

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2071

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore POLLICE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 1990

Modifica dell'articolo 66 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – 1. – Negli ultimi anni sono divenuti più frequenti i brogli e le irregolarità nelle elezioni politiche e amministrative.

Ne sono scaturiti processi penali contro i responsabili e allarmate preoccupazioni nell'opinione pubblica. È superfluo sottolineare che l'insorgere di dubbi sulla genuinità delle elezioni mina alla base la democrazia rappresentativa. Se la sovranità appartiene al popolo, ne consegue che l'alterazione colposa o dolosa della volontà dell'elettore intacca la stessa sovranità popolare e quindi la legittimazione del sistema parlamentare.

Per cercare un rimedio alla situazione ormai insostenibile, viene prospettata una riforma su due livelli legislativi: costituzionale e ordina-

rio. Le due proposte sono complementari. Tuttavia stanno anche a sè e quindi potrebbero essere approvate pure separatamente, atteso il differente *iter* parlamentare. Per la legge ordinaria, vedasi il disegno di legge «Disposizioni per le elezioni suppletive della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» (atto Senato n. 2072).

2. – È opportuno ricordare il dibattito dell'Assemblea costituente sull'attuale articolo 66 della Costituzione, che trarremo dalla nota opera di Falzone, Palermo, Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1948.

Propose l'onorevole Mortati di affidare a un tribunale elettorale, composto in numero pari di magistrati della Cassazione, del Consiglio di

Stato e di membri eletti dalle due Camere, e presieduto dal primo presidente della Corte di cassazione, il giudizio sul possesso dei requisiti per la nomina a membro del Parlamento, riconoscendo tuttavia alle Camere il diritto alla pronuncia definitiva sull'ammissione dei propri membri e sulla loro cessazione dall'ufficio. Nel dare ragione della sua proposta, l'onorevole Mortati dichiarò di voler tutelare i diritti delle minoranze di fronte al pericolo che la verifica dei poteri «si faccia con criteri politici», pericolo concreto e che «tende a divenire sempre più grave via via che la lotta politica assume caratteri di maggiore asprezza»; e aggiunse di non ritenere fondata l'obiezione di far venire meno e compromettere l'indipendenza e la posizione di organo supremo rivestite dal Parlamento, sia perchè secondo la proposta il giudizio definitivo rimane al Parlamento, sia perchè «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 e indipendenza». Concluse, l'onorevole Mortati, ricordando che il sistema proposto si accostava a quello vigente in Inghilterra fin dal 1868 (deferimento del giudizio sulle elezioni contestate a due giudici delle Corti supreme e giudizio definitivo riservato alla Camera dei comuni).

Il problema era stato sollevato dallo stesso onorevole Mortati in seconda sottocommissione il cui presidente onorevole Terracini, nel dichiararvisi contrario, disse che «nel Parlamento italiano si è affermato un principio che, se non è codificato, ha nondimeno un suo grande valore: il Parlamento si considera come una zona extraterritoriale; la Camera ha un'amministrazione sua e persino un suo piccolo governo interno, perchè il presidente emette autonomamente i suoi decreti. Il che sta a provare che la Camera ha una sovranità che non tollera, neppure nelle cose di minore importanza, una qualsiasi limitazione»; e pertanto «ogni intromissione, sia pure della magistratura, è da evitarsi. Attraverso la Giunta delle elezioni è ancora la massa degli elettori che giudica della propria azione; quindi è proprio il principio della sovranità popolare che si afferma nuovamente nella verifica dei

poteri». La proposta Mortati trovò sostenitori e, sempre in sottocommissione, l'onorevole Giovanni Leone dichiarò di aderirvi perchè per verificare la validità delle elezioni occorre spesso esaminare problemi di natura giuridica e quindi, affinchè un controllo di tal natura possa veramente aver luogo, il potere di effettuarlo dovrebbe essere affidato a un organo giurisdizionale.

In Assemblea il presidente della Commissione, onorevole Ruini, non accettò la proposta Mortati (si dichiarò contrario anche alla proposta dell'onorevole Romano tendente ad affidare *sic et simpliciter* la verifica dei poteri alla Corte di cassazione) e rilevò che non si può «spossessare il Parlamento di una sua attribuzione cui è legato un valore altamente democratico. Nell'esercizio del loro potere di verifica, dopo tutto, i due rami del Parlamento (in Italia) non hanno mai compiuto gravissimi abusi... In tutta la loro storia le Camere hanno mostrato senso di giustizia in questa materia». L'onorevole Mortati non insistette nella proposta, ma l'onorevole Lucifero la fece sua ritenendo essere «una garanzia per tutti che un organo misto esamini ogni elezione contestata: almeno sarà una garanzia per il Parlamento, perchè non si facciano certi commenti e certe polemiche che certamente non sono utili al suo prestigio». Posta in votazione, la proposta fu respinta.

L'aggiunta delle parole «e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità» si deve a una proposta dell'onorevole Calamandrei; l'onorevole Ruini osservò che «s'è sempre inteso che quando sopravviene una causa di ineleggibilità o di incompatibilità, questa sia compresa nella "ammissione" e ricada sempre nel giudizio di verifica della Camera»; tuttavia non fu contrario alla specificazione, e l'Assemblea votò in senso favorevole.

3. - Un rapido sguardo al diritto costituzionale comparato consente di rilevare che esistono almeno tre sistemi al riguardo.

Il primo affida il giudizio sulle elezioni alla magistratura ordinaria o costituzionale, le cui decisioni sono definitive. Così in Inghilterra e, di recente, in Spagna, dove spetta a ciascuna Camera solo l'esame delle incompatibilità, mentre in Francia sulle controversie elettorali decide la Corte costituzionale.

Il secondo attribuisce la cosiddetta verifica dei poteri alle Camere stesse. Così in USA e Italia.

Il terzo assegna tale competenza al Parlamento, ma la decisione è impugnabile davanti alla Corte costituzionale. Così nella Germania federale.

Ogni sistema ha la sua *ratio iuris* e giustificazioni storico-sistematiche. Sarebbe lungo riportarle. Basti dire che in Italia la verifica dei poteri è sempre stata motivo di contrasti parlamentari, specialmente nel periodo statutario.

Venendo all'oggi, il progetto sposa il sistema misto, alla tedesca. Tale sistema consente di conservare in Italia il «giudizio dei pari», ma, per evitare che esso possa soggiacere alla sola ragione politica anziché soprattutto alle ragioni del diritto, ne mitiga l'assolutezza attribuendo un diritto d'appello a due categorie di legittimari: i membri della Camera interessata e i candidati che abbiano proposto reclamo.

Questa soluzione rappresenta un'evoluzione garantista dell'assetto attuale, che non soddisfa più perché consente persino che, nel segreto dell'urna, due più due facciano cinque.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 66 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Contro le decisioni definitive delle Camere possono ricorrere alla Corte costituzionale i membri della Camera interessata e i candidati che presentarono reclamo.

La legge stabilisce le norme d'attuazione».