



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori BUEMI, LONGO e NENCINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GIUGNO 2013

Modifica dell’articolo 66 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema della sovranità assoluta delle Camere, in ordine ai titoli di ammissione dei loro membri, in tanto si giustifica in quanto si sappia essere severi e tempestivi nel far rispettare il risultato del giudizio sulla regolarità della proclamazione.

Potrebbe apparire scontato che un Paese di antica democrazia come l'Italia soddisfi tutti i sette principi-chiave che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha individuato per designare un'elezione democratica (universale, uguale, *fair*, segreta, libera, trasparente e responsabile). In realtà, il contenzioso elettorale è vittima ancora di un antico feticcio che lo riporta in buona parte al di fuori delle più moderne soluzioni individuate per introdurre il principio di legalità anche nel dominio della politica. Lo dimostra l'estrema difficoltà, per le Camere, di contestare l'illegittima proclamazione e di effettuare il subentro dell'avente titolo.

Non è un caso che, dal primo esame che osservatori internazionali hanno condotto in concreto sulle nostre elezioni, sia scaturita la seguente affermazione: «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». Così si esprime la relazione che l'OSCE ha dedicato alle elezioni parlamentari italiane del 9-10 aprile 2006.

Sono considerazioni di carattere generale, aventi ad oggetto il sistema di giustizia in

materia elettorale nel nostro Paese, ma divengono vieppiù significative dopo le vicende che hanno visto il grave ritardo nella definizione delle procedure di verifica dei poteri nella XV legislatura. Il principio convenzionale di ragionevole durata del processo deve applicarsi anche alla verifica dei poteri, che non può protrarre all'infinito la pronuncia su doglianze spesso legittime di ricorrenti in attesa di giustizia.

Ma, soprattutto, ciò che viene in rilievo è il principio di terzietà del giudice, anch'esso proclamato a livello convenzionale internazionale: l'OSCE informa la sua azione al Codice di buona pratica elettorale stilato dalla *European Commission for Democracy through Law* (cosiddetta «*Venice Commission*», allora presieduta da Antonio La Pergola). Si tratta di un testo (Opinion n. 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.) il cui *explanatory report* (adottato il 18 e 19 ottobre 2002) al paragrafo 3 dichiara che «*Appeal to parliament, as the judge of its own election, is sometimes provided for but could result in political decisions. It is acceptable as a first instance in places where it is long established, but a judicial appeal should then be possible*». È di tutta evidenza come questo sindacato giurisdizionale in Italia sia del tutto assente; anzi, tale lacuna si estende anche agli atti preparatori, nonostante il fatto che la dichiarazione del Consiglio dell'Unione interparlamentare resa a Parigi il 26 marzo 1994 prescriveva che al rigetto o alla limitazione di candidatura si applichi la possibilità di appello ad una giurisdizione competente a decidere prontamente (*Declaration on criteria for free and fair elections*, paragrafo 3(8)).

Si tratta di materiale normativo che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha giudicato rilevante per la sua recente giurisprudenza (sentenza 11 gennaio 2007, *Russian conservative party of entrepreneurs and others v. Russia*), sia perché consacrato nella risoluzione 1320 (2003) adottata il 30 gennaio 2003 dall'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, sia perché oggetto di una dichiarazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 13 maggio 2004. È quindi tutt'altro da escludere che esso possa portare ad una condanna dello Stato italiano, per inadempimento degli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dei suoi protocolli addizionali (legge 4 agosto 1955, n. 848).

Per questa ragione tali conclusioni meritano la massima considerazione ed attenzione.

Testimoniano, infatti, un persistente *deficit* garantistico del nostro sistema costituzionale che richiede urgentemente un intervento riformatore.

Allineare la disciplina italiana in materia di contenzioso elettorale alle soluzioni francese ed austriaca - affidando l'intera materia del giudizio sui titoli di ammissione e del contenzioso in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alla Corte costituzionale - appare però non cogliere appieno la diversità delle fattispecie che possono verificarsi: le Camere possono, se vogliono, esprimersi in tempi ragionevoli e secondo diritto, come avvenne nella XIV legislatura in Senato quando ci si pronunciò per la decadenza dei senatori Magri e Malentacchi.

Gli scostamenti da questo modello richiedono risposte differenziate.

Contro una decisione assunta sotto l'imperio della politica e non del diritto è bene che si pronunci la sede del conflitto di attribuzioni, da parte dei soggetti titolati a lamentare la lesione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita. Ciò so-

prattutto dopo che - con le sentenze 11-17 gennaio 2000, n. 10 e n. 11 - la Corte costituzionale ha affermato di poter valutare in concreto se una decisione assunta da una Camera abbia straripato dall'ambito di corretto utilizzo del potere attribuito dalla Costituzione (in questo caso, dall'articolo 66 correttamente inteso, come procedura *pleno iure* giurisdizionale e rispondente alla «grande regola» dello Stato di diritto).

Contro una non decisione - cioè il non *liquet*, esito legittimo per la politica ma che nel diritto è sanzionato come denegata giustizia sin dalla novella n. 17 del *Corpus iuris* di Giustiniano - è invece necessario che abbia cognizione piena un organo giurisdizionale ordinario, sia pure di massimo livello: si propone pertanto che, decorso un termine ragionevole fissato in un anno per la pronuncia dell'Assemblea, la decisione sui ricorsi passi - previa riassunzione da parte dell'interessato - alle sezioni unite civili della Corte di cassazione, dalla cui pronuncia potrà discendere direttamente la decadenza del titolare illegittimo del seggio e la sua sostituzione, con efficacia costitutiva, da parte del ricorrente. Anche in tal caso, sarà possibile il ricorso per conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, da parte dei soggetti titolati a lamentare il cattivo utilizzo del potere conferito alla Cassazione.

Infine, si propone che la legge attuativa - che nel presente disegno di legge costituzionale si intende quale legge ordinaria, e che dovrà in primo luogo disciplinare le modalità del ricorso alla Corte costituzionale, delimitando la nozione di «soggetti interessati» a ricorrere - affronti anche la questione del giudizio sugli atti preparatori del procedimento elettorale, sottraendolo al controllo dei titoli di ammissione dei componenti delle Assemblee parlamentari e demandandolo alla Corte d'appello.

I problemi che si sono posti, in proposito, sono due.

Da un lato, vi è il giudizio sulle cause originarie di ineleggibilità: già al termine

della XIII legislatura l'Amministrazione dell'interno aveva ritenuto di pronunciarsi comunque su un caso specifico (quello delle dimissioni del sindaco di comune sopra i ventimila abitanti, che non fossero state rese prima dei sei mesi dallo scioglimento tecnico delle Camere), con l'emanazione della circolare n. 153 del 2000 del Ministero dell'interno. Se anche fosse vero che in tale circolare - come ribadito dal Governo nella seduta di interpellanze ed interrogazioni dedicata alla vicenda il 9 novembre 2000 alla Camera - più che altro si offriva un'indicazione agli «amministratori locali i quali intendessero, in vista della prossima scadenza elettorale, presentare la propria candidatura al Parlamento», essa apparve, a diversi gruppi politici, un'arbitraria interferenza del Governo nella competenza propria della Camera. Il problema è che l'ossequio formale alla competenza finale della Giunta nasconde nei fatti la possibilità di mettere la futura Camera dinanzi al «fatto compiuto», se non si ferma prima il candidato ineleggibile. Ciò avvenne all'epoca con il sindaco di Roma, che si valse poi proprio del parere reso da una commissione speciale che - previa udienza del 25 ottobre 2000, relatore Anastasi - s'esprime sull'interpretazione dell'articolo 7 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (protocollo n. 1052/2000 sez. I) proprio ribadendo le «complesse e delicate questioni ermeneutiche» che non si prestano «a costituire oggetto della funzione consultiva che il Consiglio di Stato esercita». In altri termini nel parere si affermava che l'unica giurisprudenza ammessa, in tema di verifica dei poteri delle Camere, è quella delle Camere stesse: «per l'effetto della scelta compiuta dai Costituenti, il giudizio sui titoli di ammissione degli eletti è quindi un giudizio parlamentare e di competenza esclusiva delle Camere, le quali esplicano, con la verifica dei poteri, una competenza di natura giurisdizionale, che la Costituzione sottrae alla competenza

della Magistratura ancorché le relative controversie ineriscano a diritti soggettivi di natura pubblica».

Una tale conclusione circa l'incompetenza della giurisdizione significa, di fatto, legittimare dietro l'articolo 66 una «politica del fatto compiuto» che, in riferimento alle regioni, il giudice Cassese ha fortemente stigmatizzato: «Si tratta di una normativa evidentemente incongrua: non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali» (Corte costituzionale - sentenza 22 febbraio-3 marzo 2006, n. 84). Ecco perché il presente disegno di legge costituzionale sottrae alla verifica dei poteri tale disciplina delle esclusioni della candidatura per motivi di ineleggibilità e - secondo il modello spagnolo - la conferisce alla giurisdizione, nella fattispecie alla Corte d'appello, che ha l'obbligo di pronunciarsi prima dello svolgimento delle elezioni.

Dall'altro lato, vi è il giudizio sulle altre cause di esclusione della candidatura e sulle esclusioni delle liste. Finora la Corte costituzionale non ha voluto pronunciarsi (al di là di una sentenza di inammissibilità: Corte costituzionale, 13-20 novembre 2000, n. 512) su quale sarebbe il giudice competente, mentre ancora nella XV legislatura (caso Commercio: decisioni della Giunta per le elezioni della Camera del 13 dicembre 2006) alla Camera è stata dichiarata l'inammissibilità di reclami presentati avverso l'esclusione di una lista dalla candidatura nelle elezioni politiche, ritenendo che «la verifica dei titoli di ammissione degli eletti esclude per definizione che nella stessa possa ritenersi ricompreso anche il controllo sulle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali

(singoli o intere liste) non hanno affatto partecipato alla competizione elettorale».

Poiché però il giudice ordinario è fermissimo nel dichiarare che – come tutto il riscontro del regolare svolgimento delle operazioni elettorali – resta precluso ogni sindacato, alternativo, concorrente o successivo, di qualsiasi autorità giurisdizionale sulle decisioni assunte dagli uffici elettorali (Cassazione civile, sezioni unite, 9 giugno 1997, n. 5135, Cassazione civile, sezioni unite, 22 marzo 1999, n. 172; in questo l'autorità giudiziaria ordinaria dissente anche dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione I, 9 marzo 1994, n. 580, secondo cui gli atti impugnati, in tali casi, non rivestono la natura di provvedimenti amministrativi, costituendo espressione di attività giurisdizionale, e incidono su posizioni di diritto soggettivo), non resterebbe che concludere che l'impossibilità di richiedere tutela giurisdizionale, nella fattispecie, lede le previsioni degli articoli 24 e 113 della Costituzione e dell'articolo 6, paragrafo 1, della

Convenzione europea dei diritti dell'uomo (così come configura un'irragionevole disparità rispetto alle altre elezioni: nelle elezioni amministrative il Consiglio di Stato, sezione V, 18 marzo 2002, n. 1565, ha statuito che l'ammissione come la esclusione di una lista di candidati è un atto immediatamente lesivo e pertanto va impugnato entro il termine decadenziale decorrente dalla avvenuta conoscenza della assentita partecipazione o della esclusione della lista stessa. La conoscenza, poi, deve ritenersi acquisita, stante il regime di pubblicità proprio del procedimento elettorale, a partire dalla data di pubblicazione delle liste ammesse o, al più tardi dalla data delle votazioni).

Per evitare questa conclusione, palesemente aberrante, non resta che prevedere anche qui una procedura di urgenza presso la Corte d'appello, per addivenire ad una decisione giurisdizionale (in unico grado di merito) prima dello stesso svolgimento delle elezioni.

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, sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incandidabilità e sulle cause di incompatibilità giudica l'Assemblea di ciascuna Camera, secondo le norme del proprio regolamento.

Decorsi dodici mesi dallo svolgimento delle elezioni o dal subentro nel seggio, senza che l'Assemblea della Camera competente si sia pronunciata ai sensi del primo comma, i ricorsi già presentati contro la proclamazione di un parlamentare sono riassunti dagli interessati dinanzi alle sezioni unite civili della Corte di cassazione. Il giudicato di accoglimento ha valore di proclamazione dell'avente diritto.

Contro le deliberazioni di cui al primo e al secondo comma, l'interessato può proporre ricorso entro quindici giorni alla Corte costituzionale».

Art. 2.

1. Con legge ordinaria sono definite le norme di attuazione della presente legge costituzionale. Con la medesima legge è disciplinata la competenza della Corte d'appello sulla declaratoria delle cause originarie di ineleggibilità e di incandidabilità e sull'ammissione delle liste e dei candidati, secondo procedure che garantiscano il conseguimento del giudicato prima dello svolgimento delle elezioni.

