente irrilevanti.

<sup>(16)</sup> È da avvertire che la prassi della Camera prevede in camera di consiglio l'assistenza normale dei funzionari parlamentari addetti alla Giunta.

conclusioni della Giunta) sia di avviso contrario o diverso da quello della Giunta.

Si tratta di una eventualità non troppo remota, come insegna la storia parlamentare che ha registrato clamorosi casi di discrasia tra Camera e Giunta, prevalendo nel collegio minore un rigorismo giuridico che può essere invece perduto nella più vasta Assemblea ove questa giudichi che sussista una ragione politica che debba prevalere sui criteri normali della interpretazione giuridica.

Questa discrasia risulta particolarmente grave ove si controverta non su criteri interpretativi, ma più semplicemente l'Assemblea rifiuti di prendere atto, senza contestarlo nel merito, dell'accertamento di dati di fatto compiuti dalla Giunta delle elezioni con le garanzie sopra ricordate.

Nonostante i numerosi tentativi di razionalizzazione che l'esperienza parlamentare in periodo statutario e in periodo repubblicano (17) ha registrato, non si è però mai riusciti a pervenire ad una ripartizione tale da rendere inappellabile il giudizio della Giunta su determinate questioni. La ragione è risieduta principalmente, come è intuibile, nella difficoltà di stabilire una precisa individuazione dei dati di fatto non suscettibili di diversa valutazione (18).

Si deve osservare al riguardo che, secondo una parte della dottrina, la Giunta, procedendo alle indagini e agli esami di sua competenza, ha gli stessi poteri (e incontra le stesse limitazioni) dell'autorità giudiziaria. A tale conclusione si arriva attraverso l'interpretazione si-

<sup>(17)</sup> Il tentativo più recente è quello contenuto nella proposta di modifica al Capo V del Regolamento della Camera presentato dal Presidente della Giunta delle elezioni, Scalfaro, il 5 gennaio 1966 (Doc. X, n. 11 - A. P. Camera, IV legislatura). Sul punto specifico vi è in tale proposta un articolo 25-ter, sui « poteri dell'Assemblea », il quale così recita: « L'Assemblea delibera su proposta della Giunta. Quando lo ritenga necessario, rinvia gli atti alla Giunta per ulteriori indagini. Qualora le conclusioni della Giunta discendano esclusivamente da risultati di accertamenti numerici, l'Assemblea si limita a prenderne atto».

<sup>(18)</sup> Anche un dato numerico, quale l'età minima per essere eletto deputato, poté essere oggetto di diverso giudizio, quando mutato il sistema elettorale dal principio uninominale a quello proporzionale, la Camera si trovò dinanzi alle diverse conseguenze prodotte dalla pronuncia di decadenza. Dinanzi alla prospettiva di una esclusione per l'intera legislatura dell'eletto che possedesse il requisito al momento della convalidazione ma non al momento della proclamazione, la Camera si indusse a convalidare tali elezioni contro la lettera della legge e contro la precedente prassi (che aveva però la limitata conseguenza d'annullamento della elezione nel collegio con possibilità di ripresentazione dell'escluso che avesse regolarizzato la propria posizione). Si v. sulla questione un intervento di V. E. Orlando nella tornata del 2 giugno 1922 (ora in Discorsi parlamentari di V. E. Orlando, vol. IV, pag. 1548, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1965).

stematica di due articoli della Costituzione: l'art. 66 che attribuisce alle Camere la funzione di verifica e l'art. 82 che, trattando delle inchieste parlamentari, indica il tipo di strumenti e di poteri che la Camera potrebbe utilizzare anche nelle inchieste elettorali (19). Il fatto che l'Assemblea rifiuti di prendere atto dell'accertamento di dati di fatto compiuto dalla Giunta risulta pertanto fortemente difforme dai principi generali che informano il sistema.

La possibilità di una diversa valutazione fra Giunta e Assemblea non elide però, secondo l'opinione pressocché unanime della dottrina, la natura sostanzialmente giurisdizionale delle deliberazioni della Camera sulle elezioni contestate.

Si verifica, in effetti, in materia una ripartizione di competenza fra Giunta ed Assemblea, analoga a quella che intercorre fra una giurisdizione di primo grado e una di secondo grado, o, con più puntuale paragone, fra una sezione istruttoria e l'organo giudicante. È stato proposto anche il suggestivo richiamo al rapporto esistente fra organo di giustizia amministrativa e organo sovrano in regime di justice retenue. « In entrambi i casi si ha infatti un organo sovrano, cui spetta di decidere su questioni in cui esso è direttamente interessato - la Camera, perché le contestazioni elettorali riguardano la sua stessa composizione; il capo dello Stato perché il contenzioso amministrativo riguarda l'attività del potere esecutivo di cui egli è titolare. Nell'un caso e nell'altro il sovrano, per adempiere a questa sua funzione giurisdizionale, si avvale di un altro organo, regolato prevalentemente con norme emanate dallo stesso sovrano e organizzato come un tribunale. Esso giudica le varie questioni e ne prepara la decisione, mentre il sovrano si riserva soltanto il potere di dare o negare ad esse la sua approvazione e, in casi più o

<sup>(19)</sup> Cfr. Elia, op. cit., pag. 765. Il rilievo è importante specie per quanto riguarda i poteri dei comitati inquirenti di cui agli articoli 16 e 17 del Regolamento interno della Giunta delle Elezioni. La sfera in cui si muovono tali comitati è infatti di tipo chiaramente giurisdizionale. Importanti per tale conclusione i seguenti punti: la garanzia del contraddittorio in tutto l'arco dell'attività istruttoria; il potere riduttivo delle liste di testimoni presentati dalle parti; la facoltà di interrogare tutti i testimoni che si ritenga utili all'istruttoria, anche se non compresi nelle liste presentate dalle parti, trasferendosi, ove occorra, sul luogo delle indagini; la segretezza, anche rispetto agli altri componenti della Giunta, dell'attività del comitato (cfr. articolo 17, ultimo comma: « I verbali di inchiesta sono riservati esclusivamente ai componenti del Comitato, salva espressa deliberazione della Giunta da prendersi caso per caso. Di essi non è ammessa comunicazione ad alcuna autorità »).

La Giunta delle Elezioni della Camera ha fatto già uso del potere di citare testimoni, sotto la minaccia di sanzioni penali previste dall'articolo 650 del codice penale (cfr. Atti parl. Cam. Dep., I leg., relaz. Avanzini sulla elezione contestata di Ricciardi Mario; doc. VII, n. 6, 2, 3).

meno rari, di modificarle. A quest'analogia di situazioni e di strutture corrisponde l'identità della causa, per la quale la decisione definitiva delle controversie non viene stabilmente delegata all'organo che, per la sua composizione e il suo funzionamento, appare più adatto a svolgerla, e cioè la volontà del sovrano di non essere tenuto ad osservare decisioni diverse dalle proprie » (20).

La posizione di indipendenza di tipo giurisdizionale in cui così agisce la Giunta delle elezioni, confermata dai concreti moduli di svolgimento della sua attività (21), determina alcune importanti conseguenze:

- a) incompatibilità fra la natura di organo giurisdizionale della Giunta (sia pure non esauriente totalmente la funzione giurisdizionale della Camera in materia elettorale) e una eventuale prefissazione da parte della Camera di principì interpretativi in base a cui far svolgere la successiva attività della Giunta. È stato sul punto osservato che « se si ammette che i criteri interpretativi della legge possano essere prefissati dall'Assemblea alla Giunta, non soltanto si viola l'indipendenza di questa, ma, dettandole dei canoni di giudizio conformi alla volontà di una maggioranza politica, si fa in modo che le singole questioni vengano portate dinanzi all'Assemblea già colorate della tinta politica che la maggioranza desidera e che è tanto più intensa, in quanto una deliberazione, come quella di cui si tratta, viene presa senza le garanzie che circondano il procedimento legislativo e quelle che tutelano l'esercizio della funzione giurisdizionale sulla verifica dei poteri » (22);
- b) possibilità che con decisione autonoma della Giunta delle elezioni (cioè, indipendentemente dall'intervento dell'Assemblea) si sollevi questione di legittimità costituzionale su una legge elettorale, secondo i principî di rilevanza regolanti il relativo procedimento. In tal caso, il giudizio rimarrà sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale in materia. In caso di pronuncia d'accoglimento, la Camera dovrà evidentemente provvedere « nelle forme costituzionali » (cfr. art. 136,

<sup>(20)</sup> MAZZIOTTI, op. cit., pag. 433.

<sup>(21)</sup> Nonostante i rilievi che si sono esposti in precedenza, anche il c. d. giudizio di delibazione della Giunta, cioè il giudizio preliminare che sfocia nella deliberazione se l'elezione debba essere o meno contestata, sembra che debba essere considerato di carattere sostanzialmente giurisdizionale. Tale attività rientrerebbe infatti nel tipo di controlli-giudizi (su cui Ferrari, Gli organi ausiliari, Milano 1956, pag. 275) costituenti una specie di «giurisdizione sfumata», caratterizzata dall'imparzialità dell'organo e dal fatto che la dichiarazione che li conclude non è una dichiarazione di volontà di tipo politico-amministrativo, ma una effettiva decisione conclusiva del giudizio, emessa sulla base degli elementi in esso raccolti (di natura simile: il «visto» della Corte dei Conti). Sulla questione si v. Mazziotti, op. cit., pag. 431. (22) Mazziotti, op. cit., pag. 440.

comma 2, della Costituzione) per permettere alla Giunta di concludere il proprio giudizio (23);

c) ammissibilità dell'istituto dell'astensione. La prassi non ha ritenuto contrastante con il carattere indeclinabile proprio della carica di membro della Giunta ex art. 16 Regolamento Camera, la possibilità di un'astensione dall'esercizio delle relative funzioni in presenza di apprezzabili motivi di opportunità.

A tal riguardo è da leggersi come espressione di un principio generale l'art. 6 comma 2 del Regolamento Giunta elezioni (la cui collocazione sembra riferirsi alla sostituzione di taluno dei relatori per il giudizio-controllo preliminare che si instaura per tutte le circoscrizioni subito dopo le elezioni). In base al predetto articolo, in « qualsiasi » caso « si rendano necessarie sostituzioni, ad esse provvede il Presidente dandone comunicazione alla Giunta con l'indicazione dei motivi ».

La latitudine di tale previsione normativa consente di ritenere non scorretta la prassi che registra astensioni di singoli membri della Giunta da determinati procedimenti o attività.

<sup>(23)</sup> L'eventualità di un rinvio alla Corte costituzionale per accertare la legittimità delle norme vigenti in materia di utilizzazione dei resti in relazione alla successiva legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, è stata presa in considerazione e respinta dalla Giunta delle elezioni della Camera nella seduta del 30 gennaio 1964 « in base ai principî generali sull'autonomia degli organi costituzionali e sulle loro competenze». Si deve al riguardo rilevare che il giudizio della Corte sulla legittimità della norma da applicare è evidentemente estraneo sia all'esplicarsi dell'autonomia della Giunta e della Camera (non riguardando norme destinate ad operare nei rispettivi ordinamenti interni, ma norme vigenti nell'ordinamento generale), sia all'esercizio delle rispettive competenze (che non possono consistere - se non in via cautelativa e di parere rispetto a progetti di legge, come la prassi riscontra nell'attività della Commissione Affari costituzionali - nel dichiarare la legittimità o l'illegittimità costituzionale di una norma di legge vigente). Dovrebbe soltanto essere esclusa nei confronti della Giunta e della Camera la operatività di una sentenza del tipo c. d. interpretativo: ammesso infatti che la Corte costituzionale possa emettere sentenze di questo tipo, è certo da escludere che esse possano vincolare Giunta e Camera nella loro autonoma interpretazione della legge.

È importante al riguardo osservare che poco tempo dopo l'accennata decisione della Giunta delle elezioni della Camera, il Senato, nella seduta del 10 marzo 1964, ha ritenuto la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale nel procedimento di verifica ed ha accolto l'opinione che, almeno in relazione alle norme di legge richiamate nella specie, il potere di sollevare la questione spettasse all'Assemblea e non alla Giunta.

Sul punto scrive l'Elia (op. cit., pag. 790): « Appare particolarmente grave negare la possibilità che una quaestio legitimitatis arrivi alla Corte partendo dalle Camere, giacché, mentre impugnando le deliberazioni dei consigli comunali, si perviene ad instaurare giudizi presso organi che hanno sicuramente natura giurisdizionale e che possono quindi funzionare come giudici a quo, nulla di tutto questo è possibile per i giudizi elettorali davanti alle Camere. Pertanto o si riesce a investire la Corte passando attraverso la verifica dei poteri, o altrimenti il supremo organo di giustizia costituzionale potrà sindacare la conformità a Costituzione delle sole leggi elettorali amministrative e non già di quelle politiche: che è conclusione quanto meno conturbante».

Benché parte della dottrina (24) ne parli come conseguenza necessaria della natura giurisdizionale della Giunta, non sembra invece potersi ammettere istanza di ricusazione nei confronti di taluno dei membri della Giunta.

Deve ritenersi, al riguardo, che sussista a favore dei membri della Giunta, nell'ordinamento interno della Camera, una presunzione assoluta di imparzialità. Questa presunzione nasce con il particolare procedimento di nomina da parte del Presidente della Camera (art. 8 del Regolamento): il quale è un procedimento perfettamente libero, non sottoposto a vincoli né a condizioni e quindi non contestabile da parte dell'Assemblea; ed è confermata dall'indeclinabilità della carica, da interpretarsi nel senso che l'equilibrio impresso dalla Presidenza alla composizione dell'organo (equilibrio in cui è la maggiore garanzia di imparzialità per un collegio di essenza politica) non può essere alterato con rinunce da parte dei nominati.

Questa presunzione assoluta di imparzialità copre quindi l'intero Collegio e ciascuno dei suoi componenti: incompatibile con essa risulterebbe dunque un diritto di ricusazione che potrebbe scaturire anche da motivazioni strettamente politiche e alterare la composizione del collegio (si deve infatti osservare che le norme regolamentari in vigore non contemplano la nomina di membri supplenti per la Giunta, come invece è previsto, ad esempio, dalle norme vigenti in materia di procedimento d'accusa per la relativa Commissione inquirente: cfr. artt. 2 e 5 del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa in relazione all'art. 4, commi 2 e 3: « I commissari non possono essere ricusati. Hanno tuttavia facoltà di astenersi, con il consenso del Presidente della Camera dei deputati, nei casi in cui il codice di procedura penale ammette la ricusazione del giudice o quando esistono gravi ragioni di convenienza »).

3. – La posizione giuridica del deputato, conseguente alla proclamazione può essere invalidata per due ordini di ragioni: a) per irregolarità delle operazioni elettorali; b) per cause di ineleggibilità originarie. Tuttavia, anche lo status perfetto conseguente alla convalida può essere attaccato e ciò può avvenire: a) per irregolarità delle operazioni elettorali venute alla luce per successive verifiche; b) per cause di ineleggibilità sopravvenute; c) per cause di incompatibilità.

<sup>(24)</sup> MAZZIOTTI, op. cit., pag. 430; VIRGA, La verifica dei poteri, Palermo (s. d.), pag. 64.

Prima di dare partitamente ragione delle varie fattispecie, sembra opportuno valutare quale sia il concreto ambito di discrezionalità della Giunta nell'accertamento e nella valutazione dei casi di patologia della posizione del deputato.

Il criterio definitorio della competenza è dato dall'art. 65 della Costituzione per cui « la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore ». Sarebbe pertanto incostituzionale una norma del regolamento della Camera che pretendesse definire in via autonoma casi di ineleggibilità e casi di incompatibilità. Lo stesso rilievo, anche in mancanza di una norma esplicita della Costituzione, deve valere per quanto concerne la procedura elettorale: nel senso che non potrebbe la Camera prescindere da quanto dispone la legge in materia elettorale, imponendo propri criteri valutativi (25). È da ritenersi però che valgano diverse considerazioni ove si tratti di legge immediatamente esecutiva della parte normativa tassativamente definita dalla Costituzione. In questo caso è da ritenersi che il sistema giurisdizionale Giunta-Camera potrebbe disapplicare la norma che apparisse in contrasto con la Costituzione e risolvere il caso concreto con la diretta applicazione di tali norme (26).

Ugualmente la Camera potrebbe risolvere il caso concreto, secondo i principî dell'analogia *legis* o dell'analogia *iuris*, ove il sistema elettorale presentasse lacune (27).

<sup>(25)</sup> Si ricordi che le leggi in materia elettorale sono soggette all'obbligatorio regime della procedura in Assemblea (art. 72, comma 2, Cost.).

<sup>(26)</sup> Nella ricordata decisione del 30 gennaio 1964 la Giunta delle Elezioni dopo avere escluso, in base alle considerazioni sopra esposte, il rinvio alla Corte costituzionale, ammise peraltro la astratta possibilità di far ricorso ad un eventuale « criterio legislativo e comunque unico, anche in sede di interpretazione o applicazione analogica » da sostituire ad una normativa giudicata incostituzionale.

<sup>(27)</sup> Un caso macroscopico di lacuna legislativa fu dato riscontrare nella IV legislatura a seguito della morte del deputato eletto nel collegio uninominale della Val d'Aosta. La legge elettorale non prevede infatti un meccanismo di sostituzione; al riguardo la Giunta delle Elezioni adottò nella seduta del 3 maggio 1966 una « raccomandazione » del seguente tenore: « La Giunta delle Elezioni, esaminate le questioni relative alla vacanza determinatasi nel collegio uninominale della Valle d'Aosta; ritenuto che a norma dell'articolo 56 della Costituzione è urgente provvedere alla reintegra del plenum della Camera; rilevato che non esiste una specifica disposizione legislativa che disciplini la surroga in caso di vacanza nel predetto collegio uninominale; osservato che il sistema del collegio uninominale senza collegamento di candidature, proprio della Valle d'Aosta, consente di colmare la vacanza unicamente con il ricorso ad elezioni suppletive; esprime l'opinione che il ricorso a elezioni politiche suppletive appare possibile in base a generali principi del diritto elettorale vigente in relazione al richiamato articolo 56 della Costituzione ». Tale « raccomandazione » rimase per altro senza seguito e, non essendo giunto all'approvazione un apposito disegno istitutivo del meccanismo suppletivo, la Camera rimase sino alla fine della IV legislatura con un deputato in meno.

a) La regolarità delle operazioni elettorali si definisce in relazione all'osservanza delle norme contenute nella legge elettorale e alla conformità al vero dei risultati resi noti dopo le operazioni compiute dalle sezioni elettorali.

Perché eventuali irregolarità possano incidere sulla proclamazione del deputato è però necessario che non si tratti di difformità meramente formali dai comportamenti indicati nella normativa elettorale vigente, bensì di illegittimità incidenti sul risultato elettorale, tali da falsarlo o comunque da renderne impossibile l'esatta conoscenza. D'altro canto, anche l'errore o il fatto doloso che incidano sulla conformità al vero dei risultati espressi dopo le operazioni compiute dagli uffici elettorali, hanno rilevanza solo se la loro portata quantitativa è tale da alterare la graduatoria fra i candidati o addirittura la stessa distribuzione dei seggi fra le varie liste.

Questo criterio del « risultato politico » che deve necessariamente guidare un controllo che si estende ad oltre 64 mila sezioni elettorali, in zone del paese culturalmente e socialmente non omogenee, non esclude però la responsabilità personale di quanti, addetti agli uffici elettorali, abbiano reso possibile per mancanza di diligenza o per fatto doloso le irregolarità riscontrate, se pure non incidenti sul risultato.

Tale principio di distinzione fra responsabilità personali e esattezza sostanziale del risultato si trova affermato all'art. 10 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni. La norma generale secondo cui la Giunta, ove sussistano fondati motivi per ritenere che, in occasione di elezioni siano stati commessi fatti costituenti reato, trasmette gli atti all'autorità giudiziaria sospendendo la convalida, è derogata infatti dal secondo comma del predetto art. 10 secondo il quale ove la Giunta « ritenga che detti fatti non influiscano in maniera determinante sulla validità della elezione, può procedere alla convalida nonostante la remissione degli atti alla autorità giudiziaria » (28).

<sup>(28)</sup> Si osservi che il preminente interesse del « risultato politico » si trova, anche, in uno specifico obbligo di informazione che incombe sull'autorità giudiziaria penale. L'autorità giudiziaria, alla quale siano stati rimessi per deliberazione della Camera dei deputati atti di elezioni contestate, deve infatti ogni tre mesi informare la Presidenza della Camera delle proprie pronunce definitive o indicare sommariamente i motivi per i quali i giudizi non sono ancora definiti (articolo 114 T. U. 1957). Un caso di rilevante gravità per la estensione e la capillarità delle irregolarità, e tuttavia ininfluente, per una sorta di « distribuzione » equilibrata di voti inesistenti fra i vari candidati, fu denunciato dalla Giunta delle elezioni della Camera il 27 febbraio 1964 per il collegio XXII (Napoli-Caserta). Attraverso la verifica di tutte le schede valide la Giunta accertò infatti che si erano verificate irregolarità nella determinazione dei voti di preferenza dei candidati di alcune liste, in

Il sistema elettorale vigente, proporzionale con liste concorrenti, consente, d'altra parte, l'applicazione del principio utile per inutile vitiatur. Si veda al riguardo il comma 2 dell'articolo 87 T. U. 1957: « I voti delle sezioni, le cui operazioni siano annullate, non hanno effetto » (29).

L'accertamento delle irregolarità delle operazioni elettorali può avvenire o su base documentale o mediante il controllo generale di tutti i voti validi espressi nella sezione o nell'intero collegio. L'esperienza dei casi più importanti è nel senso di far susseguire le due fasi.

Il riscontro documentale può offrire, infatti, in linea di massima, elementi sintomatici in ordine ad avvenute irregolarità che il successivo esame delle schede permetterà di accertare in via definitiva e incontrovertibile (30).

I documenti base su cui ruota la verifica elettorale della Giunta sono il verbale sezionale, il verbale dell'ufficio centrale circoscrizionale, il verbale dell'ufficio centrale nazionale.

Del verbale sezionale si redigono due esemplari, uno (cui sono annessi proteste e reclami, le buste con le schede nulle, bianche e contestate e gli altri documenti presentati al seggio) viene rimesso all'ufficio centrale, che dopo averne tratto gli elementi per i suoi computi, lo trasmette alla Camera; l'altro viene custodito presso il comune. Lo ufficio centrale circoscrizionale redige in duplice esemplare il verbale delle proprie operazioni. Uno degli esemplari, con i documenti annessi

ben 528 sezioni del collegio predetto. Tuttavia la Giunta accertò « la ininfluenza delle irregolarità medesime sulla situazione complessiva delle graduatorie » in questione. Nella stessa delibera la Giunta decise di segnalare « alle competenti autorità governative e giudiziarie le sezioni (in cui si erano verificate irregolarità) in modo che, a prescindere dall'accertamento di eventuali responsabilità penali di esclusiva competenza della Magistratura, i componenti di seggi di tali sezioni siano comunque considerati inidonei a ricoprire nel futuro tali incarichi, e ne siano quindi esclusi ». Sempre per tener conto delle più recenti esperienze parlamentari, la Giunta ha seguito un opposto indirizzo per le irregolarità accertate in 64 sezioni del collegio XXIX (Palermo), sospendendo la convalida del deputato Barbaccia contestualmente alla presentazione di una denuncia all'autorità giudiziaria. Per altro la definizione penale del caso non è stata possibile prima della fine della IV legislatura.

<sup>(29)</sup> Osserva l'Elia: « Il legislatore non ha preso in considerazione (ritenendola impossibile) l'ipotesi, pur astrattamente formulabile, che l'annullamento in un certo numero di sezioni (magari la maggioranza) richieda elezioni suppletive a seguito dell'annullamento delle operazioni elettorali dell'intero collegio o circoscrizione », op. cit. pag. 762.

<sup>(30)</sup> Si rammenti al riguardo l'articolo 72 T. U. 1957 nel quale viene disposto che un plico contenente le schede corrispondenti a voti validi e una copia delle tabelle di scrutinio « deve essere depositato nella Cancelleria della Pretura (...) e conservato per le esigenze inerenti alla verifica dei poteri »: per il tempo, cioè, di durata della legislatura cui quel materiale elettorale si riferisce.

(e con i verbali sezionali di cui sopra si è detto) deve essere inviato « subito dal Presidente dell'Ufficio centrale alla Segreteria della Camera dei deputati, la quale ne rilascia ricevuta ». Il secondo esemplare del verbale è depositato presso la cancelleria della corte di appello o del tribunale (art. 81 T. U. 1957).

Il verbale dell'ufficio centrale nazionale contiene le operazioni relative all'attribuzione dei resti, secondo la particolare procedura di cui all'art. 83 T. U. 1957, e viene anch'esso rimesso alla Camera.

La cosiddetta « verifica dei poteri » è quindi preceduta da una fase meramente preparatoria svolta dagli uffici della Camera.

Di tale fase è implicita la sussistenza nel disposto dell'art. 3 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni, secondo il quale: « Al-l'inizio della legislatura, il Segretario generale della Camera raccoglie tutti i documenti concernenti ciascuna circoscrizione e procede a un esame sommario di essi. Provvede a predisporre, per ogni circoscrizione, un prospetto contenente: a) il numero degli iscritti e dei votanti, dei voti di lista ed individuali nonché delle schede nulle, contestate o bianche secondo il verbale dell'Ufficio centrale; b) l'elenco delle sezioni nelle quali vi siano state proteste ed un riassunto di queste; c) la indicazione riassuntiva delle proteste presentate all'Ufficio centrale e di quelle pervenute direttamente alla Camera; d) le eventuali osservazioni sollevate in merito ai voti di lista ed individuali, nel corso del controllo preliminare dei dati elettorali compiuto dagli Uffici della Camera.

I prospetti sono affidati esclusivamente e riservatamente ai membri della Giunta».

Si ha cioè innanzitutto un riscontro meramente contabile dei calcoli eseguiti dall'ufficio circoscrizionale sulla base dei verbali sezionali e dall'ufficio centrale nazionale sulla base delle cifre elettorali circoscrizionali e della somma dei voti residuati in tutte le circoscrizioni ai fini della attribuzione dei seggi con i « resti ». In tale sede è quindi possibile il rilievo di errori materiali computistici o di errori di trascrizione dei dati numerici dai verbali sezionali.

Succede, quindi, una volta accertata la esattezza numerica delle operazioni compiute dagli uffici elettorali, la fase preparatoria a quel « giudizio definitivo » che la Giunta deve dare come dice la legge: « 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 » (art. 87 T. U. 1957).

Si tratta di un giudizio che non viene alterato da precedenti valutazioni degli uffici elettorali in quanto la discrezionalità di questi risulta molto limitata dalla legge. La potestà maggiore che spetta all'ufficio circoscrizionale è quella di procedere, per ogni sezione, al riesame delle schede contenenti voti contestati e provvisoriamente non assegnati e di decidere, tenendo presenti le annotazioni riportate a verbale e le proteste e i reclami presentati in proposito, ai fini della proclamazione, sull'assegnazione o meno dei voti relativi (cfr. art. 76, n. 2, T. U. 1957).

Al di là di questa attribuzione, soggetta per altro come ogni altra al potere di controllo della Giunta delle elezioni, la legge fa espresso divieto all'ufficio centrale circoscrizionale « di deliberare, o anche di discutere, sulla valutazione dei voti, sui reclami, le proteste e gli incidenti avvenuti nelle sezioni, di variare i risultati dei verbali e di occuparsi di qualsiasi altro soggetto che non sia di sua competenza » (art. 79 T. U. 1957).

Pertanto la fase preparatoria di cui si è detto consisterà nella rilevazione, sezione per sezione, di tutti i sintomi di patologia delle operazioni elettorali, al fine di offrire alla Giunta e, per essa, ai singoli relatori per circoscrizione, la possibilità di istituire e concludere il cosiddetto giudizio-controllo preliminare di delibazione (31).

Da quando si è detto, si può rilevare che la fase preparatoria è caratterizzata da un'automaticità ex officio (32). In sostanza, le irregolarità cagionate da errore o colpa degli uffici elettorali, possono essere fatte valere dalla Giunta indipendentemente dall'esistenza di proteste o reclami (anche se, ovviamente, è questo il caso più frequente). Questo principio ha validità assoluta per quel che riguarda la regolarità dell'attribuzione di voti alle varie liste e dell'assegnazione dei seggi in sede circoscrizionale o in sede di collegio unico nazionale. È meno rigoroso per quanto riguarda l'attribuzione dei voti preferenziali, nel senso che un controllo ex officio viene effettuato, in virtù di una prassi consolidata (anche se per taluni versi discutibile) quando la differenza di voti tra il primo dei non eletti e l'ultimo degli eletti per la stessa lista nel medesimo collegio sia inferiore alla cifra convenzionale di 500 voti (cosiddetto « margine di sicurezza », la cui fissazione è frutto, com'è evidente, di un criterio arbitrario e variabile secondo le circostanze). In tutti gli altri casi, invece, occorre che la Giunta sia sollecitata, da un

<sup>(31)</sup> Si veda la procedura nel Regolamento interno della Giunta delle elezioni (articolo 5): « Il Presidente della Giunta distribuisce a ciascun membro per turno, in ragione di età e seguendo l'ordine numerico delle circoscrizioni, i verbali delle elezioni per riferirne alla Giunta ».

<sup>(32)</sup> Nella I legislatura l'elezione del deputato Candido Grassi fu contestata e annullata senza che contro di lui (e in generale in tutta la circoscrizione) fosse stato presentato reclamo (seduta Camera 10 febbraio 1949).

reclamo elettorale (33), all'onerosa attività di accertare la esatta attribuzione dei voti preferenziali tra candidati di una stessa lista (previo sempre il « giudizio preliminare » sull'apertura o meno della contestazione) (34).

La differenza di trattamento a seconda che sia in giuoco l'esatta forza parlamentare di un partito politico o che invece si tratti di stabilire la precedenza fra candidati all'interno della stessa lista, si spiega logicamente con i principi propri di un regime a « Stato di partiti » (35).

Come si è accennato, quando la Giunta non sia in grado di accertare la regolarità del risultato elettorale sulla base di un riscontro dei verbali sezionali e dei verbali dell'ufficio circoscrizionale nonché dei documenti ad essi allegati, provvederà a richiamare dalle rispettive preture i plichi con le schede valide (le schede bianche, nulle e contestate sono già in suo possesso) per procedere ad una ricostruzione integrale del risultato elettorale.

Si tratta di un provvedimento di carattere straordinario (cfr. art. 9 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni: « La Giunta può anche, in casi particolari, disporre la revisione delle schede valide »), e tuttavia non raro nella prassi parlamentare (36).

<sup>(33)</sup> Le proteste elettorali debbono essere firmate o da cittadini del collegio, o da candidati che vi ottennero voti; le firme debbono essere legalizzate dal sindaco del comune dove i firmatari hanno domicilio, o del comune dove avvenne l'elezione (articolo 18 Regolamento Camera). Le proteste o i reclami non presentati agli uffici delle sezioni o all'ufficio centrale devono essere trasmessi alla Segreteria della Camera dei Deputati entro il termine di 20 giorni dalla proclamazione fatta dall'ufficio centrale (cfr. articolo 87 T. U. 1957). Spetta alla Segreteria della Camera respingere al mittente gli atti presentati fuori termine (cfr. articolo 4 Regolamento interno Giunta elezioni); per gli atti non in regola ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento della Camera sembrerebbe più corretto che l'irricevibilità fosse dichiarata dalla stessa Giunta.

<sup>(34)</sup> Si ricordi che in base all'articolo 81 del T. U. 1957 «l'organo di verifica dei poteri accerta anche, agli effetti dell'articolo 86, l'ordine di precedenza dei candidati non eletti e pronuncia sui relativi reclami».

<sup>(35)</sup> Può però accadere che per scissioni dell'originario gruppo politico, le questioni fra candidati della stessa lista assurgano all'importanza di un rapporto fra liste diverse. Si ricordi quanto è avvenuto nella IV legislatura, prima con la scissione del gruppo del PSI e la costituzione del gruppo del PSIUP e poi con la riunificazione dei gruppi del PSI e del PSDI. (Particolarmente aspre le polemiche in relazione al caso Perinelli, v. seduta della Camera del 20 maggio 1965).

<sup>(36)</sup> Nella IV legislatura la revisione delle schede valide fu disposta per i collegi di Napoli, Bari, Venezia, Verona e Palermo. Tale larga esperienza sembra aver suggerito esigenze di razionalizzazione, leggibili nella citata iniziativa Scalfaro di modifiche regolamentari in cui è proposto che un rappresentante dei gruppi parlamentari interessati eventualmente alla verifica assista alle operazioni di revisione e possa presentare una propria relazione alla Giunta. Nella relazione al predetto documento veniva anche fatto cenno della più radicale ipotesi di pervenire all'inizio della legislatura, allo scopo di stabilire una « certezza reale » del risultato politico, alla revisione totale delle schede sotto la responsabilità della Giunta delle elezioni, ipotesi però considerata inattuale, in assenza di sistemi di meccanizzazione elettorale, per l'enorme massa di personale che sarebbe necessaria.

b) Oltre che per irregolarità delle operazioni elettorali, la convalida può mancare per avere il candidato versato in una delle cause previste dalla legge come ostative all'elezione. Si parlerà qui di tali cause di ineleggibilità definendole originarie in quanto considerate come afferenti vizio alla proclamazione, con l'avvertenza che alcune di queste cause possono verificarsi a convalida avvenuta e saranno quindi riconsiderate nell'apposita sede come cause « sopraggiunte » (si confronti per questa terminologia l'art. 66 della Costituzione). Si avverte che, benché le cause di ineleggibilità incidano sulla candidatura, tuttavia l'accertamento della loro sussistenza non è consentito nella sede della presentazione di queste, essendo rinviato al momento del giudizio di convalida dell'elezione (37). A tale principio di carattere generale si fa eccezione solo per l'età. Secondo l'articolo 22 del T. U. 1957, l'ufficio centrale circoscrizionale « cancella dalle liste i nomi dei candidati che non abbiano compiuto o che non compiano il 25º anno di età al giorno delle elezioni ».

È la legge che determina i casi di ineleggibilità, dice l'art. 65 della Costituzione: per la ricognizione di tali cause si deve quindi far capo al vigente T. U. elettorale del 1957, nonché alle norme del T. U. delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo (D. P. R. 20 marzo 1967, n. 223).

Per ineleggibilità si intende un « impedimento giuridico a divenire soggetto passivo del rapporto elettorale, cioè ad essere eletto » (38). In dottrina si distingue l'ineleggibilità dalla « incapacità elettorale », la quale comprenderebbe le « situazioni inabilitanti all'esercizio dei diritti politici comuni anche all'elettorato attivo » (39). Dall'angolo visuale della ricostruzione dello status del parlamentare tale ultima distinzione non appare utile, dal momento che, come risulta dall'art. 66 della Costituzione, anche le cause di cosiddetta incapacità si fanno valere presso l'organo di verifica dei poteri come cause di ineleggibilità.

Trattando in maniera completa delle cause di ineleggibilità, si dovranno perciò, come si è detto, tenere presenti non solo le norme del Capo II del Titolo II del T. U. 1957, ma anche, ed anzi in primo luogo, le norme sull'elettorato attivo e le sue successive modificazioni.

Vi è un argomento testuale che sorregge tale interpretazione ed è l'art. 6 del T. U. 1957 per cui sono eleggibili a deputati gli « elettori »

<sup>(37)</sup> MORTATI, Istituzioni, cit., vol. I, pag. 384.

<sup>(38)</sup> MORTATI, Ist., cit., pag. 384.

<sup>(39)</sup> MORTATI, Ist., cit., ibidem.

che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età entro il giorno delle elezioni.

Non è dunque eleggibile chi « non » è elettore ai sensi della legge per la disciplina dell'elettorato attivo e dunque: 1) chi non è cittadino italiano; 2) gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente; 3) i commercianti falliti, finché dura lo stato di fallimento, ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento; 4) coloro che sono sottoposti alle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi; 5) coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza detentive o a libertà vigilata a norma dell'articolo 215 del codice penale, finché durano gli effetti del provvedimento; 6) i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici; 7) coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata; 8) per un periodo di cinque anni, ed indifferentemente dalla pena inflitta, ed anche qualora essa non importi interdizione dai pubblici uffici, o importi una interdizione di minore durata, coloro che sono stati condannati per delitti e contravvenzioni elencati nell'articolo 2 della legge elettorale, di particolare odiosità sociale; 9) i condannati per attività fascista in base alle norme vigenti. Inoltre, per i ricoverati negli istituti psichiatrici, il diritto al voto è sospeso a decorrere dalla data del decreto del tribunale che autorizza in via definitiva la loro ammissione in tali istituti e fino alla data del decreto che disponga il loro eventuale licenziamento.

Per quanto attiene alla posizione giuridica del deputato già convalidato, il rilievo di tali ipotesi è nell'eventualità che taluna di queste cause di cosiddetta incapacità si produca successivamente all'elezione. La perdita della cittadinanza, il fallimento, le condanne penali previste nella legge (e di cui il deputato può essere soggetto passivo, ovviamente, solo dopo che la Camera abbia concesso la specifica autorizzazione a procedere) devono considerarsi come cause di ineleggibilità sopraggiunte e come tali determinanti la decadenza dal mandato parlamentare. Di esse, dunque, si parlerà oltre: qui è stata sufficiente, in sede di elencazione generale delle cause di ineleggibilità, avvertire l'esigenza della integrazione delle cause ex T. U. 1957 con le cause ex T. U. 1967 in ragione degli identici effetti che dalle une e dalle altre consegue e della inesistenza, a' termini di Costituzione, fra cause di ineleggibilità e di incompatibilità di un tertium genus, quale quello della incacapità elettorale, come ragione di invalidità del mandato parlamentare.

Si deve dare ora ragione delle cause di ineleggibilità ex T. U. del 1957. Che sono: 1) l'età minore dei 25 anni (art. 7); 2) l'analfabetismo (« la candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata » dice l'art. 18); 3) l'essere investiti di determinati uffici o non essere posti in determinati rapporti con lo Stato.

Mentre sono semplici le ipotesi di cui ai punti 1) e 2), particolarmente complessa risulta la casistica che la legge fa rientrare sotto il punto 3) in cui sono raggruppate talune posizioni personali cui la norma riconduce l'astratta potenzialità di turbamento del libero convincimento elettorale o di interferenza di interessi stranieri o privati.

Una prima distinzione possibile in questo terzo gruppo è quella che prende per criterio l'ambito di estensione dell'ineleggibilità. Se questo si estende all'intero territorio nazionale si parla di ineleggibilità « assoluta » (ed è questo il criterio normale). Se invece la ineleggibilità riguarda l'ipotesi di candidature solo in un determinato collegio, allora si parla di ineleggibilità « relativa ».

La carica di magistrato può partecipare dell'uno e dell'altro carattere. Costituisce causa di ineleggibilità assoluta se il magistrato votato non si sia trovato all'atto dell'accettazione della candidatura nella posizione giuridica di aspettativa. Costituisce causa di ineleggibilità relativa se il magistrato, ancorché in aspettativa, sia stato votato nella circoscrizione sottoposta, in tutto o in parte, alla giurisdizione dell'ufficio al quale si trovava assegnato o nel quale aveva esercitato le proprie funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura (40).

La carica di *ufficiale superiore delle forze armate* è causa di ineleggibilità relativa, nella sola circoscrizione del comando territoriale, salvo che le funzioni esercitate siano cessate almeno 180 giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera.

<sup>(40)</sup> Per questa ultima fattispecie, la legge formula, come si vede, due ipotesi: l'assegnazione formale del magistrato ad un ufficio o l'espletamento di funzioni giurisdizionali nella circoscrizione. Il quesito se si tratti di ipotesi di per sé autonome, tali cioè da configurare ciascuna separatamente causa di ineleggibilità ovvero di ipotesi sussidiarie, tali cioè che il criterio dell'assegnazione formale non possa di per sé erigersi a causa di ineleggibilità ove non concorra il criterio sostanziale dell'esercizio di funzioni elettorali nella circoscrizione dove il magistrato è stato votato, è stato risolto nel secondo senso dalla Camera. Questa, nella seduta del 23 febbraio 1961, convalidò l'elezione del deputato Valiante sebbene risultasse che questi fosse rimasto assegnato come magistrato, per alcun tempo, nei sei mesi antecedenti l'accettazione della candidatura, ad un ufficio giudiziario con competenza nella circoscrizione dove aveva ottenuto voti (non avendovi però di fatto esercitato funzioni giurisdizionali). La Giunta aveva proposto l'annullamento dell'elezione (III Legislatura, Doc. IX, n. 1).

Tutte le altre cause di ineleggibilità sono da considerarsi « assolute »: esse però vengono meno quando sia cessato il rapporto che ne è all'origine. È appunto sul termine utile per far cessare tale rapporto che è possibile una seconda differenziazione, questa volta all'interno delle ineleggibilità « assolute ».

1) Vi è un primo gruppo di tali cariche (elencate nell'art. 7 T. U. 1957) per cui, come si è già visto per gli ufficiali delle forze armate, è sufficiente per rendere legale la candidatura, cessare dalle relative funzioni almeno 180 giorni prima della scadenza del quinquennio di durata della Camera.

Tale gruppo comprende tre cariche elettive: i « deputati regionali » o « consiglieri regionali; presidenti delle Giunte provinciali; sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti ». Per tali cariche oltre che la « effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito », la legge richiede la preventiva « formale presentazione delle dimissioni ». In ogni caso, comunque, l'accettazione della candidatura comporta la decadenza da esse (con l'ovvia conseguenza che il candidato non in regola con la legge non solo rischia l'invalidazione dell'elezione a deputato ma viene senz'altro estromesso dalla carica elettiva fin lì ricoperta) (41).

Nello stesso gruppo, figurano cariche non elettive: « capo e vicecapo della polizia e ispettori generali di pubblica sicurezza; capi di gabinetto dei ministri; prefetti e rappresentanti del governo presso le regioni a statuto speciale; viceprefetti e funzionari di pubblica sicurezza». Per tali cariche è sufficiente l'astensione effettiva da ogni atto inerente all'ufficio rivestito entro 180 giorni dalla scadenza della Camera.

È da avvertire che tutte le volte in cui la legge fa riferimento ad un termine entro il quale dismettere la carica costituente causa di ineleggibilità, essa ha per riferimento la data di scadenza della durata normale delle Camere. Il quinquennio relativo decorre dalla data della

<sup>(41)</sup> La ratio di queste cause di ineleggibilità è da ricercarsi nel pericolo, che si vuole evitare, di precostituite cariche pubbliche elettive come strumento di varia pressione elettorale. Tale ratio ha subito varie critiche, basate giuridicamente soprattutto sulla considerazione dell'omogeneità fra cariche elettive e sulla compatibilità con il sistema di un cursus honorum che inizi dalle istanze democratiche locali per concludersi, senza soluzione di continuità, in Parlamento. Vi è poi una serie di critiche secondo criteri di scienza politica che giungono a negare la convenienza di una disgiunzione fra cariche elettorali locali e mandato parlamentare, ricordando da un lato la prestigiosa esperienza straniera dei deputati-sindaco e dall'altro l'utilità che nel personale parlamentare vi siano esperti dei grandi problemi metropolitani, ormai centrali nella nostra epoca

prima riunione dell'Assemblea fissata, non oltre il 20° giorno dalle elezioni, nello stesso decreto del Presidente della Repubblica che convoca i comizi elettorali (cfr. combinato disposto art. 61 Cost., art. 11 T. U. 1957).

La legge, per altro, dispone che in caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati, le cause di ineleggibilità « non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data del decreto di scioglimento ».

Tali disposizioni sono state fonti di gravi perplessità nella nostra esperienza parlamentare in relazione al fatto che la prassi costituzionale repubblicana ha registrato finora conclusioni delle legislature con lieve anticipo rispetto al giorno preciso della scadenza del quinquennio senza che, tuttavia, esse siano state giudicate politicamente come conseguenze dell'esercizio del potere di scioglimento ex art. 88 della Costituzione. Si è infatti parlato sempre di « scioglimento tecnico », motivato da considerazioni amministrative attinenti al miglior periodo per far svolgere le elezioni (42).

Tuttavia, dinanzi al dato di fatto di una conclusione anticipata della legislatura, i precedenti parlamentari sono nel senso di ritenere valide le elezioni di candidati che abbandonarono le cariche, costituenti cause di ineleggibilità, sette giorni dopo lo scioglimento « tecnico » senza rispettare il prescritto più ampio termine preventivo di 180 giorni (43).

Tale soluzione è di fatto prevalsa contro una tesi interpretativa secondo la quale scioglimento anticipato è solo quello che precede di 180 giorni la fine naturale della legislatura, mentre ogni scioglimento nei 180 giorni non può essere considerato anticipato in senso vero e proprio.

<sup>(42)</sup> La I legislatura repubblicana invece dell'8 maggio 1953 si concluse il 4 aprile 1953 (D. P. R., n. 174). La II legislatura invece del 25 giugno 1958 si concluse il 17 marzo 1958 (D. P. R., n. 153). La III legislatura invece del 25 maggio 1963, si concluse il 18 febbraio 1963 (D. P. R., n. 62). La IV legislatura invece del 16 maggio 1968, si è conclusa l'11 marzo 1968 (D. P. R., n. 128).

<sup>(43)</sup> I precedenti consistono: 1) nel caso del deputato Marino, già deputato regionale siciliano, che non aveva adempiuto l'obbligo di dimissioni 90 giorni prima della « data del decreto di convocazione dei comizi» (come con formulazione ancora più equivoca della vigente, diceva il T. U. 5 febbraio 1948, n. 26; prefissando un termine a quo praticamente non identificabile); la Giunta propose a maggioranza l'annullamento della elezione, la Camera, nella seduta del 27 febbraio 1958, pochi giorni prima della fine della II legislatura, la convalidò; 2) nel caso del deputato Marras, già consigliere regionale della Sardegna, che non aveva adempiuto l'obbligo di dimissioni 180 giorni prima dello spirare naturale del quinquennio di legislatura, ma rientrava nei termini previsti per lo scioglimento anticipato; la Giunta propose la convalida della elezione, la Camera nella seduta del 15 ottobre 1964 convalidò; 3) nel caso del deputato Corrao, già deputato regionale della Sicilia, nella stessa situazione giuridica dell'on. Marras. ma della cui elezione la Giunta aveva chiesto l'annullamento, la Camera nella stessa seduta del 15 ottobre 1964 convalidò.

Solo nel primo caso si potrebbe perciò legittimamente invocare l'ultimo comma dell'art. 7 T. U. 1957 (44).

2) Il secondo gruppo di cause di ineleggibilità assoluta riguarda coloro che siano soggetti di rapporti con governi esteri o di rapporti economici con lo Stato (cfr. artt. 9 e 10 T. U. 1957). Termine utile per la cessazione di tali rapporti e per rendere legale la candidatura si considera dalla dottrina la presentazione di questa.

Si tratta da un lato dei funzionari e degli ufficiali addetti alle ambasciate, legazioni e consolati esteri, con il permesso del governo italiano, e dall'altro: a) di coloro che risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica; b) di preposti ad imprese private « sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative » (esclusi i dirigenti di cooperative e di consorzi di cooperative); c) i consulenti legali e amministrativi delle imprese predette.

La ratio dell'ineleggibilità è nell'intento di evitare la turbativa che potrebbe apportare nella consultazione elettorale l'intervento di interessi stranieri o economici.

Come si è detto, si deve ritenere con la dottrina (45) che tali cause di ineleggibilità vengano meno con la cessazione del rapporto al momento della presentazione delle candidature.

Causa di ineleggibilità assoluta originaria deve considerarsi la carica di giudice costituzionale in base all'art. 7, cpv., della legge 11 marzo 1953, n. 87, che pone un preciso divieto di candidatura, in elezioni amministrative o politiche. Naturalmente, anche in questo caso, le dimissioni e l'astensione effettiva dalle funzioni al momento dell'accettazione della candidatura conseguiranno l'effetto di eliminare tale causa di ineleggibilità.

4. – Si dovrà ora parlare di quelle cause che incidono sullo status del deputato quando questo è già perfetto dopo la convalida. Si disse al numero precedente che ciò può avvenire: a) per irregolarità delle operazioni elettorali venute alla luce per successive verifiche; b) per cause di ineleggibilità sopraggiunte; c) per cause di incompatibilità.

Per quanto attiene al punto sub a), il principio regolante la materia è attualmente quello sancito all'art. 9 del Regolamento interno della

<sup>(44)</sup> Questa tesi fu sostenuta dall'on. Amatucci nella seduta del 15 ottobre 1964; contra, nella stessa seduta le osservazioni dell'on. Laconi.

<sup>(45)</sup> MORTATI, op. cit., pag. 385.

Giunta delle elezioni: « La Giunta può "sempre" disporre la revisione dei risultati elettorali delle singole sezioni ed il controllo delle schede nulle, bianche e contestate allegate ai verbali delle sezioni stesse. La Giunta può anche, in casi particolari, disporre la revisione delle schede valide ».

Si desume da questa norma che la convalida non dispiega un effetto paragonabile a quello della cosa giudicata: la posizione giuridica del deputato è sempre attaccabile, direttamente o indirettamente, fino al termine della legislatura (46).

Direttamente, ove la Giunta ex officio, come consente il suddetto art. 9, disponga una nuova revisione elettorale. Indirettamente – e questa è l'ipotesi più probabile – « perché il riesame delle preferenze relative ad altri candidati della lista può portare, di riflesso, modifiche anche alla sua cifra preferenziale e scardinare la graduatoria » (47). Può cioè accadere che al subentrare di un candidato per una vacanza verificatasi in corso di legislatura, i reclami proposti contro il subentrato nei venti giorni dalla proclamazione da parte del Presidente della Camera, possano provocare accertamenti tali da travolgere le posizioni già convalidate.

Cause di ineleggibilità sopraggiunte che, come tali, provocano la decadenza del deputato dal mandato parlamentare, devono considerarsi quelle elencate a pag. 112, in base al T. U. 1967 sull'elettorato attivo. In quella sede si è detto che il prodursi di un evento quale: la perdita della cittadinanza, l'interdizione o l'inabilitazione per infermità mentale, il fallimento, l'incorrere in misure di prevenzione o di sicurezza detentive o nella libertà vigilata, l'interdizione dai pubblici uffici perpetua o tem-

<sup>(46)</sup> Secondo l'art. 20 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni, l'esame delle elezioni generali dovrebbe essere compiuto entro diciotto mesi dal giorno della nomina della Giunta. La disposizione è stata però intesa nel senso, che in tale termine dovesse essere espletata la verifica di base; mentre per le questioni particolari insorte, l'esame si è spesso protratto sino al termine della legislatura.

<sup>(47)</sup> Così il Presidente della Giunta Scalfaro nella cit. proposta di modifica regolamentare (Doc. X, n. 11 - IV legislatura - 5 gennaio 1966). Per ovviare a questa permanente incertezza veniva in tale documento proposto un termine perentorio per tutti i ricorsi, riguardino essi candidati eletti o non eletti: « I ricorsi possono essere presentati contro qualsiasi candidato anche non eletto da ogni candidato della stessa lista o da 10 elettori del collegio non oltre i 20 giorni successivi alla proclamazione degli eletti da parte degli Uffici centrali circoscrizionali. Trascorso tale termine nessun ricorso può essere presentato, neppure contro le proclamazioni compiute successivamente dalla Camera». Nello stesso ordine di problemi e di risoluzioni, l'iniziativa Scalfaro proponeva che venisse imposto alla Giunta il termine perentorio di un anno per svolgere la revisione delle cifre elettorali di lista e individuali. Dopo questo termine la Giunta non avrebbe potuto iniziare alcuna altra indagine, salvo il caso in cui fosse venuta a conoscenza di elementi certi che avrebbero potuto costituire reato elettorale. In tal caso avrebbe dovuto trasmettere gli atti alla Magistratura.

poranea, la condanna per delitti e contravvenzioni di cui all'art. 2 della predetta legge, il ricovero in istituti psichiatrici, viene a configurare appunto, quando già lo *status* del parlamentare è perfetto con la convalida, una causa di ineleggibilità sopraggiunta che incide sulla appartenenza del deputato all'organo Camera (48).

In tutti questi casi l'ordinamento Camera recepisce gli effetti di atti amministrativi o giurisdizionali posti in essere da poteri ad esso estranei. Un'adeguata valutazione dei principî in materia di autonomia costituzionale conduce perentoriamente alla conclusione che tale recezione non può considerarsi in alcun caso automatica.

Ciascuna Camera « giudica » – dice l'art. 66 della Costituzione – delle cause sopraggiunte di ineleggibilità riguardanti i suoi componenti. Questo giudizio dovrà perciò inevitabilmente esercitarsi anche sugli atti amministrativi o giurisdizionali che elidendo requisiti personali di eleggibilità, indirettamente pongono le premesse di una rottura del rapporto Camera-deputato. È questa una conseguenza gravissima che perciò non può essere disgiunta dalla libera e completa valutazione che la Camera faccia della causa di ineleggibilità, nella sua entità materiale e nella sua espressione formale (49).

Queste affermazioni sono pacifiche per quanto riguarda le sentenze penali di condanna che, in virtù della prerogativa di cui all'art. 68 Cost., non possono essere pronunciate né eseguite senza apposita autorizzazione della Camera.

Medesimi principî devono però essere applicati anche ai provvedimenti promananti da autorità amministrative o da giudici non penali,

<sup>(48)</sup> Nella casistica relativamente limitata di tali cause di ineleggibilità, sopraggiunte, spicca il caso del deputato Ottieri, verificatosi nella IV legislatura. L'Ottieri, dichiarato fallito con sentenza del tribunale di Napoli del 31 agosto 1966, fu dichiarato decaduto dal mandato parlamentare dalla Camera nella seduta del 13 aprile 1967. Tale pronuncia della Camera avvenne in stretta applicazione della lettera della legge elettorale del 1947 (« non sono elettori... i commercianti falliti, finché dura lo stato di fallimento, ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa di fallimento») prendendosi quindi a base della delibera lo stato di fallimento in cui era incorso l'Ottieri, senza attendere l'esito del giudizio di opposizione contro la declaratoria fallimentare e non ritenendosi di natura costitutiva la reiscrizione nelle liste elettorali che l'Ottieri, argomentando sulla non definitività della declaratoria fallimentare, aveva ottenuto con successiva decisione della Commissione elettorale mandamentale di Napoli, confermata dalla competente corte di appello. La Giunta in questa occasione ritenne per altro non automatica l'operatività della decisione giurisdizionale nell'ordinamento Camera, nel senso precisato nel testo. Sulla questione: AMATUCCI, L'imprenditore deputato e la legge fallimentare, in « Riv. dir. civ. »,

<sup>(49)</sup> Sul punto si v. Orlando, Immunità parlamentari ed organi sovrani (A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento), in « Diritto pubblico generale », Milano 1954, pag. 461 e segg. (specie pag. 468).

contrastando con la chiara lettera della Costituzione l'ipotesi che la Camera debba accettare di essere privata di un proprio membro per effetto di una automatica operatività dell'atto di un potere ad essa estraneo.

Naturalmente il giudizio che, anche al di fuori del campo penalistico, la Camera deve compiere non entrerà nel merito della fattispecie se non per trarne gli elementi idonei al convincimento della Camera stessa che l'attività promanante da un potere estraneo si sia mantenuta nella sfera propria di questo e non configuri un attentato alla libertà politica del deputato. Non è da escludere che in particolari fattispecie l'esame della Camera, prima di rendere operativa, nel proprio ordinamento, la pronuncia di altro organo si volga ad accertare se con essa concorrano elementi tali da rendere tranquillante il giudizio di delibazione che essa si accinge a compiere. Potrà, per esempio, nella fattispecie del fallimento, vivamente discussa in dottrina e giurisprudenza (50), spingere la propria indagine ad accertare se nello stato fallimentare dedotto in giudizio sussista l'elemento della « indegnità morale » di cui parla l'art. 48 Cost., come fattore giustificativo delle limitazioni dei diritti elettorali: pronunciando la decadenza ove ne accerti l'esistenza ed omettendo tale delibera ove il deputato sia incorso nello stato fallimentare del tutto incolpevolmente.

Per alcune di tali cause si prospetta, per altro, un importante quesito, riguardando esse fatti che possono essere solo temporaneamente elisori della eleggibilità: tali l'interdizione per infermità mentale, l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, la sottoposizione a misure di sicurezza, lo stato fallimentare, ecc. È evidente che in tal caso la pronuncia di decadenza della Camera che ad esse si ricollegasse verrebbe a trasformare in permanenti (almeno nella vita della Camera come collegio concreto, commisurata alla legislatura) effetti per loro natura temporanei.

<sup>(50)</sup> Si v. la sentenza della Corte di Cassazione, 10 maggio 1958, n. 1547 (in « Giurispr. Costituz. », 1959, pag. 507) che ha dichiarato manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale contro la norma che esclude dall'elettorato attivo i commercianti falliti: « L'art. 48 Cost. ha inteso demandare alla legge comune l'elencazione dei casi di incapacità elettorale derivanti da indegnità morale, con riferimento al significato comune della espressione nella vita sociale, avuto riguardo all'attuale momento storico. Tale giudizio morale, in quanto riferito alla massa indiscriminata dei cittadini, non consente distinzioni qualitative rispetto a singoli casi, sicché se anche talvolta la situazione di insolvenza può non essere imputabile al fallito, il legislatore ha potuto ugualmente e correttamente considerare il fallito colpito da indegnità morale, come conseguenza obiettiva della sentenza di fallimento e non delle cause che l'hanno determinata ».

Ibidem, note contrarie di Grossi, La limitazione del diritto di voto per il fallito e i principi costituzionali sull'elettorato attivo e di Mortati, Ancora sulla « manifesta infondatezza».

La questione, teoricamente ardua (51), non presenta altrettante difficoltà in linea politica in virtù del meccanismo sostitutorio proprio del sistema di lista per il quale, in linea normale, l'immediato subentro di un candidato ad un altro nella stessa lista non altera la forza politica dei gruppi nella Camera.

Accanto a tali cause di ineleggibilità sopraggiunte ex T. U. 1967 sull'elettorato attivo (cause che, come si è avvertito, si identificano per la maggior parte con quelle che una parte della dottrina definisce, nel momento genetico, « incapacità elettorali »), non sembra che possa annoverarsi alcuna delle cause di cui agli articoli da 6 a 10 del T. U. del 1957. Ciò risulta sia dalla natura di alcune di tali cause sia dal fatto che, secondo una razionalizzazione compiuta dalla prassi parlamentare, le altre cause di ineleggibilità originaria quando sopraggiungono a mandato già convalidato (esempi: elezione di un deputato a consigliere regionale o a sindaco di comune superiore a 20 mila abitanti; nomina di un deputato a prefetto o a giudice costituzionale; inizio di rapporti economici con lo Stato o impiego da un governo estero, ecc.) si vengono-a trasformare in cause di incompatibilità e seguono la disciplina di cui alle pagine seguenti (necessità di opzione a pena di decadenza) (52).

<sup>(51)</sup> Un vecchio autore, il Nocito, prospettando la questione in una voce del « Digesto Italiano » (Alta Corte di Giustizia), pag. 680, la risolveva, sembra non scorrettamente, come riconosce l'Orlando nell'op. cit. affermando che, annullata la elezione per effetto di una pronuncia, espressione essa pure di sovranità popolare, sarebbe occorso, per il ristabilimento dello status quo ante, una nuova elezione.

<sup>(52)</sup> La legge regionale siciliana 18 febbraio 1958, n. 6 (recante modifica alla legge elettorale 20 marzo 1951, n. 29) impone ai deputati nazionali che vogliano presentarsi candidati alle elezioni per l'Assemblea regionale, la cessazione effettiva delle funzioni di deputato nazionale « in conseguenza di dimissioni od altra causa, almeno novanta giorni prima del compimento di un quadriennio dalla data della precedente elezione regionale, ovvero, in caso di scioglimento anticipato della Assemblea regionale siciliana, entro dieci giorni dalla data del decreto di convocazione dei comizi elettorali».

L'esame della norma, in relazione all'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale, confermato in recenti sentenze, consente però di avanzare gravi dubbi di costituzionalità sulla predetta legge della regione siciliana.

Si ricorda che l'articolo 3 dello statuto della regione siciliana prevede che i deputati della regione siano eletti « secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in base ai principi fissati dal Costituente in materia di elezioni politiche ».

Ora è appunto nella Costituzione fissato il principio della riserva di legge statale per quanto riguarda « i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e di senatore ». Sembra evidente che questa riserva di legge statale debba valere non solo per la mera enucleazione delle ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità ma anche per la concreta determinazione degli strumenti e delle procedure per farle valere.

Ciò soprattutto per la considerazione che è la pratica regolamentazione delle singole ipotesi quella che concretamente dà la misura della limitazione posta al diritto d'elettorato passivo, potendo questa limitazione variare dalla necessità di adempiere un mero onere formale sino all'impossibilità di assumere la carica, a seconda delle condizioni poste dalla legge.

Nella legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante norme per la elezione del Senato della Repubblica viene sancita (art. 29) la decadenza dal mandato parlamentare nel caso che, non essendo contemporanee le elezioni per il Senato e per la Camera, il membro della Camera ancora in funzione accetta la candidatura per l'altra Camera.

Si tratta di un singolare caso di decadenza automatica ex lege, assimilabile solo per gli effetti, ma non per la natura, alle cause di ineleggibilità sopraggiunte, ma di cui qui si è dato conto per comodità espositiva, fra le cause di possibile rottura del rapporto deputato-Camera.

La posizione giuridica di deputati, dopo la convalida, può venir meno per effetto di una causa di incompatibilità. Secondo una classica

Appare perciò anomalo che sia una legge regionale, violando la predetta riserva di legge statale, a venire ad incidere sulla regolamentazione delle ineleggibilità parlamentari: anticipando, per così dire, una necessità di opzione che, invece, per il parlamentare in carica sorgerebbe secondo la legge statale, solo al momento della effettiva elezione e non addirittura più di tre mesi prima della presentazione della candidatura.

Decisivi argomenti sembra apportare in merito la sentenza della Corte costituzionale del 20 giugno 1966, n. 60, che ha dichiarato l'« illegittimità costituzionale » di una legge della regione Trentino-Alto Adige che stabiliva l'incompatibilità della carica di consigliere comunale nei comuni della regione con la carica di senatore e deputato.

Ha osservato in proposito la Corte che a nulla rileva il fatto che l'ente regionale abbia competenza normativa per il regolamento dei propri organi e per la procedura di elezione. « In ogni caso la statuizione di una incompatibilità presuppone logicamente la posizione di un divieto di cumulo di due uffici ed implica, di conseguenza, una incidenza, anche se indiretta, sulla disciplina dell'uno e dell'altro. L'articolo 65 Cost. è da intendersi perciò nel senso che non è consentito che una fonte diversa dalla legge statale possa comunque vietare il cumulo di due cariche, delle quali una sia quella di membro del Parlamento: la legge regionale impugnata, elevando l'ufficio di deputato e di senatore a causa di incompatibilità con quello di consigliere comunale, finisce inevitabilmente con l'introdurre un effetto che si ricollega al primo e ciò facendo viola l'esclusiva competenza dello Stato. Né giova rilevare che l'opzione concessa dalla legge rimette in definitiva alla libera scelta dell'interessato la conservazione dell'una o dell'altra carica; va infatti considerato che in una disciplina siffatta non entra in gioco solo l'interesse e la posizione del singolo ma anche l'interesse dell'organo alla sua composizione, e deve essere osservato che, ove il deputato o il senatore opti per la carica di consigliere comunale, le sue dimissioni trovano il loro motivo unico e determinante nel precetto imposto dalla regione. Il che conferma che la legge in esame viene a spiegare effetti in una materia che, estranea alla competenza regionale, non può essere disciplinata che dalla legge dello Stato».

L'applicazione di analoghi argomenti al caso siciliano sembra immediata: la legge regionale siciliana sancendo un preventivo obbligo di dimissioni per i deputati nazionali che vogliono candidarsi utilmente alle elezioni regionali, viene ad immutare nell'ordinamento predisposto dalla legge statale e lede l'interesse della Camera « alla sua composizione », come dice la Corte.

Sembra altresì che la potestà normativa della regione siciliana in materia elettorale debba considerarsi subordinata all'altro principio fissato in Costituzione all'articolo 51: il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. « Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge ».

Da questa norma si desume, come osserva la Corte nella predetta sentenza, che vi è una « riserva da riferirsi alla legge statale tutte le volte in cui il riconosci-

definizione (53), per incompatibilità deve intendersi « l'inconciliabilità dell'ufficio di membro del Parlamento con altro ufficio o occupazione, tenuti dalla medesima persona nel medesimo tempo ». È stato esattamente osservato (54) che l'incompatibilità consiste in una inconciliabilità obiettiva tra titoli e funzioni, piuttosto che in un requisito negativo di carattere soggettivo, e cioè riferito alla persona investita della carica.

L'osservazione consente di delineare una prima distinzione fra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità. L'incompatibilità può esistere solo fra due uffici dei quali l'uno, quello parlamentare, deve essere già ricoperto legalmente, e l'altro deve pure essere acquisito in maniera definitiva. La ineleggibilità può derivare invece o da cause di elisione della capacità elettorale o dalla titolarità di determinate cariche o rapporti al momento della presentazione della candidatura. (Nell'un caso e nell'altro si ha, dunque, una situazione giuridica soggettiva che viene in evidenza e non la attuale contitolarità di due cariche oggettivamente ritenute dalla legge contrastanti).

Sul piano dell'ordinamento parlamentare, la distinzione ha due conseguenze. La prima è che il rilievo delle cause d'incompatibilità può farsi solo quando lo status del deputato si è « consolidato » con la convalida (55). Questa, infatti, avviene indipendentemente dall'accertamento di eventuali incompatibilità con le cariche dichiarate dal deputato o accertate d'ufficio dalla Giunta delle elezioni, in quanto la convalida non può consistere in altro che nel riconoscimento della validità dei titoli di ammissibilità del deputato e della validità della sua elezione. Vi è un argo-

mento di una potestà legislativa alla Regione, consentendo un regime differenziato per situazioni eguali, metterebbe in pericolo l'uguaglianza di tutti i cittadini ».

Ora è evidente che una simile disciplina della ineleggibilità in vigore per una sola regione – e non per tutte le regioni – creerebbe una situazione di diseguaglianza nella posizione dei parlamentari ai fini della loro partecipazione alla lotta politica regionale.

<sup>«</sup> Ammettere una potestà regionale in materia – secondo la Corte – significa compromettere quel fondamentale principio di eguaglianza che l'articolo 51 vuol salvaguardare e consentire la violazione dell'unità dello Stato ».

<sup>(53)</sup> MICELI, Incompatibilità parlamentari, in « Enciclopedia giuridica ».

<sup>(54)</sup> Longi, *Incompatibilità parlamentari*, in «Rassegna Parlamentare», 1960, pag. 1391 e segg. Di questo scritto si terrà qui ampiamente conto.

<sup>(55)</sup> È però da rilevare che l'art. 18 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni dispone che « ai fini dell'accertamento di eventuali incompatibilità con il mandato parlamentare, entro 30 giorni dalla proclamazione da parte degli Uffici circoscrizionali o nazionale, ovvero dalla proclamazione effettuata direttamente dal Presidente della Camera, i deputati sono tenuti a trasmettere alla Giunta delle elezioni l'elenco delle cariche ed uffici da essi ricoperti. Analoga comunicazione essi sono tenuti a trasmettere per le cariche che vengano successivamente a rivestire ».

mento testuale che conferma questa logica successività dell'accertamento della incompatibilità (e del conseguente obbligo di opzione, di cui poi si dirà) rispetto alla convalida ed è l'art. 85 del T. U. 1957 per cui « il deputato eletto in più Collegi (...) deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni "dalla convalida" delle elezioni, quale Collegio prescelga » (56).

La seconda conseguenza è che le cause di ineleggibilità ex artt. 7-10 del T. U. 1957 relative a cariche ricoperte o a titolarità di particolari rapporti con lo Stato italiano o con Stati esteri, quando intervengono a elezione effettuata (sia o no stata effettuata nel frattempo la convalida) non si possono più porre come situazioni giuridiche ostative alla presentazione della candidatura bensì, eventualmente, come situazioni contraddittorie con lo status parlamentare. L'univoca prassi della Camera al riguardo è nel senso della trasformazione di tali cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità (con conseguente obbligo di opzione) quando esse intervengono in un momento successivo alla elezione.

Alcuni dubbi si sono avanzati contro questa prassi, soprattutto sulla base della ratio legis che muterebbe, mutando il tempo della coincidenza in testa ad una medesima persona del mandato parlamentare e di determinate posizioni giuridiche. Il rilievo vale soprattutto per le cariche elettive essendo di ben difficile dimostrazione, ad esempio, che l'essere sindaco di un comune superiore a 20 mila abitanti potrebbe avere per la elezione a deputato la stessa influenza che la qualità di deputato potrebbe avere per essere eletto sindaco d'un comune superiore a 20 mila abitanti. Comunque, la prassi si è consolidata nel corso di tutte le le-

<sup>(56)</sup> Il riferimento testuale, il quale conserva tutta la sua validità sistematica, non deve però far dimenticare che questa norma è di fatto desueta. In realtà l'esigenza di assicurare fin dall'inizio il plenum assembleare ed evidenti motivi di opportunità politica all'interno dei partiti, concorrono a far sì che questo tipo di opzione avvenga in realtà nei primi giorni di legislatura e « prima », quindi, della convalida dei deputati interessati, i quali si vedono così esposti al rischio di vedersi invalidare l'elezione nel collegio prescelto, dopo aver rinunciato alla valida attribuzione di seggio in altro collegio. In linea pratica l'ipotesi è di difficile realizzazione, in quanto il caso di plurielezione riguarda in genere personalità preminenti dei partiti, normalmente capilista della graduatoria degli eletti.

La situazione giuridica che la prassi in materia è venuta a creare è, dunque, da assimilarsi alla fattispecie di cui all'art. 28 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, secondo la quale: « il candidato che sia proclamato eletto tanto per il Senato quanto per la Camera dei deputati, deve optare per l'uno o per l'altra " non più tardi del giorno precedente quello della convocazione dei due rami del Parlamento " ». È la legge in questo caso a imporre l'opzione prima della convalida con il rischio per il plurieletto di rimaner fuori da una Camera e dall'altra: dalla prima per rinuncia, dall'altra per eventuale invalidazione della elezione.

gislature repubblicane e appare ormai insuperabile, salvo diversi orientamenti normativi (57).

A monte delle riferite differenziazioni attinenti alla natura dei fatti giuridici in esame, deve considerarsi la fondamentale distinzione del regime giuridico che regola le cause di ineleggibilità e quelle di incompatibilità. Mentre gli effetti invalidanti delle prime sono regolati dalla legge, indipendentemente da ogni considerazione della volontà dell'interessato (volontà, d'altra parte, che in talune fattispecie, come quella dell'interdizione per infermità mentale può essere viziata); nelle cause di incompatibilità, riguardando esse l'ufficio e non la persona, la manifestazione del deputato che in una di esse incorra, è considerata dalla legge come strumento idoneo ad eliminare, con un atto di opzione, gli effetti invalidanti. Questi, quindi, seguiranno soltanto ove opzione non vi sia.

Circa il contenuto dell'atto di opzione la normativa parlamentare, in mancanza di esplicite disposizioni della legge fondamentale in materia (legge 15 febbraio 1953, n. 460) si è adeguata ai criteri indicati (e già prima esaminati) nell'art. 7, terzo comma, del T. U. del 1957. In base all'art. 19 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni « la opzione per il mandato parlamentare è valida se sia accompagnata da una dichiarazione di dimissioni dalla carica riconosciuta incompatibile e vi sia effettiva astensione dalle funzioni inerenti alla carica stessa » (58).

È sorta varie volte la questione, nell'esperienza parlamentare, se l'opzione debba sempre consistere in atto esplicito o possa essere implicita, desumibile da fatti concludenti.

Il problema naturalmente non sorge per le incompatibilità sancite dalla legge ordinaria: in quanto per queste è necessario seguire la apposita procedura parlamentare la quale, si è detto, prevede un esplicito atto di opzione. È sorto per le incompatibilità sancite dalla Costituzione: deputati nominati senatori a vita, deputati nominati giudici costituzionali, deputati nominati presidenti della Repubblica, deputati nominati membri del Consiglio superiore della Magistratura. Si è chiesto se anche per tali

<sup>(57)</sup> Si osserva, per completezza espositiva, che l'alternativa alla prassi vigente, dovrebbe essere quella di considerare pienamente legittima la contitolarità, prodottasi successivamente, delle cariche, salvo che non si tratti di casi rientranti per specifica previsione della legge in casi di incompatibilità. Si vedano le osservazioni in questo senso dell'on. Moro nella seduta del 5 dicembre 1952 contra Spoleti, relatore per la maggioranza della Giunta (il caso era quello della dichiarazione di incompatibilità degli on.li La Pira e Colombo, sindaci di comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti e degli on.li Angelucci e Fanelli, presidenti di giunte provinciali).

<sup>(58)</sup> Cfr. Longi, op. cit., pag. 1412.

ipotesi fosse necessaria un'apposita dichiarazione d'intenzioni del deputato interessato. Correttamente, la prassi si è orientata nel senso di ammettere valore sostanziale di opzione all'eventuale atto di adesione alla nuova carica (ad es. giuramento per il Presidente della Repubblica e per i giudici costituzionali).

In mancanza di tale atto o in unione con esso, si è recepito però anche un atto formale di dimissioni (59).

Si dovrà ora dar conto dei vari casi di incompatibilità e si seguirà per l'elencazione il criterio delle diverse fonti giuridiche che le prevedono (60).

Vi sono innanzitutto le incompatibilità previste dalla legge elettorale come condizioni negative di eleggibilità e che, come si è visto, la prassi fa rientrare nelle incompatibilità vere e proprie ove sopravvengano dopo l'elezione. Tra di esse le ipotesi di cui agli artt. da 6 a 10 del T. U. del 1957, riguardanti le cariche di: deputati o consiglieri regionali; presidenti di giunte provinciali; sindaci di comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti; alti funzionari di polizia; capi di gabinetto dei Ministri; rappresentanti del governo o commissari dello Stato presso le regioni, i prefetti e chi ne fa le veci; vice prefetti e funzionari di pubblica sicurezza; varie categorie di ufficiali delle forze armate, eventualmente nominati nella circoscrizione in cui furono eletti; magistrati, con le limitazioni di funzioni e di circoscrizione territoriale già esaminate; diplomatici o addetti a rappresentanze straniere; coloro che ricadono sotto il disposto dell'art. 10 del T. U. perché vincolati con lo Stato per contratti vari o concessioni amministrative, o siano rappresentanti, amministratori o dirigenti di società o imprese sussidiate dallo Stato, o siano consulenti legali o amministrativi di detti enti.

Come si è detto in precedenza, non tutte le cause di ineleggibilità possono trasformarsi, sopravvenendo dopo l'elezione, in cause di incompatibilità, ma solo quelle che riguardano cariche o uffici, mai quelle che

<sup>(59)</sup> Si veda, per la sostituzione di deputati nominati Presidenti della Repubblica: per l'on. Gronchi, la seduta del 24 maggio 1955; per l'on. Segni, la seduta del 16 maggio 1962; per l'on. Saragat, la seduta del 20 gennaio 1965. Per la nomina a giudici costituzionali di deputati, le dimissioni degli on.li Cappi e Castelli Avolio nella seduta del 15 dicembre 1955. Per la nomina a senatore a vita del deputato Leone, la comunicazione dell'interessato nella seduta del 21 settembre 1967. Per la nomina a membro del Consiglio Superiore della magistratura del deputato Amatucci, l'inizio del normale procedimento per la dichiarazione di incompatibilità di cui al comunicato della Giunta pubblicato nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 7 marzo 1968.

<sup>(60)</sup> Cfr. Longi, op. cit, pag. 1390 e segg.

si riferiscono alla capacità. Così, la perdita dell'elettorato attivo per condanna penale, perdita della cittadinanza o altri motivi previsti dalla legge si deve considerare non già causa di incompatibilità ma causa di ineleggibilità sopraggiunta il cui accertamento può dare luogo ad una pronuncia di decadenza da parte della Camera senza possibilità di opzione.

Un altro gruppo di incompatibilità parlamentari è quello che deriva sia da esplicite norme della Costituzione, sia da leggi di immediata attuazione costituzionale. In tale gruppo si possono annoverare le incompatibilità previste dalla Costituzione agli articoli 65, secondo comma (tra membro della Camera e del Senato); 84, secondo comma (tra Presidente della Repubblica e qualsiasi altra carica, quindi anche parlamentare); 122, secondo comma (tra parlamentari e membri dei consigli regionali); 104, ultimo comma (tra parlamentari e membri del Consiglio superiore della magistratura); 135, quinto comma (tra parlamentari e giudici della Corte Costituzionale). Tra le incompatibilità stabilite da leggi di immediata attuazione della Costituzione, si possono ricordare quella sancita dall'art. 5, terzo comma, della legge 5 gennaio 1957, n. 33, riguardante i membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Vi sono poi alcune incompatibilità parlamentari previste da trattati internazionali, o da norme costitutive di enti sopranazionali (61).

Infine vi è il gruppo più importante di incompatibilità parlamentari, quelle previste dalla legge 15 febbraio 1953, n. 60, specificamente diretta a dare applicazione all'art. 65, primo comma, della Costituzione: « la legge determina i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore ».

La legge predetta contiene i seguenti principî generali sulle incompatibilità:

a) Incompatibilità per causa di nomina governativa. Essa è generale, nel senso che si estende alle cariche di qualsiasi natura, sia negli enti pubblici sia in quelli privati (art. 1).

Le nomine in enti culturali e assistenziali, di culto e fieristici, le nomine nelle Università e istituti di istruzione superiore e le nomine su designazione delle organizzazioni di categorie non danno luogo ad in-

<sup>(61)</sup> Il 1º ottobre 1957 furono accettate le dimissioni da deputato dell'on. Benvenuti, nominato segretario generale del Consiglio d'Europa, il cui statuto, approvato con trattato internazionale, prevede appunto, all'articolo 36, l'incompatibilità con il mandato parlamentare nazionale. Analoga ragione ebbero il 7 luglio 1967 le dimissioni dell'on. Edoardo Martino, nominato membro dell'esecutivo unico delle Comunità europee.

compatibilità. L'art. 1 della legge fa per altro salvo quanto disposto dall'art. 3 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 in materia di cumulo delle indennità parlamentari: vietato in relazione ad assegni, indennità o altre remunerazioni derivanti da incarichi particolari.

Le difficoltà maggiori nella interpretazione di questo art. 1 derivano dalla necessità di definizione degli enti assistenziali. L'esperienza ha dimostrato la quasi impossibilità, specie per taluni enti parastatali, di separare il carattere assistenziale dall'attività finanziaria e patrimoniale di istituto (62).

b) Incompatibilità per cariche in enti o associazioni che gestiscono servizi per conto dello Stato o delle pubbliche Amministrazioni, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente. Le cariche sono quelle di amministratore (e quindi membro del consiglio di amministrazione), presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo.

Questo tipo di incompatibilità vale anche se la nomina non proviene dal governo o da organi dell'amministrazione dello Stato, e ad

<sup>(62)</sup> Sulle difficoltà interpretative dell'art. 1 si veda la fondamentale testimonianza del Presidente della Giunta delle elezioni Scalfaro nel più volte citato documento del 5 gennaio 1966: « Occorrerebbe togliere le eccezioni previste dall'art. 1, secondo comma. Per gli Enti fiera: non esiste motivo alcuno perché l'eccezione possa rimanere, trattandosi di tali complessi di affari e di interessi per cui nessuno può essere convinto della opportunità che tale carica venga ricoperta da un parlamentare. Per gli enti assistenziali: ve ne sono taluni minimi (asili, orfanotrofi, ricoveri di vecchi), per i quali la presenza di un parlamentare non può essere motivata dalla indispensabilità di una protezione che consenta a iniziative tanto povere di raggiungere gli scopi istituzionali, essendo sperabile che gli uomini politici abbiano sufficiente sensibilità per interessarsi di tali istituzioni anche senza averne responsabilità diretta; ve ne sono altri di considerevoli e, a volte, di enorme portata (Opera assistenza profughi giuliani e dalmati, O.N.M.I., i grandi ospedali), nei quali il parlamentare si trova ad amministrare ingenti sostanze e frequentemente anche denaro pubblico. In definitiva, anche in questi casi non si vede la ragione della eccezione, così come non la si vede per gli enti di culto, per gli stessi enti culturali e per le cariche conferite nelle università e negli istituti di istruzione superiore, fatta eccezione per le cariche elettive. Le ragioni di fondo stanno nel fatto che appare inopportuna una commistione di motivazioni politiche con le normali ragioni che conducono alle nomine di cui si è parlato e pare inopportuno anche soltanto il sospetto che fattori puramente politici entrino in modo determinante nella scelta di persone per le responsabilità di cui

<sup>«</sup> Tra le difficoltà di interpretazione della legge sulle incompatibilità parlamentari basterebbe ricordare quella che ha portato ad opposta applicazione alla Camera e al Senato, riguardante gli enti previdenziali per i quali la Giunta della Camera, unanime, ha riconosciuto la incompatibilità, mentre il Senato ha confermato la compatibilità. In questo caso non vi è solo una inopportuna diversità di interpretazione con conseguenza di trattamenti diversi per deputati e senatori, ma vi è anche confusione per i cittadini che constatano come un deputato facente parte del consiglio di amministrazione di un ente previdenziale è costretto a dimettersi, mentre un senatore può rimanervi ».

esso si applicano le eccezioni del solo secondo comma dell'art. 1, e cioè il carattere culturale, assistenziale, di culto, fieristico o scolastico dell'ufficio, ma non quelle del terzo comma, che riguarda le designazioni di categoria. Pertanto in presenza di cariche in enti che gestiscono servizi per conto dello Stato o della pubblica Amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, la designazione di categoria non elimina l'incompatibilità.

c) Incompatibilità per le cariche direttive rivestite negli istituti bancari o in società per azioni con prevalente esercizio di attività finanziarie (art. 3). Questo tipo di incompatibilità non ammette che una eccezione, e cioè gli istituti di credito a carattere cooperativo che non operino fuori della loro sede.

A parte i tre tipi generali di incompatibilità sopra riferiti, la legge del 1953 stabilisce alcune norme di carattere particolare.

Innanzitutto è sancito il divieto di patrocinio professionale, assistenza o consulenza ad imprese di carattere finanziario o economico in vertenze o rapporti di affari con lo Stato (art. 4). Questa norma non configura incompatibilità in senso tecnico perché non individua un « ufficio » ricoperto dal parlamentare, rispetto al quale questi incontra un onere di opzione (che, anzi, in taluni casi appare del tutto inipotizzabile: es. consulenza una tantum già cessata). Diverso è il caso dei consulenti legali o amministrativi di società o imprese vincolate con lo Stato, che svolgano la loro opera con carattere permanente. La loro posizione ricade sia sotto le norme dell'art. 2 della legge n. 60, sia sotto il disposto di cui al n. 3 dell'art. 10 del T. U. 1957, che prevede questo ufficio come precisa causa di ineleggibilità.

Vi sono poi, agli artt. 5 e 6, divieti particolari per i membri del Governo. Queste norme non hanno in realtà nulla a che vedere con le incompatibilità parlamentari, anche se derivano il loro significato politico e morale dagli stessi concetti ispiratori. Si tratta, innanzitutto, del divieto (art. 5) di assegnazione di indennità o compensi per cariche in enti o aziende dipendenti direttamente o indirettamente dai ministeri di cui fanno parte gli interessati, nella qualità di ministri o di sottosegretari. Inoltre (art. 6) è fatto divieto agli ex membri del governo di assumere le cariche che praticamente danno luogo ad incompatibilità parlamentare nell'anno successivo alla cessazione dalle loro funzioni di governo.

Tutto ciò è, peraltro, di problematica attuazione, e manca completamente di sanzione. Si è osservato infatti, che sul piano parlamentare le disposizioni in parola possono essere prive di rilievo, per il semplice motivo che i membri del governo possono essere anche estranei alle Camere. L'art. 6 precisa, comunque, che il divieto sussiste anche se gli ex membri del governo siano cessati dal mandato parlamentare: ma il principio potrà forse avere una qualche conseguenza in sede amministrativa limitatamente agli enti pubblici; non certo per le imprese e gli incarichi privati (63).

Particolare rilievo merita la procedura di accertamento e di decisione sui casi di incompatibilità.

La legge 15 febbraio 1953 dispone all'art. 8 che « gli accertamenti e le istruttorie sulle incompatibilità previste dalle leggi sono di competenza della Giunta della Camera dei deputati o del Senato, che è investita del caso dalla Presidenza della rispettiva Assemblea ».

Questa norma ha sollevato problemi interpretativi in ordine alla natura degli « accertamenti » devoluti dalla legge alla Giunta.

<sup>(63)</sup> Sul mediocre rendimento complessivo della legge sulle incompatibilità, si intendano nella loro gravità le considerazioni del Presidente Scalfaro nel documento ult. cit.: « Si è più volte constatato che il deputato il quale mantenga responsabilità in cariche extra parlamentari finisce per trovarsi in posizioni faticose (posizioni non tutte previste ed assorbite dalla formula « controllori-controllati ») che, oltre tutto, creano intorno alla attività parlamentare un alone meno nobile di interessi, di affari, di compromessi, di contaminazioni, o quanto meno di sospetto. Si tratta di attività a volte certamente necessarie o quanto meno utili, ma che sommandosi ed intersecandosi a responsabilità pubbliche determinano una grave confusione in settori della vita nazionale e soprattutto incidono negativamente sulla fiducia del cittadino nei confronti del Parlamento.

<sup>«</sup> Si può, da ultimo, osservare che i parlamentari gravati da eccessivi impegni fuori del Parlamento collaborano a quell'assenteismo che viene giustamente e largamente lamentato e che non si riferisce soltanto all'Aula più o meno deserta ma, anzitutto, al lavoro delle Commissioni, il più normale, il più delicato ed il più vasto per la vita del deputato, che richiede preparazione adeguata e diligente presenza.

<sup>«</sup> La Giunta delle elezioni si è trovata ad affrontare le questioni più diverse sotto il tema generale delle incompatibilità e a dover superare le difficoltà nascenti dalla imprecisione della legge e dalla varietà delle ipotesi prese in esame, non sempre facilmente riconducibili al dettato della norma. La difficoltà fondamentale si incontra se si considera la ratio della legge: la sola esistenza di una legge sulle incompatibilità, pur essendo legge limitativa e quindi da interpretarsi in modo non estensivo, porta alla considerazione che la volontà del legislatore fu di impedire al parlamentare la totale libertà nell'assunzione di compiti, funzioni ed attività non confacenti al mandato parlamentare e ciò ad evidente difesa della dignità di tale mandato. Fa contrasto con questa ispirazione e con questa finalità della norma l'imbattersi in cariche che non rientrano esattamente nelle parole della legge ma che senza dubbio rientrano nel suo spirito e nei suoi scopi. La Giunta non sempre è riuscita a superare questi contrasti perché avrebbe dato alla norma una interpretazione senza dubbio vera nella sostanza, ma estesa nella lettera. Anche per questi motivi, la Giunta delle elezioni ha ritenuto che il mezzo migliore per raggiungere lo scopo voluto sia disporre un divieto totale per i parlamentari di amministrare direttamente o indirettamente denaro pubblico. È evidente che per approvare una norma di questo genere è indispensabile una maggioranza con una chiara e consapevole volontà politica e convinta che l'istituto parlamentare debba essere difeso anche in questi settori».

Secondo la valutazione trasfusa poi nel Regolamento interno della Giunta delle elezioni, con la parola « accertamenti » si è inteso attribuire alla Giunta la potestà di decidere dei casi di incompatibilità con decisione autonoma rispetto a quella dell'Assemblea: di talché il deputato che non compia l'opzione entro 30 giorni dalla comunicazione che della decisione della Giunta gli viene fatta dal Presidente della Camera va incontro ad una successiva delibera di decadenza da parte dell'Assemblea (64).

La testuale dizione dell'art. 19 del Regolamento interno della Giunta delle elezioni (« quando la Giunta "accerta" la incompatibilità ») non lascia dubbi sul valore decisorio che l'attività della Giunta riveste in questo caso (65).

La struttura del procedimento davanti alla Giunta per giungere all'accertamento delle incompatibilità si distingue radicalmente, e senza apparente giustificazione, da quella propria delle procedure per far valere vizi derivanti da irregolarità nelle operazioni elettorali o da cause di ineleggibilità.

Ci si trova di fronte ad una sorta di procedimento monitorio in base al quale la Giunta decide, inaudita altera parte, su questioni involgenti diritti patrimoniali, interessi sociali e politici spesso di rile-

<sup>(64)</sup> I casi specifici nella materia sono quello del deputato La Pira dichiarato decaduto con comunicazione del Presidente della Camera senza votazione da parte dell'Assemblea (seduta del 22 dicembre 1952: si tratta quindi di un caso anteriore all'entrata in vigore della legge sulle incompatibilità del 1953) e quelli dei deputati Montanari e Pucci dichiarati decaduti, senza votazione, per mancata opzione « entro i termini di legge ad essi assegnati dalla Presidenza della Camera», nella seduta del 14 febbraio 1963. La formula usata in questa occasione, che deve considerarsi l'unico precedente valido, fu: « la Giunta, accertata tale mancata opzione ha, all'unanimità, dichiarato la decadenza dal mandato parlamentare (...). Do atto alla Giunta di questa comunicazione e dichiaro decaduti i deputati, ecc. ».

Nonostante questi precedenti è però ancora fortemente controverso che alla Giunta spetti nella materia un potere decisionario definitivo idoneo a privare la Camera di uno dei suoi componenti, senza possibilità di intervento dell'Assemblea (cfr., per dubbi di costituzionalità sulla procedura affermata dalla Giunta, la proposta di legge n. 763 – IV legislatura – Camera, dei deputati Scalia e Sinesio, diretta a devolvere all'Assemblea l'accertamento dell'incompatibilità; contra: la citata proposta Scalfaro per la quale trascorso invano il termine per l'opzione « la Giunta ne dà comunicazione all'Assemblea che constata la decadenza del deputato dal mandato parlamentare »).

<sup>(65)</sup> Secondo contraria opinione, invece, gli accertamenti, da parte della Giunta, di cui parla la legge, si riferirebbero solo alla titolarità di determinate cariche da parte dei deputati e non consisterebbero in un accertamento decisorio, che sarebbe negato alla Giunta in ragione della sua natura di organo istruttorio. Così Di Ciolo, Incompatibilità parlamentari e conflitto fra poteri, in « Giur. Cost. » 1966, pag. 662 e segg. Sembra però che la questione debba risolversi con gli stessi criteri adottati per la convalida di elezioni non contestate: nel senso cioè che debba attribuirsi all'Assemblea una ampia potestà di decisione sulla decadenza, e quindi sia la possibilità di non approvare quella che deve considerarsi una proposta implicita della Giunta, sia quella di rinviare la questione alla Giunta con richiesta di riesame.

vantissima entità. Sebbene, anche in ragione di tali considerazioni, si sia ritenuto nella logica del sistema che al deputato che rifiuti l'opzione sia concesso di esporre in Assemblea (al momento della decisione sulla decadenza) le proprie ragioni, sembrano fondate le critiche avanzate per la non omogeneità della struttura di questo procedimento con la procedura propria alla rimanente attività della Giunta (66).

5. – Accanto alla incompatibilità in senso tecnico che, come si è detto, si configura in una incompatibilità di « titolarità » fra due cariche, il T. U. 1957 prevede all'art. 88 (poi modificato, nelle disposizioni di dettaglio, dall'art. 4 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261) una particolare specie di incompatibilità che può definirsi incompatibilità « di esercizio ».

In base a tali norme, « i dipendenti dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni, nonché i dipendenti degli Enti ed istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza dello Stato, che siano eletti deputati o senatori, sono collocati d'ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato parlamentare ».

Il dipendente collocato in aspettativa per la sua elezione a deputato non può, per tutta la durata del mandato parlamentare, conseguire promozioni se non per anzianità. Allo stesso sono regolarmente attribuiti, alla scadenza normale, gli aumenti periodici di stipendio.

Nei confronti del parlamentare dipendente o pensionato che non ha potuto conseguire promozioni di merito a causa del divieto di cui sopra, è adottato, all'atto della cessazione, per qualsiasi motivo, dal mandato parlamentare, provvedimento di ricostruzione di carriera con inquadramento anche in soprannumero.

Il periodo trascorso in aspettativa per mandato parlamentare è considerato a tutti gli effetti periodo di attività di servizio ed è computato per intero ai fini della progressione in carriera, dell'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza e di previdenza. Durante tale periodo il dipendente conserva inoltre, per sé e per i propri familiari a carico, il diritto all'assistenza sanitaria e alle altre forme di assicurazione previdenziale di cui avrebbe fruito se avesse effettivamente prestato servizio.

<sup>(66)</sup> Le critiche, di cui è cenno nel testo, risultano tenute presenti nel ricordato documento del Presidente della Giunta Scalfaro. Qui è previsto infatti che « qualora la Giunta ritenga che sussista incompatibilità, dopo averla dichiarata, fissa un termine di 30 giorni perché il parlamentare interessato provveda all'opzione oppure chieda che si inizi procedura di contestazione nei suoi confronti». Con la contestazione si rientra, come si è detto a suo luogo, nell'ambito di garanzie proprie di un procedimento giurisdizionale.

Il tema qui trattato si collega d'altro canto a quello generale del trattamento economico del deputato. Secondo l'art. 69 della Costituzione: « I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge ».

La legge regolante la materia è la cit. legge 31 ottobre 1965, n. 1261. L'indennità parlamentare è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza.

Spetta agli uffici di Presidenza delle due Camere – secondo una disposizione che a taluno è parsa non perfettamente conforme al dettato costituzionale di cui sopra – determinare l'ammontare di dette quote in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione ed equiparate.

Ai membri del Parlamento è corrisposta inoltre una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. Gli uffici di Presidenza delle due Camere ne determinano l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione ed equiparate. Le Presidenze possono altresì stabilire le modalità e le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

Con l'indennità parlamentare non possono cumularsi assegni o indennità, comunque derivanti da incarichi di carattere amministrativo, conferiti dallo Stato, da enti pubblici, da banche di diritto pubblico, da enti privati concessionari di pubblici servizi, da enti privati con azionariato statale ed enti privati aventi rapporti di affari con lo Stato, le regioni, le province ed i comuni.

L'indennità parlamentare non è inoltre cumulabile con stipendi, assegni o indennità derivanti da rapporti di pubblico impiego, salvo un rapporto di conguaglio stabilito nella stessa legge n. 1261.

L'indennità parlamentare mensile è soggetta ad una imposta unica speciale, sostitutiva di quelle di ricchezza mobile, complementare e relative addizionali, con aliquota globale pari al 16 per cento, alla cui riscossione si provvede mediante ritenuta diretta. È altresì assoggettata ad una imposta speciale, sostitutiva dell'imposta di famiglia, alla cui riscossione si provvede mediante ritenuta diretta, con aliquota forfettaria pari all'8 per cento; l'importo corrispondente è devoluto ai comuni presso i quali ciascun membro del Parlamento ha la residenza.

La diaria per il rimborso delle spese di soggiorno è invece esente da qualsiasi tributo: come l'indennità mensile non può essere sequestrata o pignorata.

## La prerogativa ex articolo 68 della Costituzione: significato politico-costituzionale dell'istituto.

Il concetto di prerogativa parlamentare è, com'è noto, di carattere storico-positivo e non di teoria generale del diritto. Esistono infatti ordinamenti in cui l'istituto della immunità per i membri del Parlamento è sconosciuto e l'equiparazione di fronte alla legge comune è senza eccezioni.

È proprio tale natura che spiega come la giustificazione politicocostituzionale data all'istituto debba essere diversa da tempo a tempo e da ordinamento ad ordinamento. Anzi i più gravi rischi di fraintendimento della prerogativa nascono proprio quando si cerca di spiegarla, di difenderla o criticarla, alla luce di tralaticie impostazioni che, mutando il contesto costituzionale, hanno perso gran parte del loro significato.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, risultano dunque non del tutto soddisfacenti le giustificazioni che se ne davano vigente lo Statuto albertino, anche se la formulazione letterale dei commi secondo e terzo dell'art. 68 della Costituzione non è molto diversa da quella del corrispondente articolo dello Statuto del 1848.

Mutata la situazione costituzionale, formule come: assicurare la libera esplicazione del mandato parlamentare contro procedimenti penali o provvedimenti coercitivi della sfera di libertà personale, rispettivamente iniziati o adottati per motivi di persecuzione politica; garantire il plenum assembleare, ecc., servono ancora a riassumere taluni aspetti della prerogativa, e sono ancora utili a descriverla in termini di scienza politica. Dal punto di vista giuridico-costituzionale, invece, l'istituto non può non ricevere una spiegazione diversa, essendo intervenuti almeno due fatti fondamentali; a) l'autonomia costituzionale del potere giudiziario, soggetta solo alla legge (cfr. art. 68 Statuto: La giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce); b) l'organizzazione del Parlamento in gruppi derivanti dai partiti politici (cfr. art. 72 comma 3 e art. 82 comma 2; nessuna norma analoga nello Statuto).

In uno Stato policentrico, caratterizzato da organi compartecipi all'esercizio della sovranità popolare, il cui equilibrio è affidato in Costituzione alla previsione di appositi congegni di garanzia (in primo luogo, quello dell'art. 134 che vede la Corte Costituzionale come organo di chiusura del sistema, giudice di conflitti di attribuzione tra i poteri

dello Stato; e poi quelli dell'art. 90, dell'art. 96, dell'art. 100, 3° comma, dell'art. 107) la c.d. immunità parlamentare si risolve, senza residui, appunto in uno strumento garantista di natura oggettiva e funzionale.

La tutela è rivolta direttamente alla sfera di attività e non all'agente e neppure all'organo (che ne godono solo in via riflessa). Tale attività d'altra parte, non può essere circoscritta nello stretto ambito parlamentare dato il rapporto giuridico esistente tra membri del Parlamento, gruppi e partiti politici. L'esercizio delle funzioni parlamentari non è dunque soltanto quello che si svolge nelle aule delle Camere ma anche quello che si attua con la presenza politica nel paese.

L'istituto dell'autorizzazione mira dunque, in definitiva, ad impedire che di una tale attività venga data da parte di organi esterni al Parlamento una valutazione che si tradurrebbe in una invasione di potere nella sfera parlamentare.

In base a tali considerazioni il voler limitare l'indagine della Camera alla ricerca del fumus persecutionis, secondo la tradizionale impostazione, si risolverebbe nella impropria soggettivazione di un esame che deve tendere piuttosto ad accertare nella loro obiettività due elementi:

- 1) la sussistenza sostanziale, in relazione al fatto, di un esercizio di funzioni parlamentari;
- 2) la esistenza di elementi idonei a configurare una condotta privata, unica o concorrente con quella politica, giuridicamente rilevante in ordine alla richiesta di autorizzazione.

Questo schema procedimentale risulta convalidato se dell'articolo 68 Cost. si compie una ricostruzione unitaria tale da non isolare il concetto di insindacabilità di cui al primo comma con il concetto di inviolabilità di cui ai restanti commi.

Si osserva al riguardo che dalla previsione di cui al primo comma dell'articolo 68 risultano esclusi i fatti materiali commessi nell'esercizio delle funzioni parlamentari. La procedibilità in ordine a tali fatti è evidentemente subordinata alla concessione dell'autorizzazione a procedere: a meno di non volere ipotizzare per essi un assurdo vuoto normativo.

Il sistema non esclude dunque che l'esame della Camera in ordine alla concessione dell'autorizzazione a procedere possa riguardare anche fatti commessi nell'esercizio delle funzioni parlamentari. L'adesione ad una nozione sostanziale e non formale di tale esercizio ha permesso poi alla giurisprudenza parlamentare di pervenire alle conclusioni accennate: l'istituto dell'autorizzazione a procedere è diretto ad evitare invasioni nella sfera di attività politica propria della Camera attraverso la tutela

della libera esplicazione del mandato parlamentare da parte dei singoli membri dell'Assemblea.

In ordine ai fatti portati alla conoscenza della Camera si tratta dunque di sceverare quanti di essi siano in rapporto di inerenza con la esplicazione del mandato parlamentare e quanti invece da tale intima connessione prescindano riferendosi alla condotta uti civis del parlamentare (esclusa sempre la sussistenza di un animus persecutionis dell'Autorità procedente).

Questo cambiamento rispetto alla vecchia impostazione (riecheggiata d'altra parte in sede di Assemblea Costituente) non è stato senza sensibili oscillazioni. La giurisprudenza della Camera prospetta, in effetti, una gamma di atteggiamenti che vanno da quello tradizionale della ricerca del fumus persecutionis, prescindendo dalla valutazione politica del fatto contestato, alla valutazione di indiretti ed eventuali riflessi politici di fattispecie di per sé prive di ogni attinenza con l'esplicitazione del mandato parlamentare.

6. – Si compierà, ora, partitamente per commi, un esame della norma costituzionale al fine di riscontrare il contenuto e l'ambito di concreta operatività della garanzia. La trattazione dovrà riguardare, poi, la procedura con cui la garanzia stessa viene fatta valere.

Dice dunque il primo comma dell'art. 68 Cost.: « I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni ».

Già si è visto che la qualità di « membro del Parlamento », si acquista, come dice l'art. 1 Reg. Camera, « con la proclamazione », con l'atto cioè dichiarativo del « fatto dell'elezione ». Da questo momento, la prerogativa propria dell'organo viene a coprire l'attività del membro neo-eletto.

Si ricorderà, per altro, che poiché in base all'art. 61 Cost., « finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti», nel periodo intercorrente fra la proclamazione dell'ultimo dei deputati eletti e la prima riunione delle nuove Camere, la prerogativa copre di fatto i deputati eletti nella vecchia Camera e i neo-proclamati. Situazione che non può sorprendere considerata la natura obiettiva della prerogativa che copre chi venga in un determinato rapporto con l'organo Camera e può quindi legittimamente estendersi nel periodo transitorio ai vecchi come ai nuovi deputati, una volta che in tale periodo sia gli uni sia gli altri hanno la potenziale capacità di far uso dei poteri parlamentari.

Oltre che per lo scioglimento della Camera, i deputati possono cessare dal mandato parlamentare per la serie di cause prima esaminate: è evidente che la prerogativa viene meno solo con la pronuncia di decadenza o di annullamento della Camera o con l'accettazione delle dimissioni. Benché il presupposto di tali atti della Camera possa essersi verificato in epoca anteriore, e sia pure con carattere di necessità, è da escludere per le ragioni già esaminate che la Camera possa recepire, come automaticamente operativi, fatti giuridici verificatisi al di fuori del proprio ordinamento prima che essa stessa li « giudichi » legittimi come vuole l'art. 66 Cost.

Il contenuto di questa garanzia, che la tradizione dottrinale qualifica come dell'« irresponsabilità » o dell'« insindacabilità » consiste in un « divieto assoluto di persecuzione giuridica » per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

L'esclusione riguarda dunque sia le ipotesi di responsabilità penale (non possono essere perseguiti, ad esempio, fatti aventi la materiale oggettività della diffamazione) sia quelle di responsabilità civile (il danno morale ed economico che dichiarazioni rese nella Camera possa arrecare all'altrui sfera giuridica) sia quelle di responsabilità amministrativa (che possono derivare dal fatto che il deputato con le sue dichiarazioni leda il prestigio del « corpo » amministrativo a cui, per ipotesi, sia pure in stato di aspettativa, appartenga).

Un particolare caso di responsabilità disciplinare potrebbe riguardare la posizione del deputato libero professionista nei confronti del proprio ordine professionale.

Non vi è dubbio che la rilevanza dell'ordinamento generale rispetto a questi ordinamenti particolari, configuri una precisa causa di illegittimità delle sanzioni adottate nei confronti del membro dell'ordine in forza di opinioni espresse o voti dati in Parlamento, ancorché per ipotesi obiettivamente lesivi degli interessi del suo ordine.

Tuttavia un profilo di responsabilità non è estraneo all'attività dei deputati in Parlamento: si tratta della responsabilità disciplinare che per ciascun membro della Camera incombe per il solo fatto di appartenenza a quel particolare ordinamento regolamentare. Si vedrà, in altre parti del presente lavoro, che le norme sulla disciplina delle sedute sono accompagnate da un preciso apparato sanzionatorio (67).

<sup>(67)</sup> Si vedano gli artt. da 54 a 56 del Reg. Camera.

La contraddizione fra ordinamento generale costituzionale e ordinamento particolare della Camera è solo apparente. Già una classica dottrina (68) ha rilevato che l'insindacabilità costituzionale di ordine generale non esclude « quella sindacabilità, che è un presupposto perché lo ufficio, cui è affidato il potere disciplinare della Camera stessa, possa esercitare tale potere ». A questa esatta impostazione del problema, vi è solo da aggiungere che il controllo disciplinare sulle « opinioni espresse e i voti dati » dal deputato non può consistere che in un controllo esterno ed attenere appunto all'esternazione puramente formale dell'atto senza alcun rilievo per il suo contenuto, pena l'insanabile contrasto con l'art. 68 della Costituzione. Basti al riguardo por mente alle ipotesi di responsabilità disciplinare enucleate nel regolamento della Camera: parole sconvenienti, turbative della libertà delle discussioni o dell'ordine delle sedute, ingiurie, provocazione di violenze o di tumulti, minacce o vie di fatto, per intendere che in alcun caso il potere disciplinare della presidenza può riferirsi, per esplicarsi legittimamente, al contenuto ideologico o morale dell'intervento di un deputato.

La prassi sembra attenuare la rigidità di questo divieto ove il contenuto del discorso involga principì di responsabilità costituzionale di altri organi dello Stato: in particolare, la responsabilità del Presidente della Repubblica e quella dell'altro ramo del Parlamento o quella di magistrati a causa dell'esercizio di loro funzioni. In tali materie, il potere disciplinare del Presidente acquista una particolare penetratività per garantire il rispetto di norme non scritte di correttezza costituzionale e lo stesso principio di irresponsabilità politica del Capo dello Stato (art. 89, comma 1 Cost.). Il costume parlamentare è anche, per il principio opposto della responsabilità ministeriale, nel senso di escludere, in linea di massima, la critica diretta e personale nei confronti di funzionari della pubblica amministrazione, gerarchicamente subordinati al ministro.

Si è recentemente aperta la discussione sui limiti in cui l'insindacabilità ex primo comma art. 68 Cost. possa essere invocata per la rivelazione che un deputato faccia in Aula, in seduta pubblica, di segreti privati o di Stato.

Sembra che per quanto riguarda la violazione di un segreto di natura privatistica (di corrispondenza, professionale, scientifico, industriale, ban-

<sup>(68)</sup> S. Romano, Natura giuridica dei regolamenti delle Camere parlamentari, in « Archivio giuridico » 1906, ora in « Scritti minori », I, 1950.

cario) il deputato potrebbe essere perseguito penalmente, previa ovviamente autorizzazione a procedere, se e in quanto la rivelazione di segreto non fosse in rapporto necessario di conseguenzialità con la manifestazione di una opinione e con l'espressione di un voto.

Di gran lunga più delicata la situazione giuridica per il caso di rivelazione di segreti di Stato. In questa ipotesi, argomentando dalla struttura delle norme penali e di procedura penale che disciplinano la materia (cfr. artt. 256 codice penale; 352 codice di procedura penale), non sembra potersi precludere al deputato una valutazione dell'interesse politico dello Stato e dello stesso concetto di sicurezza dello Stato, eventualmente confligente con quella che ne dà la pubblica amministrazione o il governo.

Si versa infatti in un terreno di valutazioni essenzialmente politiche, che come tali rientrano sicuramente nell'ambito della insindacabilità costituzionale. Una persecuzione penale del deputato che abbia violato in Aula un segreto di Stato sarebbe ipotizzabile, naturalmente sempre previa autorizzazione a procedere, solo ove si riuscisse a dimostrare il dolo specifico di nuocere alla sicurezza dello Stato e la inesistenza di una connessione fra la rivelazione e la normale esplicazione del mandato parlamentare.

Altra questione è se il deputato abbia il diritto di rivelare segreti, specie di Stato, in seduta pubblica. Argomentando dall'art. 38, ultimo comma, del Regolamento (« La Commissione decide quali dei suoi lavori, nell'interesse dello Stato, debbano rimanere segreti ») sembra potersi escludere l'esistenza di un diritto in tal senso. Su richiesta del governo, del Presidente dell'Assemblea o di un qualsiasi deputato, l'Assemblea potrà decidere quindi di adunarsi o continuare la discussione in seduta segreta, ai sensi dell'art. 64, comma 2, della Costituzione, ogni qualvolta un deputato inizi o preannunci la rivelazione di segreti di Stato (69).

Come si è accennato, la prerogativa della « irresponsabilità » riferendosi alle « opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni » esclude che possa coprire fatti materiali di violenza o minacce perpetrati nelle aule parlamentari.

<sup>(69)</sup> Il problema è connesso per materia a quello dei limiti ai poteri delle Commissioni parlamentari d'inchiesta (artt. 351 e 352 del codice di procedura penale): per il quale si rimanda all'apposita trattazione dedicata al controllo. Si v. intanto però il Dibattito sulle inchieste parlamentari, in « Giur. Cost. », 1959, pag. 598 e segg. (specie pagg. 602 e 620).

A parte le sanzioni disciplinari di cui si è detto, ove questi fatti configurino ipotesi di responsabilità civile o penale, non vi è dubbio che essi siano perseguibili secondo le normali procedure (e quindi previa autorizzazione a procedere da parte della stessa Camera, in caso di processo penale).

Un più complesso discorso impone l'ambito di estensione della prerogativa. La Costituzione parla di atti compiuti dai deputati « nell'esercizio delle loro funzioni ». In dottrina si è quasi sempre sostenuto (70),
che per esercizio delle proprie funzioni si debba intendere il compimento specifico di atti tipici dell'ufficio di deputato (votazioni, presentazione di interrogazioni, mozioni, interpeïlanze, emendamenti, ordini
del giorno, proposte di legge, relazioni, dichiarazioni, ecc.) anche se compiuti fuori delle Camere, come può avvenire in caso di inchiesta parlamentare o nell'attività di Commissioni nella cosiddetta sede politica o
partecipando a deputazioni, e così via.

Tuttavia si è già detto che una prassi parlamentare sempre più costante tende ad estendere in linea di fatto la sfera in cui opera la prerogativa dell'insindacabilità, a tutta l'attività politica che il deputato comunque esplichi.

L'estensione avviene attraverso un procedimento indiretto: cioè mediante il diniego delle autorizzazioni a procedere per fatti rientranti nella sfera oggettivamente così definita, ancorché compiuti fuori dal Parlamento o per mezzo della stampa.

Deve però rilevarsi che questo tipo di insindacabilità indiretta viene applicata non solo ai reati che potrebbero provenire da dichiarazioni orali dei deputati nel corso della loro attività politica, ma anche da fatti materiali avvenuti nel corso di manifestazioni politiche o sindacali, comizi, cortei, scioperi, ecc. (fra essi tipici: le riunioni in luogo pubblico non autorizzate, interruzione di pubblico servizio, resistenza a pubblico ufficiale, blocco stradale).

La descrizione di questa prassi consente di ritenere superato il quesito dibattuto in dottrina sulla punibilità delle opinioni espresse dal deputato in Assemblea qualora esse venissero ripetute fuori dell'ambito parlamentare. La dottrina (71) ammette la punibilità di tali opinioni; in pratica sarà ben difficile che la Camera acconsenta alla relativa au-

(71) Cfr. Lojacono, Le prerogative dei membri del Parlamento, Milano 1954, pag. 62.

<sup>(70)</sup> Ma si veda, per una importante eccezione: CAPALOZZA, L'immunità parlamentare e l'articolo 68, comma 1, della Costituzione, in « Montecitorio », anno III, n. 7, pag. 4.

torizzazione. Il caso in esame mostra però con sufficiente nitidezza la estrema difficoltà di porre un preciso limite all'estensione della prerogativa, almeno nei casi in cui non si rilevi prima facie la natura privata e non politica dei fatti in discussione (72).

È evidente però che in tutti i casi esaminati di « insindacabilità » impropria, le conseguenze giuridiche sono radicalmente diverse rispetto a quelle della « insindacabilità » in senso proprio. Mentre, infatti, in questo caso non sorge l'antigiuridicità del fatto, nel caso della « insindacabilità » impropria, la situazione è caratterizzata dalla esistenza di un fatto antigiuridico che non può essere perseguito per assenza di una condizione processuale di proseguibilità. Ne consegue che mentre il deputato coperto da insindacabilità in senso proprio, cioè in conformità alla lettera del primo comma dell'art. 68, non potrà essere perseguito alla scadenza del suo mandato, lo stesso non potrà dirsi del deputato nei cui confronti sia stata negata l'autorizzazione a procedere.

In quest'ultimo caso, infatti, alla scadenza del mandato parlamentare, concorrendo le altre condizioni previste dalla legge, nessun ostacolo` si frapporrà al proseguimento dell'azione penale.

7. – Passando ora nell'ambito della cosiddetta prerogativa dell'inviolabilità di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 68 viene in analisi la prima parte del primo comma che recita: « Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale ».

La ratio dell'istituto è quella, come si è detto, di evitare che mediante la sottoposizione di deputati a procedimenti penali, altri poteri dello Stato vengano di fatto ad incidere sulla sfera di autonomia politico-costituzionale della Camera.

Si deve infatti fin d'ora precisare che la prerogativa dell'inviolabilità non si esaurisce nell'ambito del processo penale. L'art. 68, dopo la più generale previsione di questa prima parte del secondo comma, si riferisce ad altre due ipotesi specifiche: provvedimenti di coercizione personale o domiciliare (secondo comma, seconda parte); provvedimen-

<sup>(72)</sup> Si pensi che in tutta una vasta zona del nostro paese, funestata dal fenomeno della « mafia », nullificata di fatto dalle condizioni ambientali e sociali la persecuzione penale, la denuncia dei delitti e dei loro presunti mandanti è stata possibile fare solo in sede parlamentare. (Si veda l'attività dell'apposita Commissione d'inchiesta contro la mafia, istituita con legge 20 dicembre 1962, n. 1720; cfr. da ultimo le polemiche circa la pubblicità dei suoi lavori alla Camera il 9 marzo, e al Senato il 10 marzo 1968). Tuttavia non sembra dubbio che in simili casi il deputato debba avere la possibilità di sostenere la propria denuncia anche in altre sedi, dopo averla avanzata in sede parlamentare.

to di arresto in esecuzione di sentenza (terzo comma). La prerogativa si estende quindi a fasi che sono successive o anche estranee ad un procedimento penale: essa mira a tutelare la libera esplicazione del mandato parlamentare contro qualsiasi tipo di azioni coercitive che possano essere poste in essere da un potere estraneo a quello legislativo.

Per quanto attiene alla prima parte del comma 2 il giudizio della Camera, secondo le modalità che saranno a suo luogo precisate, dovrà riguardare non già la materia del reato ascritto al deputato ma solo il momento della rilevanza del procedimento sulla sfera della sua autonomia (che viene ovviamente lesa, ogniqualvolta è lesa la libera esplicazione del mandato in uno solo dei suoi membri).

Si può ripetere con l'Orlando: « La Camera non può né deve arrogarsi i poteri del magistrato per migliorare o aggravare la condizione dell'imputato ». La Camera deve solo esprimere un giudizio sulla « serietà della ragione » che può rendere possibile una limitazione di libertà, quale è sempre la sottoposizione a procedimento penale, evitando ogni altra invasione nei poteri del giudice naturale precostituito per legge.

L'autorizzazione a procedere che, come ha dimostrato la più recente dottrina, risulta dal punto di vista dell'autorità che la concede un « atto politico » (in quanto « predisposto per il soddisfacimento di interessi pubblici attinenti alla vita dello Stato considerato nella sua unità ») si inserisce però con i suoi effetti nel processo (come negozio giuridico processuale, secondo taluni; come fatto giuridico processuale, secondo altri).

L'autorizzazione agisce anzi da « condizione di efficacia » rispetto agli atti che vengono compiuti prima che venga concessa e da « presupposto di validità » per gli atti che vengono compiuti dopo di essa (il Leone infatti la costruisce come condizione di « proseguibilità » della azione penale).

La dottrina unanime ritiene che una sentenza pronunciata in carenza di autorizzazione sia affetta da nullità rilevabile in ogni stato e grado del procedimento.

Di qui si è rilevata la necessità di rendere la struttura di questo istituto parlamentare omogenea con i principî che reggono il compimento di atti e la verifica di fatti processuali.

A tal fine è importante l'individuazione del punto del procedimento su cui incide l'autorizzazione. Il combinato disposto dell'art. 15 del codice di procedura penale (« Nei procedimenti per i quali è necessaria l'autorizzazione, questa è richiesta dal pubblico ministero, prima che sia emesso alcun mandato ») e dell'art. 68 della Cost. (« senza autorizzazione...

nessun membro del Parlamento può essere "sottoposto" a procedimento penale») indica che la richiesta di autorizzazione si impone nel momento in cui debba essere elevata formale imputazione o si debba compiere un atto istruttorio che richieda la presenza dell'imputato o dei suoi difensori.

L'autorizzazione esplica dunque normalmente i suoi effetti nel processo durante la fase istruttoria: quando già l'azione penale è iniziata con il compimento di atti che manifestano la volontà dell'organo di pubblico ministero (titolare del relativo potere-dovere costituzionale: art. 112 della Costituzione « Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale ») di chiedere al giudice una decisione su una determinata notitia criminis.

Perché questa azione sia proseguita è necessario che si incardini nell'istruttoria questo ulteriore fatto, che quindi, benché posto in essere in sede diversa da quella processuale, deve obbedire alla logica costituzionale (vedi artt. 25, 27, 101) che vuole particolarmente tutelato in materia penale il generale principio di uguaglianza fra i cittadini e quindi l'uniforme applicazione di regole e norme giuridiche.

Deve osservarsi che il tipo di prerogativa in esame si pone come condizione di proseguibilità esclusivamente nei confronti del processo penale, ancorché provvedimenti coercitivi della libertà personale possano scaturire da procedimenti civili (come quello di interdizione o fallimentare) e amministrativi.

La ratio della differenziazione sembra da ricercarsi, oltre che nella particolare gravità del processo penale, nel fatto che è proprio in quella sede che il deputato potrebbe più facilmente essere sottoposto a sindacato su fatti attinenti alla propria condotta politica. È perciò prevista qui una garanzia preventiva che, invece, nelle altre ipotesi normative non si rinviene, apprestandosi invece una garanzia successiva (seconda parte, secondo comma) per il caso di inflizione di misure coercitive della libertà personale.

L'ampia dizione usata dal legislatore costituente, « procedimento penale », consente di non ritenere proponibile nell'ordinamento repubblicano la questione che fu a lungo dibattuta nella vigenza dello Statuto albertino. Il riferimento che questo faceva alla « materia criminale » fu interpretato da parte della dottrina come esclusivo dei procedimenti per contravvenzione. Una proposta limitativa in tal senso fu respinta dalla Assemblea Costituente, ravvisandosi anche nel processo penale per contravvenzione la sussistenza della ratio della prerogativa.

Circa l'operatività della prerogativa, secondo i concetti già esposti, essa deve intendersi iniziare al momento dell'elezione del deputato con il conseguente effetto di sospendere il processo penale eventualmente già in corso contro il candidato risultato eletto, e con l'obbligo per l'autorità procedente di avanzare richiesta di autorizzazione alla Camera.

Analogamente, la prerogativa torna a farsi valere qualora il deputato, contro cui sia stato concessa l'autorizzazione a procedere, venga eletto nella nuova Camera. È necessario in tal caso che la nuova Assemblea venga investita ex novo della richiesta di autorizzazione a procedere.

Si dovrà ora esaminare la seconda parte del secondo comma dell'art. 68: [Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento] « può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura ».

Il primo quesito attiene al rapporto sistematico fra la prima parte del secondo comma, sopra esaminato, e questa seconda parte. Si chiede se i provvedimenti coercitivi di cui sopra siano coperti dalla garanzia solo in quanto inerenti ad un procedimento penale ovvero siano da comprendersi in una previsione autonoma.

La recente prassi parlamentare si è orientata nel secondo senso (73), contro l'opinione della maggior parte della dottrina che invece

<sup>(73)</sup> Nella seduta del 6 dicembre 1966, la Giunta per le autorizzazioni a procedere approvava il seguente « parere »:

<sup>«</sup> La Giunta per le autorizzazioni a procedere,

<sup>-</sup> esaminato il caso di un deputato sottoposto a provvedimenti coercitivi della sfera di libertà personale in esecuzione di sentenza dichiarativa di fallimento pronunciata nei di lui confronti;

<sup>-</sup> rilevato che nessuna richiesta di autorizzazione è pervenuta al riguardo da parte dell'Autorità giudiziaria competente;

<sup>-</sup> ritenuto che per la natura di misure preventive di carattere afflittivo dei predetti provvedimenti, tali da incidere sul *plenum* assembleare e comunque ostativi alla libera esplicazione del mandato parlamentare, la loro legittimità deve ritenersi condizionata alla preventiva autorizzazione a procedere da parte della Camera;

<sup>-</sup> osservato che è del tutto irrilevante che i predetti provvedimenti coercitivi derivino da atto della giurisdizione civile e non da quella penale, essendo la ratio dell'articolo 68 della Costituzione quella della tutela delle libertà personali dei membri delle Camere;

<sup>-</sup> ritenuto, pertanto, che anche l'esecuzione di quanto stabilito dagli articoli 48 e 49 della legge fallimentare, deve essere autorizzata dal Parlamento;

<sup>-</sup> considerata la necessità di impedire lo stabilirsi di un pericoloso precedente ai danni delle prerogative parlamentari di cui riafferma la natura di obiettiva garanzia funzionale e non di privilegio personale;

limita l'operatività della garanzia al campo penalistico (74). Tale prassi parlamentare sembra fondata su una sicura base esegetica. Innanzitutto la lettera della norma sembra avvalorare una previsione disgiuntiva fra provvedimenti coercitivi della libertà personale e domiciliare e ipotesi processuale penale. Come già si è accennato, l'argomento che la tutela contro l'azione penale non può non essere preventiva in forza della particolare gravità del fatto stesso della imputazione, non può essere utilizzato per escludere la garanzia nei confronti di provvedimenti coercitivi non promananti da procedimento penale.

Logicamente, infatti, la garanzia preventiva nei confronti del procedimento penale rappresenta il limite massimo di espansione della prerogativa. Ma il nucleo minimo indeclinabile di questa è la garanzia contro l'offesa attuale: il provvedimento coercitivo da qualsiasi parte provenga e da qualunque autorità sia emanato. Come sarebbe errato argomentare dal fatto della possibilità che provvedimenti coercitivi possano provenire da procedimenti civili e amministrativi, l'estensione a processi di questo tipo della tutela preventiva ex art. 68, secondo comma, prima parte; così appare logicamente viziato il ragionamento che dal fatto della esplicita previsione del processo penale come limite massimo di espansione della prerogativa, volesse dedurre l'inapplicabilità della garanzia a provvedimenti coercitivi di natura non penale. In effetti la frontiera del processo penale è quella più lontana, per quanto riguarda l'operatività della garanzia, non per la natura della materia (sicché materie civili o amministrative fuoriuscirebbero da quell'ambito) ma per il fatto che in materia penale la garanzia opera in via preventiva, attiene al procedimento e non solo ai provvedimenti coercitivi che ne scaturiscono.

Si tratta dunque di una garanzia aggiuntiva rispetto a quella fondamentale che copre l'intero arco dei provvedimenti coercitivi. Il che sembra dimostrato dal fatto che essa non ha carattere assorbente nei confronti dei provvedimenti penali restrittivi di libertà: se nel corso del procedimento il giudice emetta taluno di questi provvedimenti è necessaria infatti una nuova richiesta di autorizzazione.

<sup>-</sup> esprime il parere che sarebbe auspicabile una pronta regolarizzazione del procedimento in corso, attraverso la normale richiesta di autorizzazione da parte dell'Autorità giudiziaria competente». (Cfr. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, 6 dicembre 1966, pag. 1).

<sup>(74)</sup> Si veda però in senso contrario, autorevolmente, Orlando, in Immunità parlamentari ed organi sovrani (A proposito del caso di un giudizio di interdizione contro un membro del Parlamento), ora in « Diritto pubblico generale », Milano 1954, pag. 460 e segg., nonché Lojacono, Le prerogative dei membri del Parlamento, Milano 1954, pagg. 188-189.

Ugualmente, una nuova autorizzazione – e con questo rilievo si viene all'esame del terzo ed ultimo comma dell'art. 68 – « è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile».

Sembra potersi concludere dall'esame dell'art. 68, conformemente ai precedenti parlamentari, che base dell'interpretazione della norma debba essere la parte seconda del comma 2: il divieto di privazione, in qualsiasi modo questa possa avvenire, della libertà personale (75) del singolo parlamentare senza autorizzazione della Camera a cui appartenga.

(75) La questione si è posta, di fatto, nella IV legislatura, per le limitazioni subite ope legis nella propria sfera di libertà personale dal deputato Ottieri (poi dichiarato decaduto), a seguito di declaratoria fallimentare pronunciata nei suoi confronti. Le limitazioni riguardavano la libertà di corrispondenza (articolo 48, legge fallimentare 16 marzo 1942, n. 267: « La corrispondenza diretta al fallito deve essere consegnata al curatore, ecc. »), e la libertà di circolazione (articolo 49 legge cit.: « Il fallito non può allontanarsi dalla sua residenza senza permesso del giudice delegato (...). Il giudice può fare accompagnare il fallito dalla forza pubblica, se questi non ottempera all'ordine di presentarsi »). Come si è visto alla nota n. 73, la Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera sostenne la necessità che anche per tale tipo di limitazioni fosse necessaria apposita autorizzazione a procedere.

La decisione, oltre che per le ragioni generali esposte nel testo, sembra sostenibile anche con altre specifiche argomentazioni. Benché, infatti, la norma dell'articolo 68 non parli espressamente di tutela della libertà di circolazione e della libertà di corrispondenza del deputato è da osservare che la dizione usata nell'articolo (« o altrimenti privato della libertà personale») è di tale ampiezza da permettere di intendere il riferimento della garanzia ad una autonoma e completa sfera di libera determinazione del deputato. In sostanza, l'articolo 68 rifonde, globalmente e non per specifici richiami, le ipotesi che sono a diverso titolo contemplate, ad esempio, negli articoli 13 (libertà personale), 14 (libertà di domicilio) e 21 (libertà d'opinione) della Costituzione. Il fatto che in una norma così strutturata, non vi sia il riferimento letterale esplicito ai diritti di cui agli articoli 15 e 16, non è quindi in alcun modo probante ai fini della loro esclusione dalla particolare garanzia di cui all'articolo 68. Al contrario, una connessione necessaria non pare dubbia solo se si pensi a quale illusoria cosa si ridurrebbe la tutela della «libera» esplicazione del mandato parlamentare - a cui la norma in questione è intesa - quando a un deputato potessero essere limitate e la libertà di circolazione e la libertà di corrispondenza in forza di un provvedimento giudiziario di cui la Camera non abbia avuto contezza.

Il CRISAFULLI ha già sostenuto in proposito che la disciplina della libertà personale non si esaurisce per intero nella sola disposizione dell'articolo 13 della Costituzione essendo integrata da altre disposizioni del testo costituzionale, rispetto a cui l'articolo 13 si porrebbe come norma di genus.

La stessa Corte costituzionale, che pure ha assegnato alla nozione di libertà personale un àmbito estremamente ristretto ha, a più riprese, disatteso il rigido criterio di riferimento ai provvedimenti limitativi della libertà fisica, cioè al concetto tradizionalmente definito nell'habeas corpus cui, argomentando dal termine « privazione », una parte della dottrina àncora la sua interpretazione dell'articolo 68.

È sufficiente ricordare per tutte: la sentenza n. 11 del 1956 che dichiarò costituzionalmente illegittimo, in relazione all'articolo 13, l'istituto dell'ammonizione di polizia perché imponendo all'ammonito tutta una « serie di obblighi di fare e di non fare », pur non dando necessariamente vita a forme di coercizione fisica della persona, si risolveva in « una sorta di degradazione giuridica »; la sentenza n. 68 del 1964 che, riprendendo e chiarendo il concetto di degradazione giuridica, testualmente

La prerogativa non è quindi limitata alla materia penale: questa viene in rilievo solo ai fini della garanzia preventiva nei confronti del procedimento.

Se invece si accedesse ad una diversa opinione, si giungerebbe oltretutto alla conseguenza invero abnorme che i deputati sarebbero tutelati rispetto al giudice penale anche per reati contravvenzionali di infima entità, mentre sarebbero esposti a ben più gravi lesioni della personalità per effetto della decisione di un giudice amministrativo o civile (si richiamano ancora le conseguenze che la legge connette alla sentenza declaratoria di fallimento, cfr. art. 48 e 49 legge fallimentare) o di una autorità amministrativa. Una tale distinzione, che non ha convincente fondamento normativo, urterebbe oltretutto con il concetto dell'unitarietà della giurisdizione affermato nella Costituzione (76).

Coerentemente con tali premesse, la dottrina che sostiene una interpretazione della norma non ristretta alla materia penale ma comprensiva di « qualsiasi atto di coercizione che privi della libertà personale, indipendentemente dal motivo che lo impone, dalla sede in cui`è disposto e dal mezzo con cui è posto in essere », ritiene rientrare fra i provvedimenti contro cui si pone la prerogativa: l'internamento in manicomio (art. 420 codice civile), i provvedimenti disciplinari, restrittivi della libertà personale, che sono previsti dai regolamenti militari, e an-

diceva: « Per aversi degradazione giuridica come uno degli aspetti di restrizione della libertà personale ai sensi dell'articolo 13 della Costituzione, occorre che il provvedimento provochi una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da poter essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere in cui si concreta la violazione del principio dell'habeas corpus».

Anche dunque seguendo il criterio di ristrettissima interpretazione che del concetto di «libertà personale» dà la Corte costituzionale, si perviene alla stessa conclusione cui conducono l'interpretazione logica e quella sistematica.

A nessun caso, infatti, come a quello del deputato costretto ad esplicare il proprio mandato – costituzionalmente garantito – affidandosi al beneplacito di un giudice per essere presente o meno alla Camera e subendo l'interferenza di altra persona nelle proprie comunicazioni epistolari, comprese quelle che per avventura abbia con il proprio gruppo parlamentare, con il proprio partito, o con il Presidente della Camera, potrebbe meglio applicarsi il concetto di « degradazione giuridica » coniato dalla Corte.

<sup>(76)</sup> Se poi si guarda all'origine storica dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, si ricorda che nel diritto inglese la prerogativa non era prevista, come non lo è tuttora, per i provvedimenti coercitivi derivanti da reati, ma era invece limitata proprio a quelli derivanti da cause civili. L'estensione alla materia penale è un portato delle costituzioni rivoluzionarie francesi e delle europee che le seguirono. Da notare che lo Statuto albertino (articolo 46), disponendo in materia per molti aspetti vicina a quella fallimentare, non ammetteva l'arresto per debiti, neppure con l'autorizzazione della Camera, durante la sessione. Questa rigidità originaria nei confronti di provvedimenti coercitivi per cause civili si spiega evidentemente con l'ulteriore necessità di evitare che la libera esplicazione del mandato parlamentare potesse essere soggetta ad atti di vendetta privata (e nessuno può ignorare quali possibilità obiettive offra in merito, ad esempio, la nostra attuale procedura fallimentare).

che l'arresto dell'estradando nelle varie forme in cui può essere disposto (art. 663 codice di procedura penale) (77).

Vari dubbi ha suscitato invece, anche nella dottrina che accoglie una interpretazione estensiva dell'articolo 68, il reale fondamento del divieto di perquisizione personale e domiciliare di cui all'articolo 68 (78). Si è parlato di una sorta di « estraterritorialità » riferite alla casa del parlamentare con conseguente « diritto di asilo », inammissibile con i presupposti generali dell'ordinamento giuridico. Si è infatti osservato che, salvo l'ipotesi di flagranza in relazione ad un delitto per il quale sia obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura, le perquisizioni sarebbero escluse sia per reati contravvenzionali da chiunque commessi; sia per i delitti per i quali non sia obbligatoria l'emissione del mandato di cattura, da chiunque commessi; sia per gli atti di perquisizione da disporre in occasione di delitti per cui il mandato di cattura è obbligatorio, commessi da persone estranee alle Camere, ovvero da parlamentari diversi da quello cui appartiene il domicilio o sulla cui persona si abbia motivo di ritenere possa ritrovarsi elementi di reato.

Si deve probabilmente a questa tendenza dottrinale per una interpretazione restrittiva di tale aspetto della prerogativa, il verificarsi di qualche vistosa difformità nella pratica (79).

<sup>(77)</sup> Così Lojacono, op. cit., pag. 189. Per quanto riguarda l'internamento in manicomio, già aveva sostenuto la necessità dell'autorizzazione Orlando, in *Immunità parl.*. cit.

<sup>(78)</sup> Si v. Lojacono, op. cit., pag. 159 e segg.; STELLACCI, Problemi nuovi sulle immunità dei membri del Parlamento, in « La Giustizia penale », 1951, I, 68.

<sup>(79)</sup> Il riferimento è all'episodio che nella IV legislatura vide protagonista il deputato Dossetti Ermanno. Il procuratore della Repubblica di Reggio Emilia, nel dicembre 1963, avendo ricevuto informazioni circa alcune frasi pronunciate dal predetto deputato in un congresso provinciale del suo partito, frasi che potevano costituire vilipendio dell'ordine giudiziario, aveva emesso un decreto di perquisizione dell'ufficio e del domicilio del parlamentare, senza che fosse stata richiesta l'autorizzazione della Camera, al fine di acquisire un nastro magnetico, sul quale sarebbero state incise le frasi pronunciate dal deputato. La perquisizione di fatto non avvenne perché l'onorevole Dossetti, pur protestando per la violazione delle sue prerogative, si indusse a consegnare il nastro per impedire l'ingresso del commissario di P.S. incaricato dell'esecuzione del decreto. Il ministro di grazia e giustizia, ravvisando in tale fatto una evidente e ingiustificata disapplicazione della garanzia costituzionale ex articolo 68, chiedeva al procuratore generale presso la Corte di cassazione d'iniziare procedimento disciplinare contro il magistrato in questione per violazione dei suoi doveri professionali.

Il procuratore della Repubblica incolpato si difese dinanzi alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura adducendo una interpretazione restrittiva della prerogativa ex articolo 68. Con sentenza del gennaio 1965 la predetta sezione disciplinare assolse il magistrato che aveva emesso l'ordine di perquisizione con una motivazione che si riporta nei suoi passi più significativi in ordine al problema proposto.

<sup>«</sup> In relazione al caso in seame, la Sezione disciplinare ritiene che l'errore sussiste, ma che esso non sia stato determinato da scarsa diligenza del magistrato

Circa l'operatività temporale della prerogativa, le prassi parlamentare e giurisprudenziale concordano per quanto attiene alla sorte dei provvedimenti di arresto preventivo emanati o eseguiti contro i membri del Parlamento prima della loro elezione o nomina.

In caso di mandato di cattura non ancora eseguito, esso deve essere revocato dall'Autorità giudiziaria che l'ha emesso, richiedendosi alla nuova Camera l'autorizzazione a riemetterlo oltre che, ovviamente, l'autorizzazione a procedere.

nell'esame della situazione di fatto e di diritto che importò l'emissione dell'ordine di perquisizione.

« Non v'è ragione di escludere la possibilità dell'errore interpretativo in questa materia. Non gioverebbe richiamare in contrario il vecchio criterio di ermeneutica, che « in claris non fit interpretatio », per sostenere che la disposizione dell'articolo 68, comma 2 della Costituzione, è così chiara da non ammettere l'errore, poiché tale criterio non è più accolto dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Invero l'errore può incidere sull'ambito di applicazione della norma, secondo quanto si è detto circa la possibilità di configurare la violazione di essa solo a causa dell'emissione dell'ordine di perquisizione, indipendentemente dalla sua esecuzione. Ma esso può riguardare un punto di carattere ancor più generale, che attiene al coordinamento dell'articolo 68, comma 2, con l'articolo 3 della Costituzione, che proclama l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. E che tale questione possa essere ragionevolmente proposta si ricava ormai dalla recente sentenza della Corte costituzionale che, in applicazione del citato articolo 3, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che stabilivano la c. d. garanzia amministrativa. Si tratta, ben vero, di una situazione diversa, in quanto il rapporto si poneva, in tal caso, fra norme ordinarie ed una norma costituzionale, mentre, nel caso in esame, esso è fra le due norme della Costituzione; ma ciò non esclude la possibilità del dubbio circa la compatibilità e la eventuale prevalenza fra i citati articoli della Costituzione. Inoltre può sorgere questione circa l'applicabilità della norma nel caso in cui la perquisizione sia disposta dal pubblico ministero nella fase degli atti di polizia giudiziaria, per ragioni di particolare urgenza, e quando la perquisizione stessa sia diretta al sequestro di cose pertinenti ad un reato.

« Tale situazione ricorreva nella specie e v'è ragione di ritenere che il magistrato abbia emesso l'ordine di perquisizione nell'erronea convinzione che esso fosse legittimo e non lesivo delle prerogative del parlamentare. Infatti, nella motivazione del provvedimento si premette che si versa nella fase degli atti di polizia giudiziaria; si accenna alla necessità di acquisire la prova del reato di vilipendio in danno dell'Autorità giudiziaria, prova che sarebbe risultata dalla registrazione su un nastro magnetico di un discorso dell'onorevole Dossetti; si giustifica il provvedimento con la considerazione "che trattasi di accertamento di urgenza non coperto da immunità parlamentare", e si ordina la perquisizione "al solo fine di acquisire detto nastro". Ora, dalle citate espressioni chiaramente risulta che il magistrato non trascurò di porsi l'indagine circa la legittimità del provvedimento in relazione all'articolo 68 della Costituzione, ma la risolse in senso positivo nella convinzione che non fosse "coperto da immunità parlamentare" l'atto di perquisizione disposto in via di urgenza al fine limitato ed esclusivo di acquisire il predetto nastro contenente la prova del supposto reato. Il convincimento è indubbiamente erroneo, in quanto il precetto è assoluto nel porre il divieto di perquisizione. Ma ciò non esclude sia che l'interprete si possa proporre il quesito circa la sua applicazione nel caso concreto, sia che egli ragionevolmente lo risolva in senso negativo in considerazione dell'urgenza e del fine connesso all'atto di perquisizione, nonché del suo carattere istantaneo e della ritenuta inidoneità ad incidere negativamente sul prestigio del parlamentare e sulla libera esplicazione del suo mandato».

Per questi motivi la Sezione disciplinare ritenne che il fatto addebitato non fosse suscettibile di sanzione disciplinare.

Nel caso di detenzione preventiva, il deputato eletto dovrà essere scarcerato e dovrà ugualmente richiedersi alla Camera una duplice autorizzazione: l'una a procedere, l'altra a riarrestarlo.

8. – Si dovrà ora esaminare il procedimento attraverso il quale la Camera dei deputati perviene alla pronuncia sull'autorizzazione a procedere.

L'ordinamento regolamentare prevede uno speciale organo preparatorio del materiale da sottoporre alle decisioni dell'Assemblea: la Giunta per le autorizzazioni a procedere (80).

La Giunta è composta di 21 deputati scelti dal Presidente della Camera (liberamente, ma di fatto su designazione dei gruppi e sulla base di un ovvio anche se non rigoroso criterio di proporzionalità). Non vi è per i membri della Giunta per le autorizzazioni il divieto di dimissioni che invece sussiste per i componenti della Giunta delle elezioni (cfr. art. 16 Reg. Camera), sebbene la logica che presiede quel divieto sembrerebbe qui sussistere a più forte ragione (81). La Giunta elegge nel suo seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

A questo organo il Presidente della Camera trasmette le richieste di autorizzazione a procedere che gli pervengono dal ministro di grazia e giustizia che, a sua volta, le ha ricevute dall'autorità giudiziaria competente. Come si vede, la prassi, anche oltre la lettera dell'art. 42 Reg. Camera (che sembra alludere piuttosto ad una ipotesi di intervento successivo del Guardasigilli, volto a favorire l'attività istruttoria della Giunta) continua a mantenere fermo lo schema proprio dell'ordinamento statutario, per cui fra Camere e ordine giudiziario, punto di passaggio intermedio è il ministro di grazia e giustizia.

Questo schema apparte fortemente obsoleto nell'attuale ordinamento costituzionale stante la piena indipendenza raggiunta dai giudici (cfr.

<sup>(80)</sup> La « Giunta per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio » (art. 8 Reg. Camera) trova una del tutto insufficiente regolamentazione nell'art. 42 Reg. Nella IV legislatura il Presidente della Giunta Amatucci ha presentato una proposta di modificazioni al Regolamento, volta ad introdurvi un Capo V-bis composto da 8 articoli, interamente dedicati alla disciplina del procedimento (Doc. X, n. 13). La proposta non ha però avuto seguito per l'intervenuta fine della legislatura.

<sup>(81)</sup> Si veda infatti la cit. proposta del Presidente Amatucci che prevede un preciso termine per la possibilità di dimissioni: « I deputati prescelti possono dimettersi entro dieci giorni dalla nomina: il Presidente della Camera, valutati i motivi delle dimissioni, può respingerle ». Per altro « il deputato che non partecipa per tre riunioni consecutive ai lavori della Giunta e senza giustificato motivo può essere sostituito dal Presidente della Camera su segnalazione del Presidente della Giunta ».

art. 101 e segg. Cost.) e l'istituzione, come ente esponenziale dell'ordine giudiziario, « autonomo e indipendente da ogni altro potere », del Consiglio superiore della magistratura (art. 104 Cost.). Le competenze di questo organo appaiono senz'altro preponderanti rispetto a quelle del ministro di grazia e giustizia (82).

In particolare, sebbene sia ancora discusso il grado di rilevanza costituzionale del Consiglio superiore della magistratura, sembrerebbero dovere spettare a quest'organo le funzioni di collegamento nei riguardi di altri poteri dello Stato. Ugualmente, se è del tutto controverso in dottrina a quale organo esponenziale della magistratura spetti il potere di elevare conflitto di attribuzione (e nessuna materia come quella delle autorizzazioni a procedere sembra più proclive all'insorgere di conflitti fra potere giudiziario e Parlamento): tuttavia, sia che si opini sulla sua spettanza al Consiglio superiore o alla Corte di cassazione o si consideri come un potere diffuso fra i giudici, è però da escludere che esso possa spettare al ministro di grazia e giustizia.

La prassi, comunque, come si è detto, si è mantenuta attestata sul vecchio modulo, ed eventuali richieste di autorizzazione che pervengano alla Camera direttamente dalla magistratura procedente vengono rinviate al mittente con l'invito di utilizzare il tramite del ministero. La cosa non ha mancato di suscitare qualche inconveniente pratico (83).

Pervenuta la domanda di autorizzazione a procedere, essa viene stampata (84) e quindi assegnata ad un relatore nominato ad insindacabile giu-

<sup>(82)</sup> Cfr. art. 110 Cost.: «Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia».

<sup>(83)</sup> Si veda il Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 6 aprile e del 28 giugno 1967 che sembrano attestare una certa discrasia fra le procedure concordate fra Camera e Ministero di grazia e giustizia in ordine agli effetti dell'amnistia sulle domande di autorizzazione pendenti e la procedura richiesta da vari giudici procedenti. La proposta Amatucci prima ricordata non è però innovativa su questo punto; al contrario il suo articolo 25-bis ribadisce che la Giunta « esprime all'Assemblea il proprio motivato parere in ordine alle richieste avanzate dall'Autorità giudiziaria competente, tramite il Ministero di grazia e giustizia ».

<sup>(84)</sup> La stampa e la pubblicazione delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio fra i documenti ufficiali della Camera, ha aperto un grave e apparentemente insanabile problema in relazione alla tutela del segreto istruttorio. Al riguardo, si riporta la chiara impostazione del problema contenuta nella più volte citata proposta Amatucci, insieme con utili indicazioni di soluzione. «L'inserimento dell'autorizzazione a procedere nella fase istruttoria processuale pone un'altra importante esigenza: la tutela del segreto istruttorio. Tale esigenza presenta due aspetti: l'uno a difesa delle caratteristiche dell'istruttoria penale, quale è attualmente regolata dalla legge e quale la magistratura è obbligata costituzionalmente a osservare; l'altro a difesa del diritto alla riservatezza dell'imputato, tanto più rilevante nella fattispecie in cui interviene la richiesta di autorizzazione a procedere, ovverosia nei casi in cui l'imputato sia un « uomo politico ». Queste due esigenze meritano tutta la tutela che

dizio del Presidente della Giunta. La prassi vede però, di regola, la nomina cadere su un membro della Giunta appartenente ad un gruppo parlamentare e ad un collegio diverso da quelli ai quali appartiene il deputato nei cui confronti sia stata richiesta autorizzazione a procedere (85).

Comincia in questo momento quella che può definirsi la duplice fase istruttoria in seno alla Giunta: monocratica in un primo tempo, collegiale nella fase finale della decisione.

Attraverso il Presidente della Giunta, il relatore può avanzare al Ministero di grazia e giustizia la richiesta di documenti di cui all'articolo 42 del Regolamento della Camera; non è invece previsto in tutto l'arco del procedimento davanti alla Giunta l'intervento a chiarimenti del deputato-imputato. Si tratta di una lacuna che rende difficile l'omo-

sia possibile accordare, una volta soddisfatta la necessità di conoscenza dei precisi termini del reato da parte della Camera. Una rottura, senza precise indispensabili ragioni, del segreto istruttorio, dovrebbe considerarsi come un eccesso di potere da parte della Camera, sia nei confronti dell'ordine giudiziario, sia nei confronti del parlamentare imputato. Di qui l'opportunità, avvertita da taluni, di contemperare le ragioni di pubblicità normalmente proprie delle procedure parlamentari con le ragioni di segretezza consigliate dall'incidenza dell'autorizzazione nella fase istruttoria del processo penale.

<sup>«</sup> Tuttavia occorre tener presente che il dibattito, sia in sede di Giunta e soprattutto in sede di Assemblea si accentra su una valutazione della presenza di certi elementi di carattere politico che si inquadrano, naturalmente, sugli elementi di fatto e di diritto dedotti dalla procura. Di conseguenza, è su questi ultimi che il segreto istruttorio deve e ha ragione di esistere (...).

<sup>«</sup> Si impone, pertanto, anzitutto il mantenimento della segretezza del fascicolo processuale il quale può essere preso in visione soltanto dai membri della Giunta con esclusione di qualsiasi altro membro della Camera e tanto più dello stesso deputato imputato. Per la Camera in genere la pubblicità dovrebbe limitarsi all'editio criminis e agli elementi essenziali per colorare il fatto ai fini del giudizio politico dell'Assemblea. Ma, soprattutto, è indispensabile che la lettera ufficiale di richiesta della procura, indirizzata al Presidente della Camera tramite il ministro di grazia e giustizia e che dovrà comparire nel documento pubblico stampato dalla Camera, contenga solo gli estremi essenziali di individuazione della partecipazione del deputato alla fattispecie penale concreta con riferimento, per quanto riguarda gli elementi di fatto e di diritto, alla documentazione del fascicolo processuale che accompagna la richiesta medesima. In tal caso, verrebbe ad essere contemperato il principio della pubblicità degli atti parlamentari e quello della segretezza degli atti processuali istruttori. La finalità potrebbe essere raggiunta completamente o attraverso una disposizione di carattere generale emanata dal ministro a tutte le procure della Repubblica o in sede parlamentare, con l'effettuazione di un estratto della richiesta medesima tramite anche un formulario tipo. Per una maggiore rispondenza ai principî generali della suddivisione dei poteri e per rispetto dell'autenticità degli atti ci sembra preferibile il primo accorgimento. Naturalmente tale modifica essenziale non ha bisogno di alcuna menzione nel regolamento interno, ma soltanto di un accordo tra la Presidenza della Camera e il Ministero di grazia e giustizia».

<sup>(85)</sup> Sembra evidente che precise esigenze di razionalizzazione consiglino anche qui una normativa che consolidi e razionalizzi la prassi esistente. Si ricordi, ad esempio, che i relatori della Giunta delle Elezioni (cfr. articolo 5 Regolamento interno della Giunta delle Elezioni) vengono nominati in base ad un criterio obiettivo. La citata proposta Amatucci non innova per altro in questo punto.

geneizzazione di questa procedura con i principî del processo penale sul quale, pure, incide (86).

La Giunta, una volta che la questione sia stata posta al proprio ordine del giorno (87), vota sulle proposte del relatore, se la questione appare sufficientemente istruita; in caso contrario, può deliberare l'acquisizione di ulteriori elementi di giudizio (88).

<sup>(86)</sup> Risponde a tale esigenza l'articolo 25-quinquies della più volte richiamata proposta Amatucci, secondo il quale: «La Giunta, qualora risulti che il deputato non si sia avvalso della facoltà di cui all'articolo 250 del codice di procedura penale, può invitare il deputato stesso nei cui confronti è richiesta l'autorizzazione a procedere in giudizio, a fornire chiarimenti». Corredano tale articolo alcune puntuali considerazioni della relazione: «Si pone, anzitutto, l'interrogativo se la decisione della Camera sulla richiesta di autorizzazione a procedere sia opportunamente emanata al di fuori di un sistema di contestazione e di contraddittorio, ovverossia senza una, sia pur minima, partecipazione del deputato contro il quale l'autorizzazione è diretta. Il fatto che la titolarità della prerogativa spetti alla Camera e non al parlamentare potrebbe continuare a giustificare l'attuale procedura che non prevede l'intervento del parlamentare-imputato nel procedimento della Giunta. Tuttavia, ad un più approfondito esame, si scorge che la mancanza del contraddittorio costituisce una possibile causa di incompleta conoscenza dei termini della richiesta di autorizzazione, di cui la Camera conosce solo il profilo offerto dall'autorità giurisdizionale inquirente. L'esigenza del contraddittorio si pone, cioè, non solo e non tanto a garanzia del parlamentare-imputato, ma a garanzia della stessa autorità che deve decidere sulla concessione dell'autorizzazione. Non altrimenti i diritti di difesa dell'imputato - che la Corte costituzionale vuole, nella nota sentenza, garantiti anche nell'istruttoria sommaria (vedasi l'articolo 392 del codice di procedura penale) - sono posti a garanzia dell'obiettiva verità processuale. Giova al riguardo notare che il regolamento interno della Corte costituzionale prevede appunto all'articolo 15 una procedura in contraddittorio per la concessione dell'autorizzazione a procedere. Si deve, però, concludere, in considerazione non solo della titolarità della prerogativa ma, anche, della natura giuridica di essa - la quale da un punto di vista processuale si pone come una condizione per il proseguimento dell'azione penale e non tocca minimamente il merito e, quindi, la posizione processuale del deputato-imputato - che la partecipazione di questo ultimo all'esame da parte della Camera della richiesta di autorizzazione deve essere ridotta al minimo e limitata alla fase istruttoria della Giunta per le autorizzazioni. In altri termini, tale partecipazione, per quanto sopra detto, deve essere giustificata dal fine di contribuire ad acquisire alla Giunta medesima ulteriori elementi di conoscenza e porre pertanto la Giunta in grado di riferire con cognizione di causa all'Assemblea. Sarà, pertanto, in facoltà della Giunta di invitare il deputatoimputato a fornire, verbalmente o per iscritto, chiarimenti circa la propria posizione nella fattispecie penale concreta prospettata dall'organo della magistratura inquirente».

<sup>(87)</sup> La formazione dell'ordine del giorno rientra nella piena discrezionalità del presidente della Giunta, in analogia a quanto avviene per i presidenti delle Commissioni parlamentari. Si tratta di una situazione già sul piano generale oggetto di gravi critiche da parte dell'opposizione e che, sul piano specifico, non sembrerebbe compatibile con la fissazione di termini per l'esame che fa il Regolamento: fissazione che farebbe pensare piuttosto ad un sistema di formazione meramente cronologico dell'ordine del giorno della Giunta.

<sup>(88)</sup> Il Regolamento della Camera non fissa un quorum per la validità delle riunioni e delle delibere della Giunta per le autorizzazioni (a differenza di quanto fa per la Giunta delle elezioni: art. 19 Reg. Camera; art. 2 del Regolamento interno della Giunta delle Elezioni). La prassi fissa il quorum di un quarto dei componenti (6 deputati) per la validità della riunione e della metà più uno (12 deputati) per la validità delle deliberazioni. Queste vengono adottate a maggioranza dei votanti.

Nel caso che la maggioranza non condivida le conclusioni del relatore, la prassi è nel senso che la relazione all'Assemblea venga redatta da un membro della Giunta nominato dal Presidente in seno alla maggioranza emersa nella votazione. È ammessa in ogni caso la presentazione di una relazione di minoranza.

L'art. 42 del Regolamento prescrive al comma terzo che « la Giunta deve riferire alla Camera nel termine di 15 giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera. Quando sia trascorso il termine senza che la relazione sia stata presentata, il Presidente annunzia alla Camera che la domanda sarà iscritta senz'altro all'ordine del giorno, con precedenza assoluta su qualsiasi altro argomento, dopo le interrogazioni ».

Si tratta di norma del tutto desueta sia per la esiguità del termine a disposizione (sia pure computato tale termine sulla base di 15 giorni di lavori parlamentari) sia per le gravi questioni politiche che si collegano alla materia dell'immunità (89).

Un termine speciale è posto dalla legge (T. U. elettorale 1957), e non dal regolamento parlamentare, per il caso di arresto di un deputato colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. Secondo la legge, in tal caso la Camera decide, entro dieci giorni, se l'arresto debba essere mantenuto.

La norma suscita vari problemi sia in relazione alla sua reale efficacia nell'ordinamento interno della Camera; sia in relazione alle conseguenze giuridiche di una inottemperanza della Camera interessata a

<sup>(89)</sup> In termini di rendimento dell'istituto, si può affermare che l'esperienza repubblicana, pur contrassegnata da gravi crisi di legittimità, ha registrato una positiva operatività di questa garanzia costituzionale, impedendo, specie con l'applicazione indiretta del concetto di insindacabilità, l'esasperazione della lotta politica (che sarebbe fatalmente discesa dalla rigorosa applicazione del codice penale nella materia dei reati cosiddetti politici). Accanto a queste positive osservazioni, si devono però annotare obiettivamente le occasioni di sconcerto nella opinione pubblica determinate da procedimenti penali per fatti inerenti al non risolto problema del finanziamento dei partiti politici e, in genere, più che da decisioni di diniego dell'autorizzazione, da ripetute omissioni di deliberazione. Proposte sono state avanzate negli ultimi tempi, de jure condendo, dalla dottrina in ordine alla possibilità di dar vita ad una sorta di istituto di silenzio-concessione: la mancata delibera della Camera su una richiesta di autorizzazione a procedere dovrebbe equivalere, trascorso un certo tempo, alla concessione dell'autorizzazione. Sul punto cfr. I controlli sul potere, Firenze 1967 (specie l'intervento di Tosi, pag. 130; v. anche pag. 137). La proposta Amatucci cit. è nel senso di prolungare gli attuali termini, rendendoli rispettabili; cfr. articolo 25-octies: «La relazione all'Assemblea deve essere presentata entro sessanta giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera. Qualora ricorrono particolari motivi la Giunta può chiedere alla Presidenza della Camera la proroga del termine che in ogni caso non può superare i trenta giorni».

questo obbligo di decidere. La prassi non ha però, fortunatamente, offerto occasioni concrete per vagliare il rendimento di questa norma.

L'Assemblea viene investita, come si è detto, della domanda di autorizzazione quando questa viene posta all'ordine del giorno dell'Aula accompagnata da una o due relazioni della Giunta.

La procedura in Assemblea segue il modulo tipico della discussione generale dei disegni di legge: dopo gli eventuali interventi parlerà il relatore. Se i relatori sono due, parlerà sempre per ultimo il relatore che chiede il diniego di autorizzazione, sia che rappresenti la maggioranza sia che rappresenti la minoranza della Giunta.

Segue la votazione che, in caso di due contrastanti proposte, si effettuerà per prima sulla proposta di minoranza, considerandosi questa emendativa rispetto alla proposta base della maggioranza (90).

<sup>(90)</sup> Una delicata questione di coordinamento Camera-Senato sorge ogniqualvolta la domanda di autorizzazione a procedere concerna un unico procedimento penale a carico di senatori e deputati ovvero la richiesta di autorizzazione attiva per il caso di cui all'articolo 290 del codice penale: vilipendio delle Assemblee legislative. In tali ipotesi, come esattamente viene detto nella più volte citata proposta Amatucci « due principî fondamentali si trovano in conflitto: 1) il principio dell'unitarietà processuale; 2) la reciproca indipendenza costituzionale di ciascuna delle due Camere. Per quanto riguarda il primo punto non vi è dubbio che la stessa logica processuale viene alterata nel momento in cui, intervenendo le decisioni sulla richiesta dell'autorizzazione a procedere, l'azione penale può proseguire nei confronti di determinati imputati e non nei confronti di altri. La situazione diviene più gravemente anomala nel momento in cui una Camera afferma, per esempio, l'esistenza del vilipendio e concede l'autorizzazione e l'altra, invece, la ritiene insussistente e la diniega. Il processo penale – di cui si può dire che ogni norma del codice di procedura afferma l'unitarietà – può, in effetti, subire stralci e divisioni, ma solo in relazione a fatti obiettivi normativamente previsti e di natura straordinaria. Nel caso in specie, la rottura dell'unitarietà processuale avviene per la contraddittoria volontà del potere parlamentare: le conseguenze in ordine alla certezza del diritto, al principio di eguaglianza, ai rapporti tra ordine giudiziario e potere politico, non possono essere sottovalutate. Per quanto riguarda il secondo punto si può ricordare che l'esigenza della reciproca indipendenza delle due Camere, è un basilare principio del nostro sistema parlamentare. Principio che dovrebbe, anzi, essere rafforzato, per salvaguardare il concetto di bicameralismo, che ha una sua ragion d'essere solo quando le differenziazioni fra le due Camere siano effettive, nell'ordine formale e in quello sostanziale. Si deve, però, aggiungere che l'autonomia reciproca deve essere rettamente intesa nel suo significato (...). La materia in esame non sembrerebbe per la sua sostanza rientrare tra quelle in cui sia necessario l'atto bicamerale. Al contrario, in queste ipotesi il potere parlamentare dovrebbe esprimersi univocamente nei confronti del fatto unitario processuale, tenendo anche conto dei rapporti con l'ordine giudiziario (rispetto a cui è senza dubbio anormale che Camera e Senato si presentino portatori di contrapposti provvedimenti). Il disposto però dell'articolo 68 della Costituzione prevede che l'autorizzazione a procedere contro un membro del Parlamento deve essere concessa dalla Camera « alla quale appartiene » e la ratio legis di tale norma è il fondamento politico-giuridico sopra richiamato: la titolarità della prerogativa spetta alla Camera, in quanto organo costituzionale e sovrano a sé stante (...). Ne deriva logicamente che non si può fare riferimento ad un organo comune delle due Ca-

9. – Le notazioni che precedono sembrano confermare quanto si è detto in premessa: essere cioè essenzialmente politica e non giurisdizionale la natura di questa attività che la Camera svolge attraverso la Giunta, prima, e in Assemblea plenaria, poi.

La valutazione che la Camera dà in ordine ai criteri di concessione o diniego dell'autorizzazione a procedere non può essere agevolmente iscritta in criteri prefissati. Si sono indicate all'inizio le tendenze d'ordine generale a coprire con la garanzia tutta l'ampia area di esplicazione di attività politica del deputato, escludendo solo i reati di carattere « comune ». Tuttavia una delimitazione rigida in tal senso non sarebbe possibile, dato che anche nelle imputazioni di carattere « comune » si dovrà ricercare se esse non siano state elevate per persecuzione di carattere politico che abbia trovato un facile travestimento. Le condizioni di grande prestigio e di autonomia conseguite dall'ordine giudiziario con la Costituzione repubblicana non sono di per sé sufficienti ad escludere pericoli di tal genere.

Sicché, in definitiva, l'esperienza parlamentare attesta che la Camera combina nei suoi giudizi con il prevalente criterio della natura politica del reato anche il tradizionale criterio del fumus persecutionis. Si intersecano due ordini di ricerca: l'uno di carattere soggettivo, volto ad accertare se nell'imputazione di un reato comune a deputato non sia riscontrabile un intento persecutorio dell'organo procedente; l'altro, di carattere oggettivo, volto ad accertare se l'attività incriminata non rientri, nella sua materialità, nella sfera di esplicazione del mandato parlamentare, intesa in lato senso.

Della difficoltà di addivenire ad una definizione univoca di criteri discriminanti è prova una discussione svoltasi nella IV legislatura presso la Giunta per le autorizzazioni (91). Dopo aver riconosciuto la « opportunità di un approfondimento degli elementi che, per ambiente e motivazione, possono caratterizzare politicamente ogni reato », e di « fis-

mere o all'organo Parlamento quale soluzione che possa permettere l'emanazione di una dichiarazione di volontà univoca nella materia in questione. In questo caso la migliore soluzione si può trovare nel carattere di flessibilità e di elasticità tipico della norma regolamentare interna di una Camera parlamentare.

E infatti la proposta conclude con l'indicazione di una norma (articolo 25-septies) per cui nei casi sopra indicati « la Giunta può incaricare uno o più suoi componenti per un preventivo comune esame con rappresentanti della competente Commissione del Senato della Repubblica ».

<sup>(91)</sup> Si v. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 16 e 30 novembre 1966.

sare dei criteri obiettivi e generali di valutazione di determinate categorie di reati (...) al fine di costituire una prassi costante ed univoca », la Giunta riconobbe soltanto di poter pervenire a « direttive di ordine generale » senza possibilità di una più rigida casistica.

La prerogativa ex articoli 90 e 96 della Costituzione: Significato di prerogativa dell'istituto dell'accusa parlamentare.

Ai fini del presente lavoro gli articoli 90 e 96 della Costituzione vengono letti nel loro significato di prerogativa del Parlamento in seduta comune diretta a far valere in via esclusiva la responsabilità penale del Presidente della Repubblica e dei membri del Governo, derogando al naturale sistema giurisdizionale.

Si versa, nonostante le risonanze analogiche, in una situazione giuridico-costituzionale diametralmente opposta rispetto a quella della richiesta di autorizzazione a procedere. In questa è la Camera che si pone, per la necessità della sua preventiva valutazione politica della imputazione o del provvedimento coercitivo emessi a carico di un deputato, come diaframma alla proseguibilità dell'azione penale o all'esecutività del provvedimento; nel procedimento d'accusa è invece la Camera ad avere la titolarità dell'azione penale.

Ne segue una profonda diversità di natura dell'attività che la Camera pone in essere nell'un caso e nell'altro. Nel caso dell'autorizzazione, l'attività si concreta in una valutazione politica di carattere negativo: volta cioè ad accertare l'assenza, nel procedimento penale o nel provvedimento coercitivo pendenti a carico di un deputato, di ogni interferenza, soggettiva o obiettiva, di altri poteri nella sfera di autonomia politica in cui si esplica il mandato parlamentare. Nel caso del procedimento inquirente, l'attività si concreta nella ricerca tipicamente giurisdizionale degli elementi concretanti la fattispecie delittuosa: lì l'indagine è esterna al fatto, i cui elementi possono venire assunti per colorare la situazione giuridica nella quale o per la quale si chiede d'instaurare un rapporto di soggezione fra un deputato ed altri poteri dello Stato; qui l'indagine è volta invece ad accertare il fatto e a qualificarlo penalmente (92).

<sup>(92)</sup> Nel corso del primo caso di procedimento d'accusa sfociato nella discussione in Assemblea, era affacciata e largamente condivisa – anche se da altri vivacemente avversata – la tesi secondo cui vi sarebbe una profonda sostanziale affinità fra la procedura di accusa e quella della autorizzazione a procedere, perché in

10. – L'organizzazione interna delle Camere prevede un organo di decentramento istruttorio per l'esercizio della funzione d'accusa. Si tratta della Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa composta di 20 membri (10 deputati e 10 senatori) eletti dalle rispettive Camere, ogni volta che si rinnovano (legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1).

La composizione della Commissione è proporzionale: il Presidente della Camera e il Presidente del Senato, intesi i presidenti dei gruppi parlamentari e consultatisi fra di loro, determinano la ripartizione dei seggi di commissario in modo da rispecchiare proporzionalmente la forza politica dei vari gruppi.

Su indicazione degli stessi gruppi viene quindi, sulla base del criterio numerico precedentemente fissato, formata una lista di candidati su cui la Camera vota a scrutinio segreto.

Si tratta, per così dire, di un'elezione « guidata » da parte delle Assemblee, dovendosi relegare fra le pure ipotesi di scuola, quella di Assemblee che esprimano candidature contrastanti con le liste sottoposte dalle Presidenze.

In pratica, la situazione sostanziale non è dissimile da quella propria della formazione di organi del tipo della Giunta delle elezioni e della Giunta per le autorizzazioni. Vi è però la differenza formalmente rilevante della « elezione » della Commissione: un dato che potrebbe porre quest'organo in una posizione di spiccata autonomia rispetto allo stesso Parlamento in seduta comune. Senonché la previsione in legge costituzionale dell'elezione della Commissione e, implicitamente, della sua sfera di autonomia non è stata corredata da un contemporaneo conferimento di conseguenti poteri. Al contrario, la stessa legge costituzionale prevede una natura meramente referente della Commissione: « La messa in stato d'accusa (...) è deliberata dal Parlamento in seduta comune " su relazione" di una Commissione costituita di dieci deputati e di dieci senatori ». I poteri, notevolissimi, sono stati invece attribuiti alla Commissione mediante semplici norme regolamentari. Non si è potuto per-

entrambi i casi si tratterebbe di proteggere da eventuali persecuzioni, o più in generale da turbative pregiudizievoli per una normale efficienza, nell'un caso la funzione ministeriale (o presidenziale) nell'altro la funzione parlamentare. La differenza fra le due situazioni nascerebbe poi, cioè dopo questa fondamentale affinità, e consisterebbe nella circostanza che mentre nell'un caso viene direttamente promossa dal Parlamento l'azione penale, nell'altro caso esso provvede solamente a rimuovere un ostacolo all'esercizio dell'azione da parte del giudice ordinario. Ai fini dell'identificazione del grado di certezza che il Parlamento dovrebbe raggiungere, pertanto, nei due casi non vi sarebbero rilevanti differenze. (Cfr. Le norme sul procedimento di accusa parlamentare, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, Roma 1967, pag. 47).

ciò evitare la critica di una illegittima ultroneità di queste norme rispetto al disposto costituzionale. Questo non sopporterebbe, secondo tali critiche, l'attribuzione di poteri decidenti in materia ad un organo che non sia il Parlamento in seduta comune (93).

Come avviene anche per la Giunta delle elezioni, vi è un divieto di dimissioni da membro della Commissione inquirente (art. 3 Regolamento parlamentare): tuttavia è qui prevista la possibilità di rifiutare la nomina, dandone comunicazione al Presidente dell'Assemblea entro tre giorni dall'avvenuta elezione.

Il Regolamento parlamentare dopo aver recepito all'articolo 4 quello che è un principio generale dell'ordinamento parlamentare, l'incompatibilità fra cariche governative e cariche nell'organizzazione interna delle Camere, aggiunge l'importante disposizione per cui si impone l'astensione ai commissari che abbiano ricoperto la carica di Presidente del Consiglio, di ministro, di sottosegretario o di commissario del governo nel periodo in cui si sono verificati i fatti per cui si procede (94).

I commissari non possono essere ricusati. Hanno tuttavia facoltà di astenersi, con il consenso del Presidente della Camera dei Deputati (95), nei casi in cui il codice di procedura penale ammette la ricusazione del giudice o quando esistono gravi ragioni di convenienza.

Nei casi di rifiuto della nomina, cessazione dall'ufficio, astensione o impedimento, i commissari effettivi sono sostituiti da commissari sup-

<sup>(93)</sup> Si v. Barile, La messa in stato d'accusa dei ministri, in « La sinistra davanti alla crisi del Parlamento», Milano 1967, pag. 211 e segg. Questo A. aderisce alla tesi secondo cui « la Commissione, che dura in carica quanto le Camere stesse ed è quindi indipendente sia da loro, sia dal Parlamento in seduta comune, e che ha il potere di arrestare il potere di messa in stato di accusa spettante al Parlamento, è oggi diventata un potere, sia pure illegittimamente» con la conseguenza, indicata dal Mazziotti, I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, Milano 1962, pag. 217, che potrebbe profilarsi un conflitto di attribuzione « non soltanto fra la Commissione e il Parlamento in seduta comune, ma anche fra la Commissione e l'autorità giudiziaria ordinaria».

<sup>(94)</sup> Questa norma sembra fornire un sicuro argomento testuale, in aggiunta a quelli, notevolissimi, di natura logica, contro la tesi che vorrebbe ristretta la procedura inquirente per il solo caso di ministri in attualità di carica (su cui Maranini, in *I controlli sul potere*, cit. pag. 63 e segg.) escludendola per gli ex-ministri. La applicazione dell'articolo implica infatti necessariamente la ipotesi di un cambiamento della struttura governativa e quindi l'inesistenza della condizione dell'attualità della carica per gli inquisiti, i quali sebbene ancora ministri avrebbero, infatti, col mutare del Governo, mutato il titolo di preposizione al dicastero (a parte, ovviamente, la ipotesi invero marginale di commissari dimissionari da un governo che si trovino a giudicare propri ex-colleghi ancora in attualità di carica).

<sup>(95)</sup> Benché la Commissione inquirente sia propriamente per sua origine e composizione un organo intercamerale, la sua disciplina trova punti di riferimento in quella dell'organo Parlamento in seduta comune, presieduto, com'è noto, dal Presidente della Camera dei deputati (art. 63, comma 2 Cost.).

plenti. Questi, in numero pari a quello dei commissari effettivi e con le stesse modalità, sono eletti dalle due Camere, al momento della elezione degli effettivi. La prassi ha però già registrato un caso di elezione non simultanea di commissari supplenti ad integrazione dell'originario collegio, decurtato da vacanze di varia origine (96).

È interessante osservare che il subentro dei commissari supplenti a quelli effettivi appartenenti allo stesso gruppo, non avviene, come parrebbe naturale, secondo la graduatoria formata al momento dell'elezione ma « secondo l'ordine di designazione del gruppo ». Una norma, questa dell'articolo 5 del Regolamento parlamentare, che sembra porsi in una linea di ricezione delle più moderne teoriche del rapporto gruppo parlamentare-singolo parlamentare.

La Commissione inquirente elegge nel suo seno un presidente, due vice presidenti e due segretari.

Di grande rilievo appare il ruolo del presidente sia per il potere (derivantegli dall'articolo 5 della legge 26 gennaio 1962, n. 20) di adottare, in caso di necessità ed urgenza, in via provvisoria, i provvedimenti di competenza della Commissione (97), sia per la disposizione invero straordinaria nella prassi parlamentare, e vieppiù in materia di tanta delicatezza, secondo la quale in caso di parità di voti è il voto del presidente a determinare il risultato della decisione (98).

Le sedute della Commissione non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti (11 membri) e le deliberazioni vengono adottate a maggioranza dei presenti. I commissari non possono astenersi dal voto: tuttavia, non sembra che la presidenza possa impedire l'allontanamento dall'Aula o la preordinata assenza dalla seduta allo scopo di sottrarsi ad una imminente votazione.

11. – A differenza di quanto si affermò ripetutamente nella dottrina e in giurisprudenza durante la vigenza dello Statuto albertino (99), la competenza del Parlamento (e quindi della Commissione inquirente)

<sup>(96)</sup> Cfr. elezione di due membri supplenti, seduta del 5 luglio 1967 della Camera, e quattro al Senato, seduta del 12 luglio 1967.

<sup>(97)</sup> Ma vi è obbligo di riferire immediatamente alla Commissione. In caso di mancata convalida, i provvedimenti si intendono revocati.

<sup>(98)</sup> Per effetto di tale disposizione, le votazioni in seno alla Commissione inquirente devono svolgersi in forme palesi: conseguenza anche questa eccezionale nella prassi parlamentare che vede segrete le votazioni riguardanti persone (cf. art. 76, ult. comma Reg. Senato: « Nelle questioni comunque riguardanti persone, la votazione è fatta a scrutinio segreto »).

<sup>(99)</sup> Si v. al riguardo il volume Le norme sul procedimento di accusa, cit.

nella materia di reati imputati al Presidente della Repubblica o ai membri del governo, non è concorrente rispetto a quella della magistratura ordinaria ma risulta esclusiva.

Precise norme sostengono questa proposizione che del resto la esperienza non ha fin qui contraddetto. Dopo qualche ondeggiamento, si è venuto anzi affermando il criterio che vuole la magistratura pressoché inattiva rispetto a notizie di reati che interessino membri del governo e semplice tramite della notitia criminis alla Presidenza della Camera.

Come si è però accennato la previsione normativa è chiara nel senso che quando la Commissione inquirente ha notizia di un procedimento innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria o militare, a carico di alcuna delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione e ritiene che il fatto integra alcuna delle ipotesi previste dagli stessi articoli, ne informa il Presidente della Camera dei deputati, il quale richiede all'autorità giudiziaria la trasmissione degli atti del procedimento.

Se l'autorità giudiziaria richiesta ritiene la propria competenza, trasmette gli atti alla Corte costituzionale perché questa si pronunci sulla competenza. La Corte costituzionale decide con sentenza in camera di consiglio, nella composizione prevista per i giudizi di accusa, sentito un rappresentante della Commissione inquirente (legge 1962, articoli 11 e 13).

Analoghe norme vigono per il caso in cui sia la Commissione inquirente sia l'Autorità giudiziaria dichiarino la propria incompetenza: sarà la Corte costituzionale a fissare inappellabilmente il giudice.

Un problema di competenza sorge anche nei confronti delle Commissioni parlamentari di inchiesta, per ipotesi nominate da una o da entrambe le Camere, con l'incarico di indagare sugli stessi fatti che formano oggetto di una inchiesta di accusa o ad essi connessi. L'art. 23 del Regolamento parlamentare dispone che tali Commissioni di inchiesta « debbono sospendere la propria attività e trasmettere gli atti alla Commissione inquirente non appena ricevano comunicazione dalla Commissione stessa dell'inizio delle indagini ».

Se il Parlamento in seduta comune delibera la messa in stato d'accusa, la Commissione parlamentare d'inchiesta decade dal proprio ufficio. In tutti gli altri casi la Commissione riprende la sua attività, ma è vincolata ai fatti accertati e alle decisioni prese dalla Commissione inquirente o dal Parlamento.

Queste norme regolamentari possono offrire spunto a critica sotto due profili. Il primo riguarda la possibilità che con un regolamento parlamentare si incida sull'attività e sulla stessa esistenza di Commissioni

d'inchiesta anche quando queste siano nominate con legge (come esplicitamente è previsto nel citato art. 23) (100).

Il secondo attiene alla logica interna del complesso normativo che regola l'attività della Commissione inquirente. Il fatto, di cui alla successiva esposizione, che l'ordinanza di archiviazione della Commissione, quando viene approvata con il voto favorevole di meno dei quattro quinti dei suoi componenti, non viene comunicata alle Camere, non si vede come possa conciliarsi con il vincolo che incombe alle eventuali Commissioni di inchiesta di attenersi ai fatti accertati e alle decisioni prese dalla Commissione inquirente. In tali casi, infatti, come risulta dalla prassi, non viene esternato neppure il fatto della pendenza e della chiusura del procedimento, qualora la stessa Commissione inquirente non chieda ai Presidenti delle due Camere di dare comunicazione alle rispettive Assemblee della trasmissione degli atti relativi ad un eventuale procedimento (cfr. art. 14 del Regolamento parlamentare).

12. – Il potere-dovere di promuovere l'inizio del procedimento d'accusa spetta al Presidente della Camera il quale, ricevuto un rapporto, un referto o una denuncia relativi a un fatto previsto dagli artt. 90 e 96 Cost. e « accertatane, se del caso, l'autenticità » lo trasmette alla Commissione inquirente, dandone notizia al Presidente del Senato. Nello stesso modo provvede quando gli atti gli siano trasmessi dall'Autorità giudiziaria ove questa, soltanto nel corso della istruzione preliminare o sommaria, abbia ritenuto che il fatto integri la fattispecie di cui sopra e quando gli pervenga denuncia da parte di un deputato o, tramite il Presidente del Senato, da parte di un senatore.

È da rilevare che la norma regolamentare dell'art. 14 sembra conferire al Presidente della Camera un potere di deliberazione circa l'autenticità della sottoscrizione. Si tratta di disposizione ritenuta assai discutibile dal punto di vista della gerarchia delle fonti, dato che né la legge costituzionale del 1953 né la legge ordinaria del 1962 prevedono la possibilità di un diaframma di questo tipo al promovimento dell'azione penale da parte della Commissione inquirente, e si dubita della legittimità della sua instaurazione attraverso una norma regolamentare.

<sup>(100)</sup> Il rilievo è però facilmente superabile in via pratica, ove si pensi che la norma regolamentare, di dubbia efficacia oggettiva, può produrre però la sua operatività nei confronti dei singoli parlamentari che fanno parte della Commissione di inchiesta, vincolandoli all'ottemperanza.

Non risultano però dalla prassi casi di applicazione di tale disposizione (101): che comunque potrebbe essere intesa come permissiva di una mera attività amministrativa da parte del Presidente della Camera per completare l'informazione preliminare della Commissione, senza che esiti negativi circa gli accertamenti disposti eludano il dovere di trasmissione degli atti alla Commissione.

Il promuovimento o la prosecuzione dell'azione penale da parte della Commissione inquirente non sono, d'altra parte, precluse, per espressa disposizione di legge, né dalla necessità di eventuali autorizzazioni previste dal codice di procedura penale o da leggi speciali né dall'esigenza dell'autorizzazione a procedere di cui all'art. 68 Cost. per il caso che imputato sia un parlamentare (art. 1 legge del 1962).

Quest'ultima esenzione ha provocato dubbi di costituzionalità: si è infatti osservato che non può una legge ordinaria rendere inoperante una garanzia espressamente prevista da una norma costituzionale (102).

Ricevuti il rapporto, il referto o la denuncia ad essa trasmessi, la Commissione inquirente « comincia » il procedimento per la messa in stàto d'accusa (così l'art. 13 del Regolamento parlamentare): la precisazione vale al fine di fare includere anche le sommarie indagini che possono prevedere una archiviazione nell'ambito del procedimento vero e proprio.

Il Presidente della Commissione inquirente convoca la Commissione entro dieci giorni dalla ricezione degli atti iniziali di un procedimento (art. 15 del Regolamento parlamentare). È da avvertirsi al riguardo che i dieci giorni, secondo la prassi parlamentare, vengono intesi come dieci giorni di « Camere aperte » e che la convocazione della Commissione inquirente può risolversi in una semplice presa d'atto del nuovo procedimento iscritto in ruolo, rinviandosi il compimento di atti istruttori ad altro momento.

<sup>(101)</sup> Si ricordi che l'anonimato della notitia criminis non è, nel nostro ordinamento processuale penale, preclusivo di indagini volte ad accertare la verità dei fatti denunciati. L'azione penale (art. 1 codice procedura penale) è iniziata d'ufficio in seguito a rapporto, referto, denuncia, « o ad altra notizia di reato ». Se l'art. 141 codice procedura penale dispone che « gli scritti anonimi non possono essere uniti agli atti del procedimento, né può farsene alcun uso processuale » esso è però interpretato dalla giurisprudenza nel senso che non preclude al giudice la facoltà di giovarsi delle legittime fonti di prova emerse dalle indagini cui abbia dato origine una lettera anonima.

<sup>(102)</sup> Barile, op. cit., pag. 214: « Indubbiamente la ratio delle esenzioni dall'immunità parlamentare è in qualche modo giustificabile, nel senso che per i ministri parlamentari che debbono essere messi sotto accusa per reati ministeriali, mal si giustifica una deliberazione che debba essere compiuta in sede di autorizzazione a procedere: ma, di fronte al disposto dell'art. 68 Cost., è difficile poter consentire che la deroga avvenga con legge ordinaria».

- 13. Il procedimento instaurato davanti alla Commissione inquirente può sfociare in una delle seguenti soluzioni:
- a) dichiarazione di incompetenza: se la Commissione inquirente ritiene che il fatto sia diverso da quelli previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione dichiara la propria incompetenza e ordina la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria;
- b) ordinanza di archiviazione, approvata con il voto favorevole di almeno i 4/5 » dei componenti della Commissione, quando questa, esperite sommarie indagini, ritenga la notizia del fatto manifestamente infondata: in questo caso il procedimento è definitivamente concluso, salvo il potere di riaprirlo in presenza di nuove prove a carico dell'imputato (cfr. art. 402 del codice di procedura penale; il potere di riapertura istruttoria deve essere riconosciuto alla Commissione inquirente come minus rispetto al poziore potere di chiedere la revisione della sentenza irrevocabile della Corte costituzionale che le compete ex art. 29 legge del 1962);
- c) ordinanza di archiviazione, approvata con il voto favorevole di « meno dei 4/5 » dei componenti della Commissione nell'ipotesi sub b): in questo caso, se entro 6 giorni dalla comunicazione che i Presidenti delle due Camere devono fare dell'avvenuta archiviazione, la maggioranza dei membri del Parlamento lo richieda in forma scritta, l'archiviazione è revocata e la Commissione procede all'inchiesta;
- d) deliberazione di non doversi procedere approvata a « maggioranza di 3/5 » dei componenti della Commissione quando questa, compiuta l'inchiesta, non ritenga di proporre al Parlamento la messa in stato d'accusa: in questo caso il procedimento è definitivamente concluso, salvo il potere di riapertura istruttoria di cui sub b);
- e) deliberazione di non doversi procedere approvata « con il voto favorevole di meno tre quinti » dei componenti della Commissione, nell'ipotesi sub b): in questo caso la Commissione presenta una relazione al Parlamento contenente la enunciazione del fatto e del titolo del reato, l'indicazione delle prove raccolte, la esposizione dei motivi di fatto e di diritto della deliberazione, le conclusioni; entro cinque giorni dalla distribuzione della relazione, la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento può chiedere al Presidente della Camera dei deputati, mediante la presentazione di un ordine del giorno inteso a disporre la messa in stato d'accusa, che la deliberazione di non doversi procedere sia rimessa all'esame del Parlamento in seduta comune; il Presidente della Camera, sentito il Presidente del Senato, convoca il Parlamento in seduta comune entro 10 giorni dalla presentazione della richiesta;

f) proposta di messa in stato d'accusa, è contenuta in una relazione della Commissione al Parlamento in seduta comune, recante la enunciazione del fatto e del titolo del reato, l'indicazione delle prove raccolte, la esposizione dei motivi di fatto e di diritto della deliberazione, infine le conclusioni che devono riportare l'indicazione degli addebiti e delle prove su cui l'accusa di fonda.

La descrizione della tipologia decisionale riscontrabile nell'attività della Commissione inquirente sembra far ritenere attendibile la tesi che vuole la natura di questo organo assimilabile a quella di un giudice istruttore. Vale, in particolare, il rilievo attinente ai poteri che ha la Commissione: di archiviazione e di proscioglimento istruttorio (in proposito si deve ricordare che dopo la modifica dell'art. 74 del nostro codice processuale penale, il potere di archiviazione non spetta più al pubblico ministero; questi, se al termine dell'istruzione sommaria reputi che per il fatto non si debba promuovere l'azione penale, richiede al giudice istruttore di emanare il relativo decreto).

Della natura di giudice istruttore dovrebbe partecipare però anche il Parlamento in seduta comune quando delibera sulla richiesta di messa in stato d'accusa. Basti al riguardo notare che il Parlamento in seduta comune può rinviare a giudizio con una decisione il cui effetto principale, come per la normale sentenza di rinvio a giudizio (cfr. art. 477 del codice di procedura penale), è quello di fissare in modo immutabile il contenuto dell'accusa (v. art. 27 legge 25 gennaio 1962, n. 20: « La Corte costituzionale può conoscere soltanto i reati compresi nell'atto di accusa ». Se dichiara la connessione per un reato non compreso nell'atto d'accusa, ne dà comunicazione al Presidente della Camera: « in tal caso il giudizio innanzi alla Corte costituzionale è sospeso sino alla definizione davanti al Parlamento del procedimento per il reato connesso »).

La costruzione, come si vede, è abbastanza complicata, dovendosi per essa prevedere un organo complesso istruttorio Commissione inquirente-Parlamento a competenze ripartite. I dubbi manifestati in proposito sono dunque comprensibili, specie se si pensa che un'ulteriore istruzione prima del giudizio viene compiuta dal giudice relatore nominato dal Presidente della Corte costituzionale (art. 22 legge del 1962) (103).

<sup>(103)</sup> Così nel cit. volume Le norme sul procedimento, ecc. si descrivono i diversi orientamenti emersi nella unica seduta del Parlamento dedicata alla materia: « La questione sulla quale però può affermarsi che maggiore sia stato l'impegno dei parlamentari è quella relativa al tipo di convincimento da raggiungere, circa la colpevolezza dell'inquisito, al fine di deliberare o meno la messa in stato d'accusa. Al raggiungimento di una persuasiva e soddisfacente conclusione in proposito miravano i

Ma i dubbi più gravi sono quelli attinenti sia alla costituzionalità delle norme che conferiscono poteri decisori alla Commissione inquirente sia alla costituzionalità dei quorum superiori alla maggioranza assoluta prescritti, come si è visto, per revocare la delibera d'archiviazione e la delibera di non doversi procedere approvata rispettivamente con maggioranza inferiore ai quattro quinti e ai tre quinti dei membri.

In effetti è stato osservato che la legge e i regolamenti parlamentari hanno trasformato la Commissione da referente, quale era prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1953, in deliberante, mettendola in grado di contrapporsi allo stesso Parlamento in seduta comune e di arrestare il procedimento d'accusa (104). Gli autori sostenitori della tesi dell'incostituzionalità ammettono in effetti che alla Commissione potevano essere attribuiti il potere di archiviazione e il potere di emettere una deliberazione di non doversi procedere: ma sia all'archiviazione sia alla delibera di non doversi procedere non avrebbe potuto in alcun caso attribuirsi un carattere definitivo. Si tratterebbe dunque di situazioni in sicuro contrasto con la Costituzione, la quale non ha preveduto organi di deliberazione che possano bloccare le deliberazioni dell'unico organo competente che è il Parlamento.

In ogni caso, le speciali maggioranze richieste sarebbero in contrasto con l'art. 64, comma 3 Cost., dalla lettera del quale taluni opinano doversi dedurre che solo la Costituzione e non fonti di grado minore potrebbero richiedere maggioranze speciali. Quest'ultimo argomento è stato anche e soprattutto esteso alla norma dell'art. 27 del

molteplici tentativi di inquadramento generale della funzione del Parlamento nell'ambito del procedimento d'accusa, fatti da quasi tutti gli oratori intervenuti. In sostanza si trattava di stabilire se la decisione dovesse fondarsi sulla certezza della responsabilità dell'inquisito, ovvero solamente sul raggiungimento di elementi sufficienti perché la Corte Costituzionale - giudice naturale - fosse investita dell'esame dei fatti sotto specie di reato. Da alcuni il Parlamento era ritenuto un pubblico ministero collegiale: da altri un giudice istruttore o una sezione istruttoria. Da alcuni veniva sottolineata la natura squisitamente giudiziaria della funzione svolta dal Parlamento, dalle cui valutazioni dovevano dunque prescindere elementi, come l'opportunità politica, che non avessero una stretta rilevanza giuridica; da altri, viceversa, l'affermato carattere di giustizia politica dell'intera procedura d'accusa (financo nella fase di Corte Costituzionale), carattere del resto avente anche scopo di garanzia nei confronti del prevenuto, veniva assunto a sostegno dell'opinione che dovesse valutarsi complessivamente, sotto tutti i profili, la vicenda in esame per giungere alla semplice conclusione se vi fossero o meno elementi sufficienti per giustificare il rinvio a giudizio davanti alla Corte Costituzionale; né si mancava di rilevare d'altronde come l'insufficienza di prove sul dolo non avrebbe dovuto in ogni caso far rinunciare all'accusa poiché neppure il giudice istruttore, secondo la Cassazione, potrebbe prosciogliere per motivi del genere ma dovrebbe rimettere la decisione al collegio. Maggiore o minore rigore giuridico dunque, del giudizio; maggiore o minore approfondimento delle prove». (104) BARILE, op. cit., pag. 214 e segg.; MAZZIOTTI, op. cit., pag. 215.

Regolamento parlamentare che, equiparando ai fini della maggioranza due ipotesi che la Costituzione vuole concettualmente distinte, quella dell'art. 90 e quella dell'art. 96, richiede anche per quest'ultima, per la validità della deliberazione di messa in stato d'accusa, la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento (105).

La natura istruttoria dell'attività posta in essere dalla Commissione è confermata dal rigido regime di segretezza che circonda gli atti del procedimento (art. 35 legge del 1962). I membri della Commissione inquirente, gli addetti al suo ufficio di segreteria e ogni altra persona che collabori con la Commissione stessa o che compia o concorra a compiere atti dell'inchiesta o ne abbia conoscenza per ragioni di ufficio o servizio, sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda gli atti medesimi e i documenti acquisiti al procedimento.

Salvo che il fatto costituisca un delitto più grave, la violazione del segreto è punita a norma dell'art. 326 del codice penale.

Le stesse pene si applicano a chiunque pubblichi, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa d'informazione, atti o documenti del procedimento d'inchiesta, salvo che per il fatto siano previste pene più gravi.

<sup>(105)</sup> A queste osservazioni replicò il Presidente del Parlamento, a conclusione della seduta comune 16-20 luglio 1965: «Le riserve (...) manifestate non solo in aula, come risulta dagli atti, ma anche in una riunione dei capigruppo circa la costituzionalità del requisito della maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento prescritta dall'articolo 27 del regolamento per la messa in stato d'accusa non mi pajono fondate; e pertanto, per doverosa chiarezza, non deve essere nemmeno sfiorato il dubbio di illegittimità sul risultato - quale che esso sia - della votazione che mi accingo ad indire. È vero che la Costituzione non prescrive nell'articolo 96, per la messa in stato d'accusa di membri del Governo, la maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, maggioranza che è invece stabilita nell'articolo 90 per i giudizi nei confronti del Presidente della Repubblica; è vero altresì che l'articolo 64 della Costituzione sancisce che le deliberazioni delle Camere, anche riunite "sono valide se adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale"; ma non è meno vero che sembra difficile attribuire a tale riserva di maggioranza speciale un significato diverso da quello che si deduce dalla sua stessa formulazione letterale: nel senso cioè che sia garantita in ogni caso l'efficacia delle norme costituzionali che prevedono una maggioranza speciale di fronte a quella normale preveduta dal medesimo articolo 64; il quale, ben si noti, non afferma già che le deliberazioni delle Camere "debbono" essere adottate a maggioranza dei presenti, ma si limita a prescrivere, agli effetti della loro validità, il requisito minimo del predetto quorum. La norma dell'articolo 64, nella sua ultima parte, là dove dice "salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale", si riferisce, in sostanza, ai casi in cui risulta già determinata la necessità di deliberare con una maggioranza speciale, ma non stabilisce affatto che soltanto ed unicamente in quei casi è possibile deliberare con una maggioranza diversa da quella dei presenti. La potestà regolamentare del Parlamento, riconosciuta per attribuzione costituzionale di competenza, trova quindi un limite minimo di validità in materia di deliberazioni, che è più elevato in alcune fattispecie disciplinate direttamente da norme costituzionali, ma non trova alcun limite massimo se non nella propria autonoma sfera di determinazione che, trattandosi di organo costituzionale primario superiorem non recognoscens, presenta tutti i caratteri della sovranità ».

Secondo l'art. 3 della legge del 1962 i poteri della Commissione inquirente sono quelli attribuiti al pubblico ministero nell'istruzione sommaria (106). La Commissione dispone direttamente della polizia giudiziaria e della forza pubblica, può richiedere l'impiego delle altre forze armate. Se ritiene necessario assicurare la custodia dell'inquisito, la dispone indicando il luogo in cui deve essere eseguita.

I pubblici ufficiali chiamati a testimoniare davanti alla Commissione non possono rifiutarsi di rispondere adducendo il vincolo del segreto d'ufficio, politico o militare; analogamente devono consegnare atti e documenti anche in originale senza possibilità di dichiarare l'esistenza del segreto.

È da ricordare che in caso di necessità e di urgenza il Presidente della Commissione può adottare, in via provvisoria, i provvedimenti di competenza collegiale, riferendone immediatamente alla Commissione stessa. Se questa non li convalida, essi si intendono revocati.

La Commissione può inoltre delegare a uno o più commissari il compimento di determinati atti istruttori: tali commissari delegati in caso di necessità e di urgenza hanno le stesse facoltà, sopra indicate, del Presidente.

A rafforzamento dei poteri della Commissione, l'articolo 9 della legge del 1962 prescrive che l'azione penale contro i funzionari addetti alla Commissione, contro gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o della forza pubblica, per fatti compiuti in esecuzione di ordini della Commissione o della Corte, è condizionata ad una previa autorizzazione a procedere da concedersi da parte della stessa Commissione inquirente (107).

Si noti che i poteri istruttori della Commissione possono esercitarsi anche dopo che la questione sia stata rimessa al Parlamento in seduta comune, quando ne facciano richiesta, prima che sia esaurita la discussione generale, cinquanta membri del Parlamento in seduta comune.

In questa richiesta, che si risolve nell'incarico dato alla Commissione di compiere ulteriori indagini assegnando un congruo termine, il Parlamento delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

<sup>(106)</sup> Anche l'assegnazione di poteri coercitivi alla Commissione è stata dedotta in dubbio di costituzionalità per contrasto con la legge costituzionale del 1953, n. 1, che prevede la natura meramente referente di tale Commissione.

<sup>(107)</sup> Anche di questa disposizione potrebbe dedursi in dubbio la costituzionalità specie dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 1963 e n. 4 del 1965, rispettivamente abolitive delle autorizzazioni a procedere richieste dagli articoli 15 e 16 del codice di procedura penale.

La Commissione, adempiuto l'incarico, presenta una relazione suppletiva scritta.

14. – Come si è accennato, il Parlamento in seduta comune è convocato dal Presidente della Camera, sentito il Presidente del Senato, entro dieci giorni dalla distribuzione della relazione della Commissione inquirente che propone la messa in stato d'accusa o dalla presentazione dell'ordine del giorno di accusa da parte della maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento (art. 24 del Regolamento parlamentare).

Quando il Parlamento è riunito in seduta comune per un procedimento di accusa non sono ammessi rinvii, ma soltanto brevi sospensioni della seduta disposte insindacabilmente dal Presidente (art. 29 del Regolamento parlamentare).

La discussione inizia con la relazione orale della Commissione: questa norma (art. 25 comma 1 del Regolamento parlamentare) risulta evidentemente difettosa per il caso che il Parlamento sia stato convocato a seguito di richiesta della maggioranza assoluta dei suoi componenti in contraddittorio con le conclusioni di proscioglimento della Commissione. Infatti, come si è puntualmente verificato nell'unico caso di procedimento sfociato in Assemblea, l'ipotesi normale è che, in tali circostanze, un dibattito contestativo delle conclusioni della Commissione venga introdotto da un relatore naturalmente contrario all'ordine del giorno che ha dato origine alla seduta.

Meno difforme dal sistema, sarebbe forse che nel caso in esame la discussione si aprisse proprio con la illustrazione di questo ordine del giorno (che rivestirebbe, nonostante il nomen juris, un sostanziale carattere di mozione) da parte del primo firmatario o d'altro dei proponenti.

Esaurita la discussione generale, il Presidente pone in votazione le conclusioni della relazione della Commissione quando queste propongono la messa in stato di accusa. Se le conclusioni della Commissione propongono invece il non doversi procedere, viene posto in votazione l'ordine del giorno inteso a disporre la messa in stato di accusa.

Sulle conclusioni della Commissione che propongono la messa in stato d'accusa e sull'ordine del giorno non è consentita la presentazione di emendamenti né di ordini del giorno. La votazione, però, può essere disposta per parti separate ed ha luogo a scrutinio segreto.

Come si è detto, la deliberazione di messa in stato d'accusa è adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento.

La legge costituzionale del 1953, n. 1, ha disposto all'art. 13 che il Parlamento in seduta comune, nel porre in stato di accusa il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, o i ministri, elegge anche tra i suoi componenti, uno o più commissari per sostenere l'accusa. L'elezione di tali commissari avviene a scrutinio segreto. Ogni membro del Parlamento vota per un numero di persone pari a quello dei commissari da eleggere: tale numero è previamente determinato dallo stesso Parlamento, si ritiene per analogia con casi assimilabili, su proposta della Presidenza. Si intendono nominati coloro che ottengono il maggior numero di voti.

Quando i commissari eletti dal Parlamento per sostenere l'accusa sono più di due, essi, subito dopo la loro elezione, si costituiscono in collegio d'accusa eleggendo fra loro il presidente. Il collegio d'accusa può nominare tra i suoi componenti uno o più commissari delegati a prendere la parola nel dibattimento e a formulare le richieste secondo l'atto di accusa e le deliberazioni del collegio stesso.

I commissari d'accusa esercitano infatti davanti alla Corte le funzioni di pubblico ministero ed hanno facoltà di assistere a tutti gli atti istruttori.

Eventuali impedimenti o cause di incompatibilità che sopravvengano a carico di uno dei commissari di accusa non determinano un procedimento di sostituzione, sempre che rimanga in carica almeno uno dei commissari di accusa.

Nel caso di rifiuto della nomina, di cessazione dall'ufficio o di impedimento di tutti i commissari, il Parlamento è riunito in seduta comune entro dieci giorni per provvedere alla loro sostituzione.

Il Presidente della Camera dei deputati, entro due giorni dalla deliberazione del Parlamento in seduta comune, trasmette l'atto di accusa al Presidente della Corte costituzionale, unitamente alla relazione della Commissione inquirente e agli atti e documenti del procedimento.

Come si è detto, per la garanzia processuale della connessione fra deciso e contestato, la Corte costituzionale può conoscere soltanto i reati compresi nell'atto di accusa. Può altresì dichiarare la connessione per un reato previsto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione e non compreso nell'atto di accusa, dandone comunicazione al Presidente della Camera dei deputati. In tal caso il giudizio innanzi alla Corte costituzionale è sospeso sino alla definizione davanti al Parlamento del procedimento per il reato connesso. Si inizierà in questo caso il normale iter con l'intervento preventivo istruttorio della Commissione inquirente.

[ANDREA MANZELLA]

