

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4486

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, COSTA RAFFAELE,
SERRENTINO, ZANONE**

Presentata il 17 gennaio 1990

Attribuzione alla Corte costituzionale della competenza
a verificare la regolare composizione delle Camere

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto, l'articolo 66 della Costituzione recita: « Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità ».

La competenza esclusiva degli organi elettivi a verificare la validità dei titoli di ammissione dei propri componenti costituisce un principio legato al processo di contrapposizione ai poteri del sovrano — affermatosi sotto il profilo storico prima in Inghilterra nel XVII secolo, poi in Francia nel XVIII secolo — che ha trovato successivamente nel costituzionalismo dell'ottocento la più ampia diffusione. Tale principio, già contenuto nello Statuto albertino (articolo 60), è arrivato, quasi « tralaticciamente », ad essere presente

nella Costituzione italiana del 1947, che, conservando il sistema della verifica parlamentare « puro », si caratterizza per l'assenza di qualsiasi sindacato alternativo, concorrente o successivo da parte di qualsivoglia autorità giurisdizionale, ordinaria o amministrativa.

Tuttavia, a ben guardare, le motivazioni storiche all'origine del richiamato principio non sembrano più sussistere al momento attuale, tanto più che la stessa Costituzione afferma l'altro principio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura (articolo 104), prevedendo altresì la presenza di organi costituzionali « neutri » (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale), particolarmente idonei a svolgere funzioni di controllo di legittimità *super partes*.

Non a caso, già durante i lavori preparatori dell'Assemblea costituente l'onorevole Mortati propose di affidare il giudizio sul possesso dei requisiti per la nomina a membro del Parlamento ad un tribunale elettorale, composto in numero pari di magistrati della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e di membri eletti dalle due Camere; proposta giustificata proprio con l'esigenza di tutelare i diritti delle minoranze di fronte al pericolo che la verifica dei poteri « si faccia con criteri politici », pericolo concreto che « tende a divenire sempre più grave via via che la lotta politica assume caratteri di maggiore asprezza » (*Atti dell'Assemblea costituente*, pagina 1099), nonché con la specificazione che « l'accertamento dei titoli di ammissione si compia 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 » (ivi).

Inoltre, presso la seconda sottocommissione anche l'onorevole Giovanni Leone dichiarò di aderire alla proposta di Mortati, in quanto per verificare la validità delle elezioni occorre spesso esaminare problemi di natura giuridica e quindi, affinché un controllo di tale natura possa veramente aver luogo, il potere di effettuarlo dovrebbe essere affidato ad un organo giurisdizionale (*Atti II Sottocommissione*, pagina 216).

Anche se la scelta definitiva dell'Assemblea costituente è stata nel senso di confermare la tradizione della verifica affidata alle Camere, a distanza di oltre un quarantennio risulta doveroso porsi l'interrogativo, non solo sulla rispondenza dell'istituto agli attuali assetti dell'ordinamento costituzionale italiano, ma anche e soprattutto sul concreto modo di funzionare dell'istituto stesso nel corso dell'esperienza repubblicana.

A quest'ultimo riguardo, non poche perplessità possono essere riscontrate: non si vuole certo in questa sede dar corso ad una sorta di « controstoria minore » della Repubblica, basata sulle len-

tezze, le complicità, le prevaricazioni, le semplici omissioni, che a volte hanno caratterizzato l'attività delle Camere nella materia in questione. Anzi, non può sembrare azzardata l'ipotesi che la verifica parlamentare dei titoli di ammissione dei propri componenti funziona in modo soddisfacente, laddove non emergono rilevanti interessi politici di segno contrario; quando invece tali interessi squisitamente politici vi sono, vi è il fondato rischio, se non la probabilità, di « ingiustizie legalizzate ». Ci si limiterà a ricordare « per memoria » il caso del deputato Camposarcuno (Camera 1953); il caso Fante (Camera 1963); le lentezze del caso dei deputati Cazora e Costa (Camera 1985); la vicenda del deputato Breda (Camera 1987); fino alle ultime cronache della scomparsa e della alterazione delle schede di numerose sezioni della circoscrizione di Napoli per l'elezione della Camera del 1987 — in relazione alle quali la stessa fantasia giornalistica si è sbizzarrita nell'inventare neologismi espressivi: « il gioco dell'uno », « i centri di raccolta pirata », « la preferenza scomposta », « il voto trasformato » e « il voto palese » — sulle quali la Giunta delle elezioni della Camera ha ultimamente assunto decisioni a dir poco « scandalose ».

Tutto ciò premesso, e quindi per ragioni derivanti da una analisi storico-costituzionalistica, nonché per valutazioni inerenti al concreto funzionamento dell'istituto nell'esperienza repubblicana, la proposta di modifica costituzionale in esame vuole introdurre un sistema diverso, affermando il principio della competenza della Corte costituzionale circa la verifica dei titoli di ammissione dei membri del Parlamento, che offre la suggestiva garanzia di una giustizia al di fuori delle parti, che escluda ogni elemento politico nella soluzione delle controversie elettorali.

Dall'analisi comparativa dei diversi sistemi adottati per la verifica della regolare composizione delle Camere, emerge in primo luogo la mancata correlazione dei medesimi con la forma di governo e il sistema elettorale vigenti.

Per esempio, in relazione al modello basato sulla competenza parlamentare esclusiva, sotto il primo profilo saranno riscontrabili riferimenti a regimi parlamentari (in Italia), direttoriali (in Svizzera), presidenziali (negli Stati Uniti); sotto il secondo profilo sia al sistema proporzionale (in Israele) sia a quello maggioritario (negli Stati Uniti). Ma proprio l'esperienza italiana risulta estremamente emblematica al riguardo: infatti, è stabilita un'unica verifica parlamentare « pura » per tutti i componenti del Senato, i quali possono essere di nomina non elettiva o addirittura di diritto, oppure eletti secondo il sistema maggioritario « secco », o a doppio turno con ballottaggio (in caso di elezioni suppletive), od, infine, mediante lo scrutinio proporzionale.

Inoltre, da una prima analisi comparatistica sembra possa essere elaborata anche una sommaria classificazione tipologica dei diversi sistemi seguiti:

1) *il sistema parlamentare puro*, in cui tutto il procedimento di verifica si svolge presso le Camere, senza alcun sindacato concorrente, alternativo o successivo da parte di organi esterni (Italia, Stati Uniti, la Francia della IV Repubblica);

2) *il sistema parlamentare attenuato*, dove alla verifica parlamentare si aggiunge la competenza di organi terzi, la quale può configurarsi come successiva: per esempio, nel caso in cui contro le pronunce parlamentari sia ammesso ricorso alla Corte costituzionale (confrontare l'articolo 41 della *Grundgesetz*); oppure come originaria: nell'ipotesi inversa in cui le deliberazioni sul punto di organi non parlamentari siano contestabili presso le Camere (Finlandia);

3) *il sistema a giurisdizione ordinaria*, quando l'attività di verifica è affidata agli organi di giurisdizione ordinaria (per esempio, sostanzialmente il sistema spagnolo);

4) *il sistema a giurisdizione speciale*, quando tale attività è affidata a collegi

speciali (come in Inghilterra dopo la riforma del 1868);

5) *il sistema a giurisdizione costituzionale*, se la competenza è attribuita all'organo di giurisdizione costituzionale (come in Austria e sostanzialmente nella Francia della V Repubblica, date la natura e le funzioni del Consiglio costituzionale);

6) *il sistema misto*, nell'ipotesi in cui gli organi competenti siano composti in parte da magistrati di carriera ed in parte da parlamentari (confrontare l'articolo 31 della Costituzione di Weimar).

Proprio sulla base di tali considerazioni, sarà possibile ipotizzare una modifica nell'istituto della verifica della regolarità della composizione delle Camere, senza dover per ciò stesso necessariamente mutare i sistemi elettorali oppure dare vita ad una nuova forma di governo.

* * *

Pertanto, si propone di affidare la competenza a verificare i titoli di ammissione dei componenti delle Camere alla Corte costituzionale, organo supremo per il riscontro di legittimità, la cui stessa composizione garantisce (quanto meno sotto il profilo della derivazione) il coinvolgimento di vari organi costituzionali, compreso lo stesso Parlamento.

In tale modo, si porrebbe fine ad una polemica, politica, giornalistica e giurispubblicistica, che si trascina ormai da troppi decenni e si darebbe piena attuazione ai supremi principi della Carta costituzionale, i quali vengono attualmente depotenziati, quanto meno virtualmente, dal vigente articolo 66 della Costituzione: intendiamo riferirci al principio della sovranità popolare (articolo 1), di uguaglianza senza distinzioni (articolo 3), al principio più specifico di uguaglianza nelle condizioni di accesso alle cariche elettive (articolo 51), nonché al principio dell'uguaglianza nel voto (articolo 48), che comporta la naturale conseguenza di

una pari, genuina e legittima valutazione di tutti i voti effettivamente espressi dal corpo elettorale.

I proponenti ritengono che tale misura rappresenti un significativo contributo per affrontare quella « questione morale » tante volte sterilmente richiamata dalle

forze politiche, ma quasi mai seriamente affrontata con l'approvazione di norme che rimuovano gli ostacoli che impediscono il buon funzionamento delle istituzioni e che favoriscano al contempo il corretto comportamento delle forze politiche.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

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

« ART. 66. — La Corte costituzionale verifica la regolare composizione delle Camere, giudicando dei titoli di ammissione dei componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità ».

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 ed i ministri, a norma della Costituzione;

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

ART. 3.

1. Le disposizioni contenute in leggi ordinarie od atti equiparati, riguardanti gli organi di verifica della composizione delle Camere, debbono intendersi riferite alla Corte costituzionale.