



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore ZANDA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013

Modifica agli articoli 66 e 134 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari

ONOREVOLI SENATORI. - «È molto inusuale e potenzialmente problematico che i partiti che hanno vinto le elezioni abbiano l'autorità definitiva nelle controversie elettorali. Il sistema potrebbe certamente mettere in dubbio l'imparzialità dell'organo giudicante e l'efficacia della misura disponibile ai reclamanti. Perlopiù, il periodo riservato alla decisione nelle controversie non garantisce rimedio puntuale». Le frasi appena riportate non sono riprese da un dibattito politico italiano o comunque pronunciate da attori politici del nostro Paese, in occasione di polemiche elettorali o post-elettorali. Esse sono tratte, invece, dalla relazione che un'organizzazione internazionale - l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) - dedicava alle elezioni parlamentari italiane del 9-10 aprile 2006.

Ci troviamo di fronte - si badi bene - a considerazioni di carattere generale, aventi ad oggetto il sistema di giustizia in materia elettorale nel nostro Paese, applicabili a tutte le legislature repubblicane indipendentemente dalla natura e dal livello effettivi del contenzioso. Per questa ragione, esse meritano la massima considerazione ed attenzione. Testimoniano, infatti, un persistente *deficit* garantistico del nostro sistema costituzionale che richiede urgentemente un intervento riformatore.

L'introduzione di una giurisdizione domestica in materia di contenzioso elettorale da parte delle Camere affonda le sue radici in un periodo molto lontano della storia parlamentare italiana, essendo il frutto delle riforme dei regolamenti parlamentari del 1868. Per quanto già all'epoca si trattasse di una scelta, per così dire, di retroguardia rispetto ad altri ordinamenti europei, essa

poteva essere giustificata sulla base della incerta salvaguardia dell'autonomia parlamentare nei confronti degli altri poteri dello Stato, ivi compreso un potere giudiziario che, soprattutto per ciò che concerneva l'ordinamento del pubblico ministero, non appariva adeguatamente salvaguardato nella sua autonomia ed indipendenza.

Il consolidamento dell'edificio dello Stato costituzionale di diritto ha finito per rendere anacronistica la sopravvivenza, nella sua originaria configurazione, del citato istituto, sicché la sua conferma nell'articolo 66 della Costituzione si pone in contraddizione con le ispirazioni e la logica più profonda del testo costituzionale.

Va del resto sottolineato che per una prima lunga fase dell'esperienza costituzionale repubblicana, il carattere proporzionale della legge elettorale e, conseguentemente, della rappresentanza politica all'interno delle Camere, ha impedito di scorgere con nitidezza i rischi insiti nella «giurisdizione domestica»: l'assenza, cioè, di una forza politica che da sola raggiungesse la maggioranza in seno alle Camere ha consentito una sorta di «controllo reciproco» tra tutti gli operatori del sistema politico-parlamentare e, quindi, ha reso impensabili utilizzazioni arbitrarie dell'istituto delineato dall'articolo 66 della Costituzione. Del resto, l'eventuale decadenza di un parlamentare avrebbe determinato semplicemente la «surroga» di altro candidato appartenente alla stessa lista.

La situazione è divenuta ben diversa a partire dalla metà degli anni Novanta con l'avvento dell'era del maggioritario (o della transizione, secondo un'altra prospettiva): in un contesto in cui è ben individuabile una maggioranza parlamentare e di governo

e tale maggioranza dispone del potere di decisione finale, affidare alla decisione delle Camere la soluzione delle controversie elettorali significa rimettere alla decisione maggioritaria le controversie stesse.

È evidente la lontananza di tale soluzione ai principi dello Stato di diritto e della necessaria terzietà ed indipendenza del giudice.

Sotto questo punto di vista, la riforma elettorale, di cui alla legge 21 dicembre 2005, n. 270, non ha modificato i termini della questione, restando la soluzione delle controversie elettorali esposta a torsioni della decisione in chiave filo-maggioritaria, quale che essa sia.

Non può sfuggire il contrasto di tale situazione con i principi fondamentali di tutela innanzi ad un giudice terzo dei propri diritti; principio garantito non solo dalla Costituzione italiana (articolo 24) ma anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, (articolo 6), e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 47).

Proprio dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo provengono segnali che dovrebbero indurre ad una rapida modificazione della disciplina costituzionale italiana. La Corte di Strasburgo, infatti, pronunciandosi sul diverso, ma affine, tema delle immunità parlamentari, ha in più di un'occasione condannato il nostro Paese per l'inadeguata possibilità di accesso ad un giudice terzo ed imparziale nei procedimenti disciplinati dall'articolo 68 della Co-

stituzione da parte del terzo danneggiato (decisioni *Ielo c. Italia* del 6 dicembre 2005; *Cordova c. Italia* 1 e 2, del 30 gennaio 2003, e *De Jorio c. Italia* del 3 giugno 2004). È di tutta evidenza come tali considerazioni possano a maggior ragione trasferirsi alla tematica dell'articolo 66 della Costituzione.

È giunto, quindi, il momento di allineare la disciplina italiana in materia di contenzioso elettorale alle più garantiste soluzioni operanti in altri Paesi europei.

Tra le molteplici soluzioni a disposizione, quella che qui si presceglie si ispira alle esperienze francese ed austriaca: si tratta dell'affidamento dell'intera materia del giudizio sui titoli di ammissioni e del contenzioso in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alla Corte costituzionale. È una soluzione che contempera le già sottolineate esigenze di recupero di istanze garantiste con la peculiare composizione e specializzazione dell'organo, che ne fa il giudice naturale di questioni che incidono sulla regolare composizione e funzionamento di altri organi costituzionali.

Spetterà alla legge attuativa - che nel presente disegno di legge si intende quale legge ordinaria - specificare poi le modalità di esercizio di tale attività (in particolare l'introduzione di elementi di officiosità nel procedimento di verifica ovvero la selezione più o meno ampia dei soggetti ricorrenti), sottraendo tale importantissimo aspetto della disciplina ai regolamenti «minori» (o meglio «speciali») delle Camere che attualmente intervengono in materia.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 66 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 66. – Sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità giudica la Corte costituzionale, nelle forme e nei termini stabiliti dalla legge ordinaria».

Art. 2.

1. L'articolo 134 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 134. – La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione;

sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».