

## LA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI O IL SENATO REGIO? CRONACA DI UN'ABROGAZIONE INCOMPLETA

di Giampiero Buonomo \*  
(1 gennaio 2009)

### 1. La scelta di "tagliare" leggi di un assetto costituzionale pregresso

L'abrogazione della legge 19 gennaio 1939, n. 129, di istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, è stata ampiamente pubblicizzata – sin dalla conferenza stampa di presentazione del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa – come simbolica dell'operazione di "disboscamento" dell'ordinamento giuridico italiano da una serie di fossili normativi residui di un passato lontano.

È ben vero che, rispetto all'abrogazione espressa, quella implicita comporta quel sovrappiù di attività di cui - nella nostra pratica causidica - difficilmente l'interprete si assume la responsabilità. Così com'è vero che, senza una parola di chiarezza del Legislatore, si rischia che il cadavere non passi più per la porta. Eppure, la fattispecie della successione tra le assemblee legislative a livello nazionale è rimarchevole proprio perché la sua vicenda riassume in sé la contraddizione tra il considerare sufficiente l'abrogazione implicita ed il considerare invece necessaria quella esplicita: una contraddizione che si trascinò per un decennio tragico della vita nazionale e che ora riverbera i suoi bagliori anche sull'operazione imbastita da Calderoli.

La democrazia liberale fu piegata dalla legge Acerbo alle irriducibili mire plebiscitarie del "listone" sotto forma di novelle al regio decreto 2 settembre 1919, n. 1495: la Camera dei deputati del Regno d'Italia visse ancora per un lustro – quanto ad organizzazione e funzionamento – sotto il governo di una disciplina prefascista; anche quando al testo unico del 1919 si sostituì un nuovo testo unico, prima nel 1926 e poi con regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993, si trattò per la più parte di un consolidamento normativo del combinato disposto tra *corpus* normativo previgente e meccanismo elettorale del 1924. Si considerava quell'ordito ancora così indispensabile che, almeno in tre occasioni<sup>1</sup> si operarono su di esso innesti legislativi ulteriori.

La soluzione di continuità avvenne con la legge 19 gennaio 1939, n. 129: all'articolo 1 disponeva che "la Camera dei deputati è soppressa" ed all'articolo 21 prescriveva che "sono abrogate le norme contrarie a quelle contenute nella presente legge o con esse incompatibili". La cesura era netta nello stesso organo istituito, un'assemblea a designazione indiretta e priva di legittimazione popolare: eppure, non si ritenne necessario operare la abrogazione esplicita del testo unico del 1928, per l'antica riserva mentale – troppo comune a tutti i legislatori nostrani – che nella disciplina dell'organo soppresso si potessero rinvenire disposizioni utili ad un'applicazione analogica anche per l'organo neo-istituito.

Il regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 705, nel disporre lo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni, prevedeva che "sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova

<sup>1</sup> Regio decreto legge 27 dicembre 1932, n. 1717. - modifiche agli articoli 31 e 54 della legge elettorale politica (testo unico 2 settembre 1928, n. 1993); legge 6 aprile 1933, n. 446. - conversione in legge del r. decreto-legge 27 dicembre 1932, n.1717 recante modificazioni agli articoli 31 e 54 della legge elettorale politica (testo unico 2 settembre 1928, n.1993); legge 27 aprile 1934, n. 643. - conversione in legge del r. decreto-legge 14 dicembre 1933, n. 1720, recante modificazioni agli articoli 47, 48 e 49 della legge elettorale politica (testo unico 2 settembre 1928, n. 1993).

Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed inizio di una nuova Legislatura”; nulla disponendosi in ordine alle modalità di elezione, evidentemente tale previsione aveva valore ricognitivo della vigenza della disciplina precedente alla legge n. 129 del 1939. Si può cioè azzardare che la previsione del testo unico del 1928 avesse riacquisito forza espansiva sotto il governo Badoglio, benché fosse politicamente evidente che almeno l’eredità della legge Acerbo richiedesse di essere rimossa: il conseguente effetto – non voluto – fu di appesantire la transizione democratica con un retaggio normativo tutt’altro che condiviso dalle principali forze politiche resistenziali. Ciò tanto è vero che con decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 (art. 2) si abrogò “la disposizione concernente la elezione di una nuova Camera dei deputati e la sua convocazione entro quattro mesi dalla cessazione dell’attuale stato di guerra”; ma ciò non pare tanto riferito al citato effetto ricognitivo quanto alla volontà di dar corso al “patto di Salerno” in ordine all’elezione dell’Assemblea costituente, in vece della prosecuzione delle legislature prefasciste.

A questo punto arriva il ministro Calderoli a spiegarci la sottile sfumatura tra scioglimento della Camera dei fasci (operato con il citato r.d.l. n. 705 del 1943) ed abrogazione espressa della relativa legge istitutiva del 1939, mai avvenuta ed ora necessaria “per esigenze di pulizia delle banche dati normative”: ma i fantasmi evocati dall’apprendista stregone del decreto n. 200 non possono essere ricacciati indietro senza sacrificio della coerenza e della logica comune, prima che giuridica.

Il rango sopraordinato della nuova Costituzione dovrebbe fare giustizia di simili fole: ma Calderoli preferisce sorvolare sull’irrimediabile frattura costituzionale tra fascismo e regime repubblicano, percorrendo il ponte tibetano tra i due ordinamenti con l’unica bussola rappresentata dalla valutazione delle fonti legislative equiordinate. Seguiamolo su questa strada, e scopriremo l’insanabile *non sequitur* in cui si dibatte la tesi della presunta vigenza della legge del 1939.

## 2. La clausola abrogativa indeterminata della legge n. 129 del 1939

L’articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale regola il fenomeno della successione delle leggi nel tempo, prevedendo che la nuova legge abroghi quella previgente qualora: vi sia un’espressa previsione in tal senso da parte del legislatore (abrogazione espressa); vi sia incompatibilità tra le nuove disposizioni e quelle precedenti (abrogazione tacita); la nuova legge ridisciplini l’intera materia prima regolata dalla legge previgente (abrogazione implicita).

L’incompatibilità tra la vecchia e la nuova disciplina dell’organo legislativo nazionale dovrebbe indurre a parlare di abrogazione tacita quanto meno a partire dal decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74 (concernente l’elezione dell’Assemblea costituente). Ma se anche si volesse sofisteggiare sulla peculiarità delle funzioni costituenti dell’Assemblea eletta nel 1946, si verserebbe inequivocabilmente nel caso dell’abrogazione implicita: quando l’articolo 1 della legge 20 gennaio 1948, n. 6, rese applicabile il citato decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74 alle prime elezioni della Camera dei deputati repubblicana, l’intera materia dell’elezione di un organo legislativo nazionale fu “ridisciplinata”, con conseguente effetto di abrogazione implicita della precedente disciplina.

Se per un qualche motivo si ritiene ora che tutto ciò non sia mai avvenuto – e che la disciplina di funzionamento di una Camera dei fasci e delle corporazioni sia ancora vigente – l’argomento pericolosamente prova troppo.

Se veramente abrogazione espressa è ora necessaria, vuol dire che quella tacita od implicita non si sono (ancora) verificate. Ma allora non ci si può fermare qui: anche la legge del 1939 non abrogava esplicitamente il testo unico del 1928, ma sopprimeva soltanto il suo oggetto, la Camera elettiva regia. Con la stessa logica, quindi, sarebbe necessario includere nella necessità di abrogazione espressa anche il testo unico del 1928, tanto più che lo stesso Calderoli mostra di non credere che quest'abrogazione espressa vi sia mai stata: tre leggi di novella<sup>2</sup> del testo unico del 1928 sono incluse nell'allegato n. 1 del decreto-legge n. 200 (che, pertanto, considera vigente il testo unico nella versione originaria, anteriore al regio decreto legge n. 1717 del 1932).

A livello storiografico si può forse azzardare che anche grazie alla clausola del citato articolo 21 della legge del 1939 "in quel segmento di ordinamento che si chiama Costituzione fascista e che durò due anni, dal 1938 al 1940, dopo la istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni", ci si richiamò alla posizione rivestita dalle Assemblee legislative per dare "del filo da torcere al Governo di allora"<sup>3</sup>. Certo, assai poco di quella disciplina legislativa, in qualche modo anche innovativa, era nel testo unico del 1928: ma le guarentigie, le immunità e le tutele apprestate per la Camera del Regno, proprio in ragione di quel testo, in qualche misura continuarono a perpetuarsi nella gestione della presidenza di Dino Grandi a Montecitorio.

Ma – a differenza dell'abrogazione implicita o tacita – solo l'abrogazione espressa ha come effetto la rimozione dall'ordinamento giuridico della norma precedente come antefatto sia logico che deontico, per cui ne frena la possibile reviviscenza anche in caso di successiva abrogazione della disposizione abrogatrice: sebbene solo la giurisprudenza di legittimità più recente<sup>4</sup> abbia consacrato il principio, è *ius receptum* che solo un'esplicita previsione del secondo legislatore può comportare la reviviscenza (o meglio, la novazione) della disciplina abrogata dal primo legislatore.

Se quindi solo oggi (grazie a Calderoli) si produce l'effetto abrogativo espresso, si scopercia semplicemente una tomba dalla quale tornano ad uscire i fuochi fatui che già animarono la turbolenta vicenda costituzionale pre-repubblicana, che vide riaffacciarsi la disciplina legislativa della Camera regia, quanto meno come potenziale virtuale.

A questo punto ci si potrebbe chiedere di che cosa stiamo parlando, oggi, a sessant'anni dai fatti: una Camera dei deputati del Regno d'Italia non è mai stata rieletta; il testo unico della Camera dei deputati della Repubblica italiana è felicemente vigente da oltre mezzo secolo. Eppure, quel testo unico non si sovrappone pienamente al vecchio testo unico del 1928 (né ai suoi predecessori prefascisti, a partire da quello del 1919). C'è un caso di sua applicazione ancora possibile, e lungi dal non essere controverso: attiene ai poteri dei Comitati inquirenti.

### 3. Le funzioni istruttorie in sede di verifica dei poteri

I Comitati inquirenti sono organi interni della Giunta delle elezioni delle due Camere (dal 1998 solo del Senato), espressamente previsti da norme regolamentari (art. 13 del Regolamento di verifica dei poteri), al fine di raccogliere prove, interrogare testimoni ed esaminare documenti relativi a ricorsi elettorali.

<sup>2</sup> Quelle citate alla nota 1 del presente scritto.

<sup>3</sup> Mutuando i termini usati da Andrea Manzella, *Legislatura 15<sup>o</sup> - Senato della Repubblica - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 137 del 04/04/2007*, sia pur soprattutto con riferimento alla trasposizione alle Commissioni del procedimento legislativo fino ad allora seguito nell'Assemblea.

<sup>4</sup> Cons. Stato, decisione n. 254 del 1987; cfr. anche la decisione n. 767 del 1979 nonché il § 15 lettera d) delle *Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi*, da ultimo ricapitolate con lettera del Presidente della Camera 20 aprile 2001, reperibile alla URL ([http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/665/685/documentotesto.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/665/685/documentotesto.asp)).

Quindi i Comitati inquirenti si configurano come una fase istruttoria incidentale nell'ambito del giudizio elettorale, sia che vengano istituiti in fase di deliberazione sia che vengano istituiti nell'ambito dell'udienza pubblica di contestazione dell'elezione.

L'antica questione dei poteri dei Comitati inquirenti è connessa all'obbligo di rispettare le loro convocazioni ed i loro poteri istruttori (se essi siano tutelati dalle previsioni di legge che tutelano l'amministrazione della giustizia ed i corpi giurisdizionali dello Stato).

Il Regolamento della Camera dei deputati del 1868 affrontò per primo la questione all'articolo 16, il cui ultimo periodo recitava: "la Giunta può chiamare d'ufficio testimoni, fissando loro, quando occorra, un'indennità". Nella medesima circostanza fu approvato il Regolamento interno della Giunta per la verifica delle elezioni, i cui articoli 8-11 concernevano l'esame testimoniale<sup>5</sup>.

Emerse però nella pratica il bisogno di colmare la lacuna registratasi relativamente alle inchieste condotte da organi del Parlamento: il Ministro di grazia e giustizia per tre sessioni consecutive presentò progetti di legge volti a consentire agli organi parlamentari - *in primis* alla "Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione" - di "costringere i testimoni renitenti a comparire ed a fare le loro deposizioni"<sup>6</sup>. La disciplina in questione, però, appariva indirizzata a tutelare indistintamente sia le inchieste disposte dalla Camera nelle più varie materie, sia gli organi istruttori sulla verifica dei poteri.

Invece di provvedere con una legge *ad hoc*, la Camera dei deputati preferì, in proposito, approvare una norma nell'ambito della legge elettorale politica del 1882; nella relazione al disegno di legge Depretis, si leggono le seguenti illuminanti parole: "A proposito delle inchieste parlamentari, si è creduto conveniente cogliere l'opportunità di aggiungere in questo disegno di legge la proposta di alcune disposizioni necessarie e vivamente desiderate per colmare una lacuna nella legislazione vigente. Si è espressamente attribuito alle Commissioni d'inchiesta il diritto di far citare alla loro presenza i cittadini per essere esaminati come testimoni, nello stesso modo che sono citati avanti le autorità giudiziarie, ed anche il diritto di far pagare ai testimoni le stesse indennità che ricevono presentandosi innanzi a quelle autorità. Si propone ad un tempo di estendere anche ai testimoni esaminati nelle inchieste parlamentari le medesime responsabilità e sanzioni stabilite nel Codice penale pei testimoni che depongono avanti i Tribunali ordinari"<sup>7</sup>.

Le norme così introdotte nella legge 22 gennaio 1882 n. 593 (articolo 97, commi quinto e sesto) recitavano: "*Ordinata un'inchiesta dalla Camera, la Commissione ha diritto*

<sup>5</sup> Camera dei deputati del Regno, *stampati e documenti, Sessione 1867-1868, nn. 216 e 216-A*. Tali previsioni rimarranno sostanzialmente inalterate nel Regolamento del 1900 (prima del quale la Giunta per il Regolamento aveva licenziato la relazione Lazzaro del 21 marzo 1898, nella quale si proponevano "radicali correttivi (...) nonché il metodo delle sommarie indagini per qualche esame preliminare di testimoni, senza istruzione formale": doc. Il *quater* – A, Sessione 1897-1898, p. 12).

<sup>6</sup> Camera dei deputati del Regno, *stampati e documenti, Sessione 1878-1879, progetto di legge n. 235*.

<sup>7</sup> Camera dei deputati del Regno, *stampati e documenti, Sessione 1880, relazione Mancini n. 3-A, p. 223*; cfr. anche p. 242, sul precedente specifico rappresentato dall'articolo 95 del 1° progetto Depretis del 1879. La Camera si uniformava quindi alla prevalente dottrina nostrana, che riteneva inestensibile dai sistemi parlamentari di *Common law* la tesi dei poteri impliciti, la quale invece arguiva l'esistenza dei poteri coercitivi della Camera (esercitati in ottemperanza alla delibera che teneva un cittadino responsabile di *contempt of Congress*) dalla necessità di difendere le sue funzioni costituzionali da "*every indignity and interruption, that rudeness, caprice, or even conspiracy, may meditate against it*": così la Corte suprema degli Stati Uniti d'America, in *Anderson v. Dunn*, 19 U.S. (6 Wheat.) 228 (1821). La stessa Corte suprema fece derivare dai poteri espliciti del Congresso, stabiliti dall'articolo I della Costituzione, il potere implicito secondo cui una convocazione del Congresso ha valore legale: "*A subpoena has never been treated as an invitation to a game of hare and hounds, in which the witness must testify only if cornered at the end of the chase. If that were the case, then, indeed, the great power of testimonial compulsion, so necessary to the effective functioning of courts and legislatures, would be a nullity*" (sottolineatura aggiunta); così Corte suprema degli Stati Uniti d'America, in *United States v. Bryan*, 339 U.S. 323, 331 (1950).

*di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorre, una indennità. Ai testimoni delle inchieste ordinate dalla Camera sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre in materia civile; salvo le maggiori pene secondo il codice stesso, cadendo la falsa testimonianza o l'occultazione della verità od il rifiuto su materia punibile*". Dal loro essere inserite nella legge elettorale politica (e vieppiù quando confluirono senza modifiche nell'articolo 112 del Testo Unico 28 marzo 1895, n. 83), tali norme erano inequivocabilmente vocate a trattare la sola questione della verifica dei poteri, conferendo i necessari mezzi istruttori all'organo competente sui giudizi elettorali. Ma ciò fu ancora più chiaro quando l'articolo 95 della legge 30 giugno 1912, n. 666 cambiò loro collocazione, ponendole (come terzultimo e penultimo comma) nella disciplina sul giudizio della Camera in materia di contestazioni, proteste e reclami contro le elezioni: a tal fine, tutto restando invariato, il soggetto titolato a citare i testimoni fu meglio precisato facendo riferimento a "le Commissioni e i Comitati d'inchiesta della Camera".

Tale normativa riflù nel nuovo Testo Unico approvato con regio decreto 2 settembre 1919, n. 1495, che all'articolo 88, commi ottavo e nono, prevedeva espressamente il diritto dei Comitati di inchiesta "di far citare i testimoni" nel corso del procedimento di verifica dei poteri, applicandovi "le disposizioni del codice penale sulla falsità in giudizio e sul rifiuto di deporre in materia civile": una disciplina, questa, poi confermata dalla legge Acerbo e presente ancora nel Testo Unico 2 settembre 1928, n. 1993 (articolo 86, commi penultimo e terzultimo).

#### *4. I poteri dei Comitati inquirenti in epoca repubblicana*

L'odierno ordinamento repubblicano non disciplina espressamente con norme di rango legislativo i poteri dei Comitati inquirenti nell'ambito del procedimento di verifica dei poteri delle Camere.

Va peraltro notato che, nel momento di passaggio tra l'ordinamento albertino e quello repubblicano, il previgente Regolamento della Camera dei deputati fu oggetto di un rinvio che - per la tecnica ricettizia prescelta da una fonte di diritto comune<sup>8</sup> - poteva intendersi atto a conferirgli una certa dose di "primarietà". L'articolo 4 ultimo comma del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 recitava, infatti, che "finché non avrà deliberato il proprio regolamento interno l'Assemblea Costituente applicherà il regolamento interno della Camera dei deputati in data 1 luglio 1900 e successive modificazioni e fino al 1922". Per questa via i Regolamenti della Camera regia - comprensivi della citata disciplina sulla cogenza dei poteri istruttori degli organi di verifica dei poteri - transitarono nell'ordinamento repubblicano<sup>9</sup>.

Ecco perché, quando entrò in vigore il Testo Unico elettorale 5 febbraio 1948, n. 26 - che non recava più le previsioni da ultimo contenute nell'articolo 88, commi ottavo e nono del Testo Unico del 1919 - nessuno vide ostacolo alla prosecuzione del consolidato esercizio dei poteri della Giunta, fondandoli meramente sulle pertinenti previsioni del Regolamento generale della Camera. Né furono visti ostacoli derivanti dalla nuova

<sup>8</sup> Cfr. il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, recante: "Integrazioni e modifiche al decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del Governo e alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche", in *Gazzetta Ufficiale* 23 marzo 1946, n. 69.

<sup>9</sup> Rimanendovi fino ai nuovi Regolamenti generali del 1971 per Camera e Senato. Quanto al Regolamento speciale per la verifica dei poteri, quello redatto nel 1917 e vigente nel 1922 fu oggetto di delibere di inizio legislatura con cui la Giunta del Senato lo fece proprio, a partire proprio dal 1948. La Camera provvide alla sua nuova stesura nel 1962 ed anche essa (come il precedente) fu oggetto di delibere di inizio legislatura della Giunta del Senato, fino a quando in questo ramo del Parlamento non entrò in vigore il Regolamento speciale del 1992. La Camera, come è noto, introdusse il suo ultimo regolamento speciale nel 1998.

Costituzione. In dottrina si continuò a considerare vincolante la convocazione, da parte della Giunta o di suoi organi: scrivendo nel 1949 (quindi dopo l'entrata in vigore sia della Costituzione che della nuova legge elettorale della Camera repubblicana), il Virga sostenne che “ai testimoni citati del Comitato inquirente sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulle dichiarazioni false e reticenti; ad essi spetta l'indennità nella stessa misura dei testimoni citati dall'autorità giudiziaria”<sup>10</sup>.

La sopravvivenza della disciplina sulla cogenza dei poteri istruttori degli organi di verifica dei poteri delle Camere, anche solo riposando sul Regolamento della Camera e sul Regolamento interno della giunta delle elezioni, trovò conforto persino nell'esperienza parlamentare del 1949, in cui un Comitato inquirente – pur non adottando nei confronti dei testimoni alcuno dei provvedimenti tipici del codice di procedura – si limitò a diffidare questi ultimi che, in caso di mancata presentazione, si sarebbe provveduto nei loro confronti ai sensi dell'art. 650 del codice penale<sup>11</sup>.

Di seguito s'è sviluppata la non univoca opinione della dottrina. Da un lato si è ritenuto che “i poteri nei confronti dei terzi per le inchieste elettorali debbono ritenersi oggi, in base all'interpretazione sistematica delle due norme costituzionali” degli artt. 66 e 82 “conferiti in permanenza alla Giunta e ai suoi comitati”<sup>12</sup>; si è in tal senso anche sostenuto il “dovere dei cittadini di prestare testimonianza (...) dato che la riserva (relativa) di legge prevista dalla Costituzione per le imposizioni di prestazioni personali (art. 23) risulta pienamente soddisfatta dal combinato disposto dell'art. 66” con le norme regolamentari che disciplinano la verifica dei poteri<sup>13</sup>.

All'inverso, vi è stato chi ha sottolineato la mancanza di qualsiasi potere coercitivo esterno, pur considerandolo un assurdo – quello di “un organo, istituito con il preciso compito di indagare e raccogliere delle prove che, ogni qual volta si presentino dei casi elettorali poco chiari, non possa fare nulla se si venga a trovare davanti a delle persone che non vogliono collaborare” – da cui potrebbe discendere “una perdita di prestigio non solo del Parlamento, ma di tutte le istituzioni democratiche”<sup>14</sup>. Anche chi ha sostenuto la tesi negativa nei confronti dei poteri coercitivi dei comitati inquirenti, comunque, ha speso argomenti che non escludevano in assoluto la cogenza del giudizio di verifica dei poteri nei confronti dei terzi: nel giudicare “dubbio che il comitato inquirente possa considerarsi una pubblica autorità” ai sensi dell'art. 650 del codice penale, il Costa riteneva “che si possa considerare autorità sia una delle Camere sia la Giunta delle elezioni”<sup>15</sup>.

È stato affermato, in ogni caso, che “la natura di corpo politico di ciascuna Camera non esclude che essa, allorché decide in occasione della verifica dei poteri, operi alla stregua di un vero corpo giudicante, con criteri e procedure di carattere giurisdizionale. In tal modo deve intendersi, invero, l'attività svolta dalla Camera e dal Senato in sede di convalida dei propri eletti, giacché essi agiscono non già come corpi politici, bensì quali giudici ad ogni effetto, come non soltanto si evince dal dato letterale risultante dall'art. 66 della Costituzione, in cui si dice che ciascuna Camera “*giudica*”, ma si giustifica anche a ragione dell'ampiezza del compito che ad ognuna di esse è stato demandato in virtù dell'ineludibile esigenza che nessun atto, di qualunque genere, sia sottratto al vaglio di un sindacato giurisdizionale”<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> P. Virga, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949, p. 63.

<sup>11</sup> Camera dei Deputati, I Legislatura, Doc. VII n. 6, p. 2.

<sup>12</sup> L. Elia, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, pp. 765-771.

<sup>13</sup> A. Pace, *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative*, Milano, 1973, p. 18.

<sup>14</sup> E. Costa, *Sui poteri dei comitati inquirenti della Giunta delle elezioni*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, ottobre 1977, p. 743 e segg.

<sup>15</sup> *ibidem*.

<sup>16</sup> Così, da ultimo, Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione II *bis*, 4 maggio 2006. E ciò in ragione della primaria esigenza, avvertita dal Costituente, di evitare ogni possibile interferenza del potere giurisdizionale (anche della giurisdizione amministrativa) sulla composizione delle Camere. La natura

Il problema è tornato a porsi prepotentemente quando, di recente, in Comitato inquirente si è scelto di far pronunciare al teste la formula di cui all'articolo 251 del codice di procedura civile ed alla pertinente giurisprudenza della Corte costituzionale («*Consapevole della responsabilità morale e giuridica che assumo con la mia deposizione, mi impegno a dire tutta la verità e a non nascondere nulla di quanto è a mia conoscenza*»): essa segue all'avvertenza con cui il giudice istruttore avverte il testimone dell'obbligo di dire la verità e delle conseguenze penali delle dichiarazioni false e reticenti<sup>17</sup>.

##### 5. Conseguenze della reviviscenza della normativa regia sulla verifica dei poteri

Sia le conseguenze penali di questa dichiarazione, sia quelle dell'eventuale decisione del teste di non presentarsi<sup>18</sup>, sono finora state ricondotte direttamente alla "natura giurisdizionale dell'attività del Senato, nel giudizio di cui all'articolo 66 dalla Costituzione (...) tale natura si estende agli organi istruttori, in primo luogo le Giunte e poi i Comitati previsti al suo interno dal Regolamento parlamentare di verifica dei poteri (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, 31 gennaio 1992, n. 25)<sup>19</sup>. Ma, certo, se per effetto del decreto-legge n. 200 del 2008 si deve ritenere che il penultimo e terzultimo comma dell'articolo 88 del testo unico del 1928 siano ancora vigenti, allora il problema cambia totalmente prospettiva.

Quelle norme – finora ritenute oggetto di abrogazione tacita o implicita da parte dell'ordinamento repubblicano – recitano infatti: *“Le commissioni e i comitati d'inchiesta della camera hanno diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorra, la indennità commisurata sulla tariffa penale. ai testimoni sono applicabili le disposizioni del codice penale sulla falsità in giudizio e sul rifiuto di deporre in materia civile, salvo le maggiori pene secondo il codice stesso cadendo la falsità od il rifiuto su materia punibile”*.

Piuttosto che invocare l'articolo 650 del codice penale (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) del codice penale, come fatto sinora dalla più ardimentosa dottrina, si potrebbe direttamente far capo – nel caso dei testimoni convocati che non si presentino – all'art. 366 c.p. sull'obbligo di comparire, e nel caso di testimoni falsi o reticenti all'art. 372 c.p. sull'obbligo di dire la verità.

Non si tratta, com'è ovvio, di una conseguenza a costo zero: senza una trasposizione ragionata di istituti pensati in altri ordinamenti costituzionali, si rischia di

---

giurisdizionale dell'attività delle Camere, nel giudizio di cui all'articolo 66 dalla Costituzione, è stata affermata anche dalla Corte costituzionale con ordinanza 23 marzo 2006, n. 117 (*secondo considerato*, riferito espressamente alla Giunta delle elezioni di una Camera). Cfr. anche le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con sentenze 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152 e 9153, hanno ribadito il “presupposto della natura giurisdizionale della funzione di autodichia svolta in proposito dalle Camere del parlamento attraverso propri organi (per riferimenti in argomento si vedano anche le motivazioni di Corte cost. n. 66 del 1964, n. 115 del 1972, n. 231 del 1975 e n. 29 del 2003). Innegabilmente si tratta di una funzione giurisdizionale, da intendersi non in senso stretto, attesa la natura affatto speciale dell'organo cui è demandata (per cui in dottrina vi è chi ha parlato al riguardo di “controllo costituzionale di legittimità” o anche, icasticamente, di “giustizia politica”). Lo si desume anche dai lavori dell'Assemblea costituente in cui furono scartate opzioni volte a prevedere forme di controllo giurisdizionale in senso stretto, affidate a tribunali a composizione mista (giudici e parlamentari) o alla Corte di cassazione in composizione speciale, e prevalse invece l'intento di assicurare in massimo grado l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento rispetto al rischio di possibile interferenza di altri poteri: sicché si preferì confermare in proposito l'impostazione dello Statuto albertino. Ma si tratta, proprio per questa ragione, di una funzione giurisdizionale esclusiva (...)”.

<sup>17</sup> Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Comitato inquirente sull'eleggibilità del senatore Nicola Paolo Di Girolamo, seduta del 4 agosto 2008.

<sup>18</sup> Su cui ancora cfr. Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, seduta del 22 luglio 2008.

<sup>19</sup> *Loc. ult. cit.*

evocare il fantasma della “giustizia della casa” che persino la Camera dei comuni – dove l’istituto è nato ben prima dello statuto albertino – ha abbandonato<sup>20</sup>. Alla luce del mutato ordinamento costituzionale, si dovrebbe comunque escludere che l’autodichia si spinga oltre l’attivazione del procedimento che dà attuazione della potestà coercitiva: questa avverrebbe mediante denuncia all’a.g.o. dei reati di cui sopra e dovrebbe essere assunta con decisione dell’organo maggiore da cui il Comitato promana (cioè la Giunta).

Un merito, in realtà, deve essere ascritto all’iniziativa ministeriale, al di là dei suoi evidenti intenti pubblicitari: essa lumeggia sulla mitridatizzazione prodotta nel legislatore dalla violazione delle più elementari regole di buona tecnica redazionale normativa. L’articolo 21 della legge del 1939 è il prototipo della clausola abrogativa che non contiene alcun effetto ricognitivo<sup>21</sup>, lasciando all’interprete la possibilità di “cannibalizzare” la disciplina precedente: ciò potrebbe ritenersi una scelta ad alti vantaggi virtuali ed a costo zero; ma non è così, e proprio i fantasmi evocati da Calderoli lo dimostrano.

\* Funzionario del Senato della Repubblica

---

<sup>20</sup> U.K. House of Lords and the House of Commons, First report of the joint committee on parliamentary privilege, 30 March 1999, § 6.

<sup>21</sup> Ora vietatissima dal § 3, lettera g) delle citate Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, secondo cui “La cosiddetta formula abrogativa esplicita innominata (del genere: *“tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate”*) non è utilizzata. Essa è superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla abrogazione implicita dall’articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale”.