

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4375

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del deputato **FRANCESCO SANNA**

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 di cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento

Presentata il 17 marzo 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta costituzionale reca modifiche agli articoli 66 e 134 della Costituzione finalizzate a imporre tempi certi e più brevi di quelli attuali (peraltro meramente ordinatori) per la decisione sulle elezioni contestate e sui casi di incompatibilità e ineleggibilità dei parlamentari. Modifiche che, senza cancellare il sistema di autodichia delle Camere sui titoli di ammissione dei loro componenti, introducono la possibilità di un giudizio definitivo della Corte costituzionale nel caso in cui il Parlamento non si pronunci nel termine stabilito ovvero quando un interessato o una minoranza qualificata delle Camere chieda alla Corte di riformare la decisione. L’opportunità di rimettere a 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 a un «tribunale elettorale» *ad hoc*, composto, in numero pari, di magistrati della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato nonché di membri eletti delle due Camere, e presieduto dal primo presidente della Corte di 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 quello 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 è riproposta, in termini evidentemente nuovi – dal 1994 ad oggi – in relazione alla composizione del Parlamento in base a leggi elettorali che prevedono un sistema maggioritario o un premio di maggioranza.

Anche durante la vigenza del sistema elettorale proporzionale e del sistema a collegio uninominale, l'articolo 66 della Costituzione 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 a 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.

Ma anche con i sistemi elettorali sperimentati successivamente e in prospettiva con quelli che verranno, la necessità di una modifica dell'articolo 66 è apparsa assolutamente necessaria.

Le prassi parlamentari hanno accentuato in negativo tale necessità, rendendola urgente alla luce delle polemiche che le recenti decisioni delle Camere hanno determinato.

Il Senato della Repubblica, ad esempio, nell'unico caso sottoposto alla valutazione dell'Assemblea nella XVI legislatura, a conclusione del complesso procedimento di contenzioso elettorale, ha deciso – difformemente alle conclusioni della Giunta delle

elezioni e delle immunità – di attendere 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 e di evitare la responsabilità che incombe sulle Camere in forza dell'articolo 66 della Costituzione.

Nella XVII legislatura, la perdita sopravvenuta all'elezione dei titoli di ammissione alla carica, in forza dell'applicazione dell'istituto dell'incandidabilità disposto dalle norme attuative della legge anticorruzione (legge n. 190 del 2012, cosiddetta legge Severino), ha prodotto due diversi esiti: una deliberazione di decadenza nel caso del senatore Silvio Berlusconi e una deliberazione che disattende l'esecuzione del giudicato penale nel recente caso del senatore Augusto Minzolini.

In entrambi i casi si sono accentuati i diversi limiti dell'attuale previsione costituzionale.

In primo luogo, una volta che è chiamato a dichiarare la perdita dei requisiti di eleggibilità per effetto di una sentenza (e massimamente all'esito di un giudizio penale) il Parlamento è fortemente attratto dalla prospettiva di instaurare un improprio « processo ai processi », che può addirittura concludersi senza una vera e propria motivazione del giudizio, prevista dall'articolo 111, sesto comma, della Costituzione per tutti i provvedimenti giurisdizionali. Una sorta di anomalo quarto grado di giurisdizione parlamentare, sicuramente non previsto dalla disposizione costituzionale che invece, al contrario, concentra nell'unica ed esclusiva sede delle Camere la completa valutazione sui titoli di ammissione alla carica. Ciò non è evidentemente possibile quando un requisito per l'elezione – quello del possesso integrale dei diritti politici – viene ad essere caducato per effetto di una sentenza.

Si osserva poi il paradosso della continua evocazione, nel dibattito parlamentare, della necessità di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale le norme che hanno portato alla perdita dei requisiti di eleggibilità, come accade nell'applicazione della legge Severino.

Tuttavia questo oggi non è possibile per l'interpretazione — consolidata da parte della Camera dei deputati, recente da parte del Senato della Repubblica — secondo la quale le Giunte delle elezioni parlamentari non sono organi giurisdizionali. Per questa visione degli organi parlamentari in sede di applicazione dell'articolo 66 della Costituzione — non condivisa dal proponente — il Parlamento non può sollevare la questione di legittimità costituzionale sulle norme che incidono, e addirittura determinano, l'esistenza del requisito di ammissione alla carica di senatore o di deputato.

Con il risultato che, invece di sottoporre alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale, nella delibera assunta ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione il Parlamento disapplica *de facto* la norma.

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

In astratto, vi sono due soluzioni possibili per rendere più veloce e scervo dal dubbio di un giudizio partigiano il controllo sul contenzioso elettorale e sulla perdita dei titoli di ammissione dei requisiti di eleggibilità determinati da pronunce giurisdizionali.

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 a una legge ordinaria per l'applicazione.

Questo secondo schema pare più adatto al nostro assetto istituzionale per la sua flessibilità, che si accompagna a 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 (articoli 84 e 134, lettera g), del testo del 4 novembre 1997).

Quanto ai soggetti legittimati a ricorrere alla Corte costituzionale, la presente proposta di legge costituzionale 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 a un decimo dei componenti 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, i Regolamenti delle Giunte delle elezioni di Camera e Senato dispongono con chiarezza che non solo l'attività di accertamento, ma anche quella di impulso della procedura promanano da un' articolazione interna all'organizzazione parlamentare.

Inoltre nel procedimento, sulle proposte delle Giunte in materia di elezioni contestate, ineleggibilità e incompatibilità, una minoranza qualificata può proporre all'Assemblea una deliberazione difforme.

Ecco perché, anche nel modello proposto, che prevede una seconda istanza di giudizio davanti alla Corte costituzionale, 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 respingesse la proposta di pronunciare una decadenza dal seggio, anche a seguito del vano decorso dei

termini di un'opzione. Se tale ripristino è una funzione attribuita alla Corte costituzionale, allora essa deve poter essere investita sia dal soggetto interessato cui illegittimamente la Camera abbia dato torto (o sulla cui istanza si sia rifiutata di pronunciarsi, dopo un termine certo), sia dal decimo dei componenti della Camera la cui proposta sia risultata soccombente nel voto dell'Assemblea.

Nel suo giudizio, che avverrebbe secondo lo schema conosciuto del conflitto di attribuzione, nulla vieterebbe alla Corte di sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale — anche su istanza del parlamentare interessato ovvero della minoranza che l'abbia adita — sulle norme

rilevanti nell'assunzione della delibera parlamentare.

In definitiva, occorre evitare il ripetersi di inevitabili fenomeni di interpretazioni partigiane del potere di cui al vigente articolo 66 della Costituzione, particolarmente incidenti sulla credibilità delle istituzioni.

Per quanto esposto, si auspicano un esame e un'approvazione in tempi rapidi della presente proposta di legge costituzionale, che si pone anche come nuova cornice costituzionale della necessaria ridefinizione e dell'opportuno aggiornamento della disciplina delle incompatibilità e ineleggibilità parlamentari, che il proponente ritiene egualmente urgente.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

(Modifica all'articolo 66 della Costituzione).

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

« Sull'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 all'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 e incompatibilità dei propri componenti ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



17PDL0061160