

La verifica dei poteri nel periodo statutario: l'istituzione della Giunta delle elezioni nel 1868

PIERO GAMBALE

1. Il presente contributo prova a tracciare un quadro ricostruttivo, necessariamente non esaustivo, delle modifiche dei regolamenti parlamentari intervenute agli albori dello Stato unitario e, più precisamente, di quelle innovazioni regolamentari in materia di "verifica dei poteri" introdotte nel 1868 presso la Camera dei deputati.

Esse – sia detto da subito – possono a tutta prima apparire, se poste a confronto con le modifiche dei regolamenti parlamentari che accompagnarono, talora anche drammaticamente, la "crisi" dello Stato liberale, un argomento *low profile*, caratterizzate, allora come ai tempi d'oggi, da un arido tecnicismo.

Al contrario, – è opportuno precisare sin d'ora – le vicende attraverso le quali si riconobbe in capo alle assemblee parlamentari, a partire dal XVI secolo in Inghilterra, la titolarità del potere di giudicare della propria regolare composizione rappresentano parte integrante, come si dirà avanti, della storia dei moderni parlamenti e che, ad esempio nel caso italiano, esse

passano anche attraverso il giudizio sulle elezioni contestate di personaggi storici del Risorgimento italiano, quali Giuseppe Mazzini e Giuseppe Garibaldi.

Di più: il dibattito intorno al *chi* dovesse compiere tale controllo/giudizio si nutriva già più di cento anni fa del contributo di autorevoli studiosi. Esso finiva per investire, infatti, oltre al profilo che si potrebbe definire di carattere "processuale" costituito dagli istituti e dalle procedure atte a definire il giudizio sulla composizione delle assemblee rappresentative, anche quello, in qualche modo al primo sottostante, di diritto "sostanziale" rappresentato dalla disciplina relativa alle limitazioni del diritto ad essere soggetto passivo del rapporto elettorale (si pensi alla definizione degli istituti della ineleggibilità e della incompatibilità).

Prima però di addentrarsi nell'analisi del dato più proprio del diritto parlamentare, occorre svolgere un preliminare ordine di riflessioni, anche al fine di definire al meglio le coordinate entro le quali "calare"

le soluzioni procedurali individuate per dare attuazione al giudizio sulla regolare composizione delle assemblee rappresentative.

In primo luogo, occorre richiamare un dato che si potrebbe dire *conventional wisdom* della storia costituzionale europea: la definizione dei moderni parlamenti quali istituzioni *autenticamente* rappresentative, e per tali ragioni distinte dai cosiddetti "preparlamenti" cetuali del periodo moderno si lega indissolubilmente ad un processo di progressiva acquisizione da parte di questi di alcune prerogative: tra queste ultime, particolare importanza riveste quella dell'autocrinia in tema di verifica dei poteri, vale a dire la potestà di giudicare, da parte delle stesse assemblee, i titoli dei propri componenti.

Tale processo, che evoca gli avvenimenti attraverso i quali si sono tradizionalmente affermati i parlamenti nazionali nel XVII e XVIII secolo (dapprima in Inghilterra, quindi in Francia), si consolida nell'Ottocento.

Nel corso di tale secolo, i parlamenti rappresenteranno infatti l'istituzione più importante del moderno sistema costituzional-rappresentativo: come opportunamente è stato detto, però, il processo di costituzionalizzazione formale degli ordinamenti europei ottocenteschi non procedette di pari passo con quello di "parlamentarizzazione materiale" degli stessi.

Tale "asimmetria" dipese dal ruolo che nel processo che si è sommariamente descritto fu svolto dall'insieme di prassi e regole scritte che andarono strutturando i "progenitori" dei moderni regolamenti parlamentari: a tali fonti toccò, infatti, il compito di realizzare uno dei tratti essenziali del costituzionalismo europeo dell'epoca, vale a dire quello di definire in senso parlamentare la tensione permanen-

te esistente tra i due principi di legittimazione – quello monarchico e quello rappresentativo – che convivevano problematicamente all'interno della forma di governo più diffusa dell'epoca, vale a dire quella monarchico-costituzionale.

Un compito, quello di sviluppare attraverso la sede naturale dei regolamenti parlamentari, la concezione della rappresentanza politica propria di ciascun ordinamento, che fu svolto con esiti assai diversi, in considerazione del contesto costituzionale nel quale si inserivano prassi e regole del diritto e della procedura parlamentari.

In Inghilterra, in ragione del carattere *no written* della Costituzione, le regole del diritto parlamentare forgiarono i principali istituti della forma di governo parlamentare, a partire dal rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento; in Francia, prassi e regole del diritto parlamentare volte ad introdurre una qualche forma di *contrôle parlementaire sur le gouvernement* si affermarono, nel periodo intercorrente tra la Restaurazione e la Monarchia di Luglio, in modo *empirique* e in un quadro *contra constitutionem*, in ragione del prestigio della stessa istituzione parlamentare.

Anche in Italia, i regolamenti parlamentari furono, sin dalla loro prima "provvisoria codificazione" nel 1848, la sede nella quale si tentò, senza riuscirvi pienamente, un'interpretazione "estensiva" del principio della rappresentanza politica e delle prerogative delle assemblee rappresentative, secondo quello schema che è stato richiamato anche di recente per indicare che talvolta i regolamenti parlamentari "giocano d'anticipo" rispetto alle modifiche di carattere legislativo o costituzionale, talaltra tendono a rimanere nelle "retrovie". Nonostante le felici intuizioni

del Cavour, che già in alcuni suoi articoli pubblicati sul "Risorgimento", indicava la necessità di introdurre regole del diritto parlamentare che avrebbero favorito, sul piano della forma di governo, l'implementazione del "modello Westminster", il regolamento "provvisorio" del 1848 si limitò, anche in ragione del fatto che esso proveniva da un Governo di derivazione regia, a dare attuazione al principio rappresentativo essenzialmente rispetto all'ordinamento "interno" del Parlamento.

L'insieme delle disposizioni regolamentari disciplinavano le tradizionali funzioni delle assemblee parlamentari, in particolare quella rappresentativa, non sviluppando un modello di rappresentanza fondato sulla valorizzazione della dialettica maggioranza-opposizione, bensì sagomando le procedure e gli istituti del diritto parlamentare sulla base di una concezione "atomistica" della rappresentanza.

2. In questo contesto fu affrontato anche il tema della definizione degli istituti parlamentari attraverso i quali si attuava la disposizione dello Statuto che prevedeva, risolvendo quello che la dottrina dell'epoca descriveva, come si è visto, alla stregua di uno dei problemi più vivi ed importanti del diritto costituzionale, "l'esclusiva competenza di ciascuna Camera a giudicare della validità delle elezioni e de' titoli di ammissione dei propri membri", secondo quanto recitava l'articolo 60 dello Statuto albertino.

Nell'ambito del processo di riforma delle procedure parlamentari che, a partire dal 1868, mirava a dotare le assemblee rappresentative di un *corpus* omogeneo di regole, il profilo delle soluzioni regolamen-



Il Senato riunito in Alta Corte di Giustizia.

tari riguardanti la "verificazione dei poteri" apparve da subito particolarmente complesso; all'atto stesso di dotarsi di un regolamento, l'Assemblea subalpina respinse una serie di proposte volte ad introdurre una sorta di regolamento speciale per la sola verifica delle elezioni.

Occorre poi tenere conto del fatto che esisteva un forte nesso tra la *ratio* che ispirava la disciplina dei limiti all'elettorato passivo e il sistema di verifica dei poteri: la prima era infatti fortemente connessa alla concezione della rappresentanza parlamentare propria dell'età liberale, secondo la quale la formazione delle leggi era attività da affidarsi ad una "nobiltà di spirito".

Passando in rassegna la normativa in materia di limiti all'elettorato passivo, si coglie allora quella concezione "elitaria" della rappresentanza tipica dello Stato liberale, cui faceva necessariamente da corollario l'opzione di affidare alle Camere il



Il re Umberto I inaugura la 3^a sessione della XX Legislatura nel palazzo del Senato.

sindacato sul contenzioso elettorale. Si riscontra quasi una sorta di nesso funzionale, fra un sistema di limiti all'elettorato passivo (ineleggibilità e incompatibilità) disegnato per affermare e preservare il ruolo dell'assemblea rappresentativa rispetto al Monarca.

In questa ottica, le procedure parlamentari di "verificazione dei poteri" divennero sia al Senato che alla Camera uno strumento, assai labile per la verità, per limitare le ingerenze del principio monarchico rispetto alla composizione delle assemblee rappresentative: al Senato, in ragione della sua composizione su base vitalizia, la procedura di verifica dei poteri finiva per tradursi spesso in un sindacato sui titoli di nomina che il Senato estendeva, talvolta, al merito stesso della proposta avanzata dal Sovrano. In tal modo, essa attenuava il carattere del

Senato quale istituzione di raccordo con la monarchia; carattere che derivava a quest'ultima anche in ragione della presenza di un gran numero di burocrati. In tal senso, anche la stessa questione, cui si fa meramente cenno, della presenza alla Camera di numerosi deputati-impiegati, per i quali era prevista sino all'introduzione della Giunta delle elezioni, un diverso procedimento di "verificazione dei poteri" incentrato in un'apposita Commissione, assume un particolare significato, dal momento che tali vicende possono aiutare a comprendere l'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo statutaria.

A tali aspetti occorre affiancare anche i limiti legati alle soluzioni procedurali che strutturavano il giudizio parlamentare sulle elezioni contestate: la eccessiva lentezza del sistema degli uffici, tra i quali era ripartito il procedimento di convalida delle elezioni e la notevole incertezza delle regole procedurali che ne disciplinavano l'andamento. In tal senso, le vicende relative alla convalida delle elezioni nelle IX (1865) e X (1867) legislature del Regno d'Italia paiono paradigmatiche. In esse, infatti, si coglie come la convalida delle elezioni rappresentasse in definitiva uno strumento nelle mani dei partiti politici per modificare le scelte dei votanti e come ciò rendesse in definitiva arbitrario il comportamento del Parlamento in materia.

Per tale ragione, emerse ben presto l'esigenza di differenziare, sotto il profilo strutturale e funzionale, il procedimento volto a giudicare dei titoli di ammissione e della capacità dei deputati rispetto all'ordinario procedimento legislativo, articolato intorno al sistema dei cosiddetti "uffici"; anche perché, le vicende di tutti i parlamenti mostravano agevolmente quali

guasti potessero derivare laddove, attraverso "l'accertamento dei poteri", si fosse falsata o abbuiata l'espressione genuina della volontà degli elettori. Si pensò così di individuare una sede strutturale permanente, la Giunta delle elezioni, alla quale furono attribuite caratteristiche – una composizione sottratta, per via del riconoscimento in capo al Presidente d'Assemblea di poteri di nomina dei componenti della Giunta stessa (che per altro favorirono la progressiva definizione *super partes* della figura del Presidente e non più, come sino ad allora era stato, *primus inter pares*) alle ordinarie regole di formazione degli organismi interni all'Assemblea parlamentare – e profili funzionali destinati a differenziare fortemente il procedimento di verifica dei poteri rispetto a quello ordinario.

Il dibattito che portò all'istituzione della Giunta delle elezioni nel 1868 merita tuttavia di essere ricordato anche per due ragioni: in primo luogo, perché esso si richiamava al modello inglese, proprio, ironia della sorte, quando quest'ultimo decideva di affidare alla magistratura il giudizio sui titoli di ammissione dei componenti le aule parlamentari; in seconda battuta, perché in esso si discusse di una soluzione ben più radicale in partenza – quella contenuta nella relazione Massari – rappresentata dall'ipotesi di affidare, in via esclusiva, alla Giunta il giudizio definitivo sulle elezioni contestate.

3. Nel concludere queste poche note con le quali si è cercato di descrivere la "svolta" in tema di verifica dei poteri intervenuta nel diritto parlamentare statutario, consapevoli che, al pari di altri argomenti del

diritto parlamentare, tale ricostruzione può rappresentare un utile *case law* per tentare di effettuare un'analisi che si sposti anche sul piano della storia e del diritto costituzionale, non possono non effettuarsi alcuni richiami alla situazione attuale in materia, suggeriti dalle divaricazioni di giudizi che emergono dal raffronto: si parlò, al momento di introdurre tale innovazione, di una "felice intuizione", mentre ad oggi può essere utile richiamare le parole di Leopoldo Elia, che nel chiudere, con la consueta lucidità, i lavori di un seminario dedicato alle "*regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*" evidenziava, *inter alia*, come, tra i profili problematici che occorre affrontare per "migliorare e ripristinare, in alcuni aspetti, l'immagine del Parlamento" vi fosse, addirittura prioritario rispetto alla stessa definizione delle regole procedurali che investono la dialettica Governo-maggioranza parlamentare – opposizione, quello relativo all'individuazione di un modello di "verifica dei poteri" in grado, ad avviso dello stesso Elia, di sottrarre all'attuazione del principio di maggioranza un'area, quella del controllo sui limiti all'elettorato passivo, che attiene alla stessa composizione dell'assemblea rappresentativa.

In recenti contributi incentrati sull'analisi di un insieme di proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, si è opportunamente evidenziato inoltre come "il recupero di una nuova vitalità dell'istituzione parlamentare deve cominciare dall'adeguamento degli istituti del diritto parlamentare classico al nuovo modello di rappresentanza politica introdotto a partire dalle riforme elettorali del 1993".

Si potrebbe dire che ciò rappresenta da un lato una sorta di "ritorno alle origini"

del diritto parlamentare, se si richiamano le parole del Miceli, il quale nel pieno della "crisi di fine secolo", ricordava come proprio "il poco sviluppo e l'ignoranza del diritto parlamentare" rappresentasse una delle principali cause della decadenza dei regimi rappresentativi; d'altro canto, il rinnovato interesse per il diritto e le procedure parlamentari sembra porsi come un indispensabile *sequel* di quel processo di riforma del *corpus* di norme del diritto parlamentare che, concretizzatosi essenzialmente nel biennio 1997-1999, è stato ritenuto come il "luogo" privilegiato nel quale si sono quasi integralmente tradotte le esigenze di riforma politico-istituzionale, dal momento che è rimasta sostanzialmente inesausta quella di livello costituzionale.

Occorre anche aggiungere che, se per una parte di tali riforme – in particolare quelle attinenti ai profili funzionali dell'attività parlamentare, *in primis* quella legislativa – l'esigenza agevolmente individuabile è stata quella, ovvia in un Parlamento maggioritario, di temperare un *surplus* di potere di "decisione" in capo al *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, attraverso una maggiore certezza dei tempi di approvazione dei disegni di legge, con un eguale "maggiorazione" del potere di *scrutiny* dell'opposizione, attribuendole "certezza di spazi e di tempi", per un altro complesso di funzioni, eminentemente "tecniche", quali – e siamo all'oggetto delle presenti note – i procedimenti che conducono al giudizio sulla convalida degli eletti e sui requisiti di capacità di questi ultimi, il processo riformatore, che pure ha investito tale versante nel 1998, è stato essenzialmente incentrato sulla necessità di individuare una *no-partisan* area tra maggioranza e opposizione, nella consapevolezza che

l'interesse ad una composizione dell'assemblea parlamentare che scaturisca dallo svolgimento regolare di entrambi i giudizi suddetti rappresenti una decisione di carattere istituzionale.

Le ultime due legislature hanno funzionato dunque alla stregua di "laboratori" al fine di verificare se i correttivi introdotti abbiano infine prodotto risultati soddisfacenti; correttivi che hanno proseguito la direzione di quella differenziazione strutturale e funzionale che il procedimento di "verifica dei poteri" ha da sempre avuto rispetto agli ordinari procedimenti di formazione delle deliberazioni parlamentari e che ha progressivamente assunto i tratti di una "giurisdizionalizzazione" della procedura, quanto meno nella parte del procedimento che si svolge in seno alle apposite Giunte delle assemblee parlamentari.

Sembra difficilmente contestabile, alla luce della prassi intervenuta nel corso delle due ultime legislature, l'affermazione che Pasquale Stanislao Mancini faceva descrivendo, durante il periodo statutario, il sistema delle immunità e delle prerogative parlamentari: "esse – diceva il famoso giurista – hanno vita travagliata" e come sia agevole riscontrare che, venuti meno quei fattori che attutivano la conflittualità di un sistema di verifica dei poteri affidato alle stesse assemblee rappresentative – 1) le dinamiche di funzionamento del sistema elettorale di tipo proporzionale; 2) la "genuinità" della legislazione di contorno, compresa quella in materia di ineleggibilità/incompatibilità –, il *domain* dell'articolo 66 Cost. non possa ricomprendere attualmente ogni profilo del contenzioso elettorale, finendo per ignorare il fatto che la *governance* del processo elettorale – vale a dire l'insieme dei soggetti coinvolti, delle posizioni giuri-

diche e delle regole in esso operanti – richiede forse, anche nel momento del giudizio sulle possibili controversie, la presenza di una pluralità di soggetti con funzioni *lato sensu* “giurisdizionali”.

¹ Sul punto, cfr. S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova 1995, p. 121, il quale opportunamente ricorda come “la portata e la ratio delle modifiche, che riguardarono soprattutto i poteri del Presidente, l'ordine delle sedute e la disciplina della discussione, non possono comprendersi senza fare riferimento alla profonda crisi economica e sociale che attraversò il Paese in quegli anni e che fu all'origine del clima politico dal quale scaturirono i tumulti divampati a Milano nel 1898 e sanguinosamente repressi dal generale Bava-Beccaris”.

² Lo ricorda J. Luther, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico*, in *Quad. cost.*, n.3/1990, p. 533, citando le soluzioni avanzate, più di un secolo fa, da giuristi quali Jellinek e Seydel che proponevano già allora di affidare il sindacato delle elezioni per i corpi legislativi alla giurisdizione di un tribunale elettorale indipendente.

³ Cfr., per una prima sistemazione e definizione organica di tali istituti, P. S. Mancini, *Interpretazione dell'art. 45 dello Statuto del Regno. Relazione alla Camera dei Deputati. 30 luglio 1870*, in *Discorsi parlamentari di Pasquale Stanislao Mancini*, Camera dei Deputati, Roma 1894, vol. III, pp. 217 e ss, pp. 224 e 281.

⁴ Così, A. G. Manca, *Introduzione* pp. 26-27, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19.*

Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, Bologna 2000.

⁵ Così S. Merlini, *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata* (a cura di A. G. Manca-W. Brauner), Bologna 2000, p. 84, il quale sottolinea la “naturalità” degli *Standing orders* nello sviluppare la forma di governo parlamentare.

⁶ Come ricorda, S. Merlini, *op. cit.*, p. 84; cfr. sul punto, A. Laquize, *Le Parlement, organe de contrôle du gouvernement dans la France de la Restauration et de la Monarchie de Juillet*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, Bologna 2000, pp. 179 e ss.

⁷ Cfr. sul punto, Racioppi, *Bunelli, Commento allo Statuto del Regno*, pp. 225 e ss., i quali ricordano l'assenza di ogni regola per realizzare un regolamento; v. altresì S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova 1995, p. 62, il quale ricorda che, in conseguenza delle vicende belliche che vedevano l'esercito sabaudo impegnato nella prima guerra d'indipendenza, la Camera subalpina si limitò ad adottare un regolamento predisposto dall'esecutivo, a parziale deroga dell'autonomia regolamentare delle due camere sancita dall'art. 61 dello Statuto albertino.

⁸ Secondo quanto ricorda N. Lupo, in *Premessa* al volume *Studi pisa-*

ni sul Parlamento, in *Amministrazione in cammino*.

⁹ Così, S. Merlini, *op. cit.* pp. 90-91.

¹⁰ Così L. Luzzati, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, in *Nuova Antologia*, vol. VI, serie II, 1877, p. 354.

¹¹ Cfr. S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, *op. cit.*, p. 63, nota 7.

¹² Così, G. Leibholz, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all'art. 21 e all'art. 38 della Legge Fondamentale di Bonn*, in *Id. La rappresentanza nella democrazia*

¹³ Cfr. sul punto, A. Meniconi, *I burocrati nel Senato Regio*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, *cit.*, p. 361 ss.

¹⁴ Cfr. A. G. Manca, *I funzionari-deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, *cit.*, pp. 412 ss.

¹⁵ Sul punto, cfr. M. G. Missaggia, *La manipolazione dei risultati elettorali: la convalida nella 9 e nella 10 legislatura del Regno d'Italia*, in *Rivista storica italiana*, n. 1/2000, p. 194.

- ¹⁶ Sempre L. Luzzati, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, op. cit., che ricorda in particolare le vicende francesi, p. 354.
- ¹⁷ Cfr. sul punto, L. Luzzati, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, op. cit. in *Nuova Antologia*, vol. VI, serie II, 1877;
- ¹⁸ Così L. Elia, in *Le regole della dialettica parlamentare, nonché 40 proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in particolare i contributi di Gianfrancesco e Clementi e, da ultimo, V. Lipolis, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti parlamentari. Quaderno 2007 Il Filangieri*.
- ¹⁹ Così V. Miceli, *La verifica dei poteri*, in *Rivista politica parlamentare*, XXV, 1897, p. 690
- ²⁰ Il richiamo alle recenti vicende in tema di ammissibilità delle liste elettorali pare paradigmatico: si cfr. sul punto L. Trucco, *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento "una volta per tutte"?*, in www.giurcost.org e G. Buonomo, *I subentri nelle assemblee parlamentari in corso di legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 4/2007, pp. 911 e ss.