

È ancora sostenibile la «via parlamentare» per la verifica dei poteri? Un breve commento sulla decadenza del sen. Berlusconi*

di Alessandro Gigliotti **
(18 gennaio 2014)

La procedura seguita presso il Senato della Repubblica negli ultimi mesi, che ha condotto alla decadenza dal seggio del sen. Silvio Berlusconi, induce a svolgere una serie di riflessioni sulla sostenibilità, nel nostro ordinamento, della previsione contenuta nell'art. 66 della Costituzione, che assegna a ciascuna Assemblea la prerogativa di giudicare sui titoli di ammissione dei propri componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità ed incompatibilità. L'analisi svolta in questa sede prescinde dalle questioni correlate con la vicenda che ha coinvolto il *leader* di Forza Italia: l'interpretazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in materia di incandidabilità per le cariche elettive, e la sua contestata applicabilità a fatti avvenuti e condanne comminate prima della sua entrata in vigore; la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale nel corso dei lavori parlamentari e, per di più, se tale potere spetti alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ovvero al *plenum*; l'altrettanto dibattuta *querelle* sulle modalità di scrutinio attraverso le quali l'Aula del Senato è stata chiamata a deliberare sulla proposta di decadenza pervenuta dalla Giunta delle elezioni, oggetto di un apposito parere adottato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 30 ottobre. Tutte questioni che hanno affaticato gli studiosi che si sono prodigati nel fornire utili contributi al dibattito e che hanno visto il mondo politico confrontarsi con toni talvolta decisi e particolarmente aspri. Tutte questioni contingenti che però, quale che sia l'opinione che ciascuno voglia avere in merito, non eliminano il problema di fondo su cui, paradossalmente, l'attenzione non è minimamente calata: la compatibilità, con un ordinamento democratico, della procedura di verifica dei poteri quale quella delineata dalla Costituzione repubblicana del 1947.

Com'è noto, l'art. 66 affida all'insindacabile esame parlamentare la valutazione sulla regolarità delle operazioni elettorali e sulle cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza; insindacabile perché nei confronti delle delibere parlamentari non è ammesso ricorso presso alcuna autorità giurisdizionale, né dinanzi all'organo di giustizia costituzionale. In tal senso, l'attribuzione costituzionale si configura come una prerogativa, cioè una riserva di potere esclusivo e garantito che non contempla, in quanto tale, l'intromissione di altri poteri dello Stato.

* Scritto sottoposto a *referee*.

Storicamente, tale principio – ma, più in generale, l'inviolabilità degli *interna corporis* – si afferma nell'ordinamento britannico e si consolida in quello francese con la precipua esigenza di tutelare le Assemblee rappresentative dalle indebite intromissioni del potere esecutivo e consentire loro di esercitare liberamente le rispettive attribuzioni. Tuttavia, le pur valide ragioni che ne hanno permesso e, per molti versi, reso necessaria l'affermazione sono certamente venute meno. Uno stato di diritto, in realtà, si basa proprio sull'assenza di sfere di potere cui non conseguono forme di controllo: tutti gli atti dei pubblici poteri devono essere conformi alle disposizioni di legge e la nostra Costituzione, a tal proposito, dispone che nei loro confronti è sempre possibile ricorrere in sede giurisdizionale per la tutela di diritti soggettivi ed interessi legittimi. Eppure, nell'ordinamento italiano residuano tuttora degli istituti che possono ben definirsi obsoleti se non addirittura confliggenti con i principi cui si è fatto cenno. Non vi sono strumenti, ad esempio, per sindacare la legittimità costituzionale dei regolamenti parlamenti, a differenza di quanto avviene nei principali ordinamenti europei; permane l'istituto della «giurisdizione domestica», che reca pregiudizio, quanto meno, al principio della terzietà del giudice; non vi è possibilità di ricorso nei confronti delle delibere adottate in sede di verifica dei poteri dalle assemblee parlamentari. Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, l'affidamento in via esclusiva e riservata della competenza alle Camere comporta un'indebita commistione tra giudicante e giudicato, con il rischio che una decisione su un'elezione contestata maturi sulla base di considerazioni politiche piuttosto che del rispetto delle norme vigenti. Ciò spiega perché, in molti ordinamenti, la pervasività del principio dell'insindacabilità parlamentare in materia di verifica dei poteri sia venuta meno o sia oggi notevolmente attenuata: così, ad esempio, in Gran Bretagna le operazioni di verifica della regolarità del procedimento elettivo sono affidate alla magistratura ordinaria; in Spagna, i ricorsi elettorali sono deferiti ad una delle sezioni del *Tribunal Supremo*; in Austria e in Francia all'organo di giustizia costituzionale; in Germania, infine, permane la competenza parlamentare, ma è comunque prevista la possibilità di ricorso presso il *Bundesverfassungsgericht*.

Si consideri, poi, che l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, avvenuta nel 1993, ha reso molto più penetrante il ruolo di verifica della regolarità delle operazioni elettorali: mentre in precedenza le procedure di contestazione si concentravano principalmente sul computo delle preferenze, con la conseguenza che l'annullamento dell'elezione di un parlamentare comportava generalmente il subentro di un candidato della medesima lista, con il collegio uninominale un eventuale annullamento – dovuto, ad esempio, ad errori nel computo dei voti – avrebbe condotto alla proclamazione di un candidato di altro colore politico. A sua volta, la legge Calderoli del 2005, prevedendo l'applicazione del premio di maggioranza, ha reso ancora più delicata la fase di verifica dei poteri, dal momento che un numero limitato di voti era in grado di spostare in un senso

o nell'altro l'assegnazione del premio e la conseguente determinazione della maggioranza parlamentare: le polemiche successive alle elezioni dell'aprile 2006 ne sono testimoni.

Nel corso della storia repubblicana, peraltro, non sono certo mancati casi di decisioni parlamentari che, pur dinnanzi a meri controlli numerici sulle operazioni di voto, sono state adottate seguendo logiche partigiane, a scapito di un'applicazione rigorosa delle norme di legge. A tal proposito, merita evidenziare che presso le Giunte istituite nei due rami del Parlamento si è registrata una tendenza ad attenersi a canoni di maggiore correttezza rispetto a quanto avvenuto in Assemblea, dove talvolta la proposta della Giunta è stata rovesciata per evidenti ragioni di calcolo politico. Si pensi, in particolare, a quanto accaduto nel corso della IV legislatura, quando la Camera dei deputati decise di convalidare l'elezione dell'on. Franchi, proclamato nelle file del Msi con tre soli voti di scarto sul primo dei non eletti, benché la Giunta delle elezioni ne proponesse l'annullamento, avendo accertato un errore materiale nel computo delle preferenze; oppure a quanto avvenuto nella XII, quando la stessa Assemblea convalidò l'elezione di due deputati, eletti nell'uninominale, ribaltando la proposta della Giunta, dal cui esame risultava che il voto aveva premiato i candidati dello schieramento avverso. Né sono mancate, infine, delibere in materia di ineleggibilità ed incompatibilità scaturite, anche in questo caso, da valutazioni di merito più che dal rispetto delle norme vigenti. Di recente, ad esempio, la Camera dei deputati ha deciso di convalidare l'elezione di due deputati, eletti nella XV legislatura, in difformità rispetto alla proposta di annullamento formulata dalla Giunta per ineleggibilità, benché gli stessi non avessero rassegnato le dimissioni dalle rispettive cariche entro i termini fissati dalla legge.

Il rischio che una delibera parlamentare su un'elezione contestata divenga una decisione *ad personam* ovvero *contra personam*, sulla base di quanto detto, è più che fondato. In tal modo, del resto, è stata concepita la decadenza del sen. Berlusconi da parte dei gruppi parlamentari più o meno riconducibili all'ex Presidente del Consiglio: una decisione politica, assunta dalla maggioranza parlamentare, per «eliminare» dalla scena un *leader* dotato di forte consenso popolare; né si può escludere che una diversa composizione del Senato, con una maggioranza politica di centro-destra, avrebbe potuto condurre ad un esito differente non soltanto in rapporto alla decadenza per incandidabilità, ma anche di fronte all'interdizione dai pubblici uffici su cui la Cassazione è chiamata a pronunciarsi nelle prossime settimane.

Sembra, pertanto, che dall'*affaire* Berlusconi si possa – e, probabilmente, si debba – trarre un utile insegnamento: l'ordinamento costituzionale italiano non può più permettersi una procedura interamente parlamentare per la verifica dei poteri, tanto più nell'era della democrazia bipolare e maggioritaria. Nei casi più controversi, la maggioranza politica potrebbe anteporre logiche di opportunità al rispetto delle norme, realizzando inevitabilmente quel fenomeno che, a suo

tempo, Alexis de Tocqueville descrisse con l'efficace espressione di «dittatura della maggioranza». Molto diverso, invece, sarebbe stato se sulla contestazione dell'elezione del sen. Berlusconi fosse stata chiamata a pronunciarsi, ad esempio, la Corte costituzionale: nessuno avrebbe potuto obiettare alcunché sulla costituzionalità delle norme, avendo la Corte gli strumenti idonei a valutarne la conformità a Costituzione, né sulla decisione in quanto tale, che non sarebbe stata affidata ad una maggioranza politica. Una riforma costituzionale urgente, pertanto, dovrebbe prendere le mosse dall'art. 66 della Costituzione, attribuendo ad esempio alla Corte costituzionale il giudizio sulle elezioni contestate ovvero sui ricorsi verso le decisioni delle Camere adottate in materia. Nulla osta, naturalmente, all'individuazione di soluzioni differenti volte a conferire ad organi *ad hoc* la funzione di coadiuvare le Camere nel delicato compito che la Costituzione affida loro. Ciò che conta è che resti ferma la possibilità di ricorrere ad un giudice, affinché questa vetusta prerogativa, ormai non più giustificabile, cessi di esistere.

** Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*, Università di Roma "La Sapienza" (alessandro.gigliotti@uniroma1.it).