



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore SANNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 2010

Modifiche agli articoli 66 e 134 della Costituzione.
Introduzione della facoltà di ricorso alla Corte costituzionale
contro le deliberazioni delle Camere in materia di elezioni
e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento

ONOREVOLI SENATORI. - Il programma con il quale il Partito democratico si è presentato agli elettori nel 2008 esplicitamente prevede che «la regolarità delle elezioni di deputati e senatori deve essere decisa dalla Corte costituzionale».

Il presente disegno di revisione costituzionale propone una modifica degli articoli 66 e 134 della Costituzione finalizzata ad imporre tempi certi e più brevi di quelli attuali (peraltro meramente ordinatori) per la decisione sulle elezioni contestate e sui casi di incompatibilità ed ineleggibilità dei parlamentari. Una modifica che, senza cancellare il sistema di autodichia delle Camere sui titoli di ammissione dei suoi componenti, introduce la possibilità di un giudizio definitivo della Corte costituzionale nel caso in cui il Parlamento non si pronunci nel termine stabilito ovvero quando l'interessato o una minoranza qualificata delle Camere chieda alla Corte di riformare la decisione. L'opportunità di rimettere ad un organismo esterno alle Camere il giudizio sulla verifica dei poteri era stata valutata anche dal legislatore costituente, su proposta di Mortati.

Con l'argomento che «l'accertamento dei titoli di ammissione si compie attraverso un esame di pura legittimità, e quindi meglio può essere adempiuto da un organo che, per la sua composizione, dia affidamento di poterlo compiere con maggiore competenza ed indipendenza» (Assemblea costituente, resoconto della seduta plenaria antimeridiana del 10 ottobre 1947), Mortati aveva proposto che, ferma restando la pronuncia definitiva delle due Camere, il giudizio sul possesso dei requisiti di ammissione, nonché sulle questioni relative alla perdita del mandato, fosse rimesso ad un «tribunale elettorale» *ad hoc*, composto, in numero pari, di magi-

strati della Cassazione, del Consiglio di Stato e di membri eletti delle due Camere, e presieduto dal primo presidente della Cassazione.

In un contesto che risentiva ancora fortemente degli abusi subiti dal Parlamento in epoca fascista, e che dunque deponeva per un'incondizionata affermazione del principio di autodichia (quale quella che prevalse), Mortati aveva intuito che il problema di garantire l'effettiva tutela delle minoranze contro il pericolo di un giudizio condotto con criteri politici doveva ritenersi «non solo eventuale, ma concreto, ed esso tende a divenire sempre più grave via via che la lotta politica assume carattere di maggiore asprezza».

La questione si ripropone oggi, in termini evidentemente nuovi, in relazione alla composizione su base maggioritaria del Parlamento.

Anche durante la vigenza del sistema elettorale proporzionale e del sistema a collegio uninominale, l'articolo 66 era stato oggetto di critica, sebbene in quel caso il contenzioso elettorale si traducesse rarissimamente in spostamenti di seggi tra un partito e l'altro, riducendosi per lo più - nella dinamica politica italiana fino al 1994 - a conflitti tra candidati del medesimo partito. Anche in quel caso, però, si era sostanzialmente (ma in maniera inaccettabile) giunti ad una prassi che trovava varie argomentazioni per giustificare quasi sempre la permanenza del parlamentare in carica sulla base di una logica di protezione reciproca degli eletti.

Tuttavia, è solo a partire dal 1993, sia in vigenza del sistema misto introdotto all'epoca, sia con l'attuale sistema elettorale, che la necessità di una modifica dell'articolo 66 è infatti divenuta particolarmente urgente.

Il Senato, nell'unico caso sottoposto alla valutazione della Assemblea nella XVI legislatura, a conclusione del complesso procedimento di contenzioso elettorale previsto dal Regolamento della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ha deciso di attendere non solo lo sviluppo di indagini della magistratura ordinaria (pur avendo ampi poteri istruttori e di accertamento), ma addirittura il formarsi di un giudicato penale, per potere - in un futuro indeterminato - definitivamente deliberare. Un modo implicito, a giudizio del proponente, di denegare giustizia nel caso concreto, ed evitare la responsabilità che incombe sulle Camere per l'effetto dell'articolo 66 della Costituzione.

Inoltre, un contenzioso provocato da un ricorso relativo alla assegnazione dei seggi del Senato nella Circoscrizione America del Nord, a 19 mesi dall'inizio della legislatura non ha ancora avviato la verifica su verbali e schede in contestazione.

Una riforma dell'attuale previsione costituzionale, alla luce degli evidenti limiti di funzionamento registrati nella sessantennale applicazione parlamentare, si rende dunque necessaria.

In astratto, vi sono due soluzioni possibili per rendere più veloce e scevro dal dubbio di un giudizio partigiano il controllo sul contenzioso elettorale.

Da un lato, vi è il modello francese introdotto nella Costituzione del 1958, contemporaneo al passaggio al sistema maggioritario - in realtà si riscontra un precedente nella Costituzione austriaca del 1920, adottata in regime proporzionale - che trasferisce completamente il potere di verifica e accertamento sull'organo di giustizia costituzionale (articolo 59 della Costituzione della quinta Repubblica).

Dall'altro, vi è il modello tedesco di tipo misto: il primo comma dell'articolo 41 della Legge fondamentale tedesca affida il potere al Bundestag; il secondo comma ammette il ricorso davanti al Tribunale costituzionale e

il terzo rinvia ad una legge ordinaria per l'applicazione.

Questo secondo schema pare più adatto al nostro assetto istituzionale per la sua flessibilità, che si accompagna ad un effetto non meno garantista: la possibilità di appello alla Corte costituzionale retroagisce infatti sulle decisioni prese dal Parlamento e ne condiziona il comportamento, imponendo rigore giuridico alla giurisdizione domestica delle Camere.

Un modello di tal genere fu prescelto nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura (articolo 84 e 134, lettera g), del testo del 4 novembre 1997).

Quanto ai soggetti legittimati a ricorrere alla Corte costituzionale, il presente disegno di legge li individua innanzitutto negli «interessati», cioè nei parlamentari oggetto delle pronunce di decadenza dal mandato ovvero nei candidati ai quali sarebbe preclusa l'attribuzione del seggio per effetto delle pronunce sui titoli di ammissione degli eletti. Un autonomo potere di attivazione del riesame in Corte costituzionale è inoltre attribuito ad un decimo della Camera che ha adottato la deliberazione, con ciò riconoscendo l'istanza generale di tutela dei diritti delle minoranze che era già nello spirito della proposta di Mortati.

Questa scelta riflette peraltro la natura del giudizio elettorale come venutasi a configurare nella giurisprudenza e nella normativa parlamentare. Già oggi, la previsione dell'articolo 2 del Regolamento per la verifica dei poteri del Senato («La Giunta può procedere anche d'ufficio agli accertamenti ritenuti necessari ed adottare le conseguenti deliberazioni in relazione ai risultati elettorali, ai requisiti richiesti dalla legge per gli eletti ed alle cariche ricoperte dai senatori») è abbastanza chiara nel senso che non solo l'attività di accertamento, ma anche quella di impulso della procedura promana da una articolazione interna alla organizzazione parlamentare, la

Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

E nel procedimento, sulle proposte della Giunta in materia di elezioni contestate, ineleggibilità ed incompatibilità, una minoranza (venti senatori) può proporre all'Assemblea una deliberazione difforme.

Ecco perché, anche nel modello proposto, che prevede una seconda istanza di giudizio davanti alla Corte, è mantenuto un ruolo della minoranza parlamentare nel ripristino *secundum ius* della situazione alterata da una convalida illegittima o da una deliberazione parlamentare che illegittimamente respingeva la proposta di pronunciare una decadenza dal seggio, anche a seguito del vano decorso dei termini di un'opzione. Se tale ripristino è funzione attribuita alla Corte costituzionale, allora essa deve poter essere investita sia dal soggetto interessato cui il-

gittimamente la Camera abbia dato torto (o sulla cui istanza si sia rifiutata di pronunciarsi, dopo un termine certo), sia dal decimo della Camera la cui proposta sia risultata soccombente nel voto dell'Assemblea.

In definitiva, occorre evitare il ripetersi di inevitabili fenomeni di interpretazioni partigiane del potere di cui al vigente articolo 66 della Costituzione, particolarmente laceranti in un quadro di democrazia maggioritaria.

Per quanto sopra esposto, si auspica un esame ed un'approvazione in tempi rapidi del presente disegno di legge, che si propone anche come nuova cornice costituzionale di una necessaria ridefinizione della materia delle incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari, che il proponente ritiene correttamente prospettata nel disegno di legge Atto Senato n. 1630 dei senatori Follini, Augello, D'Alia e Sanna.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 66 della Costituzione)

1. All'articolo 66 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Sulla elezione contestata dei propri componenti e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, anche sopraggiunte, ciascuna Camera delibera entro sei mesi dall'inizio della legislatura o dalla contestazione. Contro la deliberazione, o nel caso di inutile decorso del termine, l'interessato ovvero un decimo dei componenti della Camera che ha adottato la deliberazione stessa possono proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni».

Art. 2.

(Modifica dell'articolo 134 della Costituzione)

1. All'articolo 134 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente capoverso:

«sui ricorsi contro le deliberazioni delle Camere circa l'elezione contestata e le cause di ineleggibilità ed incompatibilità dei propri componenti».

