

Testo unificato delle proposte di legge
nn. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-
749-876-894-932-998-1025-1026-1116-
1143-1401-1452-1453-1514-1657-1794-
1914-1946-1947-1977-A

CAMERA DEI DEPUTATI

Disposizioni in materia di elezione
della Camera dei deputati e del Se-
nato della Repubblica.

N. 1.

QUESTIONI PREGIUDIZIALI

Seduta del 31 gennaio 2014

QUESTIONI PREGIUDIZIALI DI COSTITUZIONALITÀ

La Camera,

premesso che:

la proposta di riforma elettorale in
esame consiste sostanzialmente, salvo li-
mitatissimi correttivi, in una riformula-
zione della vecchia legge elettorale, il cd.
« *Porcellum* »;

tale testo presenta vizi di incosti-
tuzionalità analoghi a quelli sollevati nella
recente sentenza della Corte costituzionale
n. 1 del 2014;

i vizi sollevati nella sentenza citata
erano essenzialmente due. Il primo con-
sisteva nella lesione dell'uguaglianza del
voto e della rappresentanza politica de-
terminata – in contrasto con gli articoli 1,
3, 48 e 67 della Costituzione – dall'enorme
premio di maggioranza (il 55 per cento dei
seggi della Camera) assegnato, pur in as-
senza di una soglia minima di suffragi, alla
lista che avesse raggiunto la maggioranza
relativa;

al riguardo, la proposta di riforma
in esame introduce una soglia minima, ma
stabilendola nella misura del 35 per cento
dei votanti e attribuendo alla lista che la

raggiunge il premio del 53 per cento dei seggi, con ciò rendendo particolarmente marcata la lesione dell'uguaglianza dei voti e del principio di rappresentanza lamentata dalla Corte. Il voto del 35 per cento degli elettori, traducendosi nel 53 per cento dei seggi, verrebbe infatti a valere più del doppio del voto del restante 65 per cento degli elettori, con la conseguenza, secondo le parole della Corte, di « un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente » e della compromissione della « funzione rappresentativa dell'assemblea »;

peraltro, in presenza di tre schieramenti politici, ciascuno dei quali può raggiungere la soglia del 35 per cento, le elezioni si trasformerebbero in una sorta di « roulette »;

il secondo profilo di illegittimità del cd. « *Porcellum* » consisteva nella mancata previsione delle preferenze, la quale, afferma la sentenza n. 1 del 2014 della Consulta, rendeva il voto « sostanzialmente indiretto » e privava i cittadini del diritto di « incidere sull'elezione dei propri rappresentanti »;

il medesimo vizio è presente anche nella proposta di riforma in esame, nella quale parimenti sono escluse le preferenze, pur prevedendosi liste più corte. Ne consegue che la designazione dei rappresentanti sarebbe perciò nuovamente riconsegnata alle segreterie dei partiti, con ciò ripristinando lo scandalo del « Parlamento di nominati »;

inoltre, in base al testo, le nomine, ove non avvengano attraverso consultazioni primarie imposte a tutti e tassativamente regolate dalla legge, saranno decise dai vertici dei partiti, cosicché le elezioni rischieranno di trasformarsi in una vera e propria competizione tra capi e, infine, nell'investitura popolare del capo vincente;

nella proposta in esame vi è un altro fattore che aggrava i due vizi illustrati, compromettendo ulteriormente

l'uguaglianza del voto e la rappresentatività del sistema politico, anche più di quanto non faccia la stessa legge appena dichiarata incostituzionale dalla Consulta: si prevede, infatti, un innalzamento a più del doppio delle soglie di sbarramento;

la legge sulla materia – per questa parte tuttora in vigore – richiede per l'accesso alla rappresentanza parlamentare almeno il 2 per cento alle liste coalizzate e almeno il 4 per cento a quelle non coalizzate. La proposta in esame richiede il 5 per cento alle liste coalizzate, l'8 per cento alle liste non coalizzate e il 12 per cento alle coalizioni;

tale previsione comporterà la probabile scomparsa dal Parlamento di tutte le forze minori, di centro, di sinistra e di destra, nonché la rappresentanza delle sole tre forze maggiori affidata a gruppi parlamentari composti interamente da persone fedeli ai loro capi;

è di tutta evidenza che la proposta di riforma elettorale consiste in una mera riedizione – anche peggiorata per alcuni versi, considerando le soglie di sbarramento, enormemente più alte – del cd. « *Porcellum* »;

tale proposta, salvo poche varianti, riproporrebbe lo stesso sistema elettorale che la Corte costituzionale ha appena annullato in quanto in contrasto con tutti i principi della democrazia rappresentativa;

l'accordo da cui è nata la proposta, divenuta testo unificato sulla materia, che non sia emendabile in Parlamento, contrasta con il divieto del mandato imperativo, stabilito dall'articolo 67 della Costituzione, nonché con la responsabilità politica che, su una questione così decisiva per il futuro della nostra democrazia, ciascun parlamentare si assumerà con il voto;

è di tutta evidenza che una riedizione del cd. « *Porcellum* », palesemente illegittima, possa provocare, in tempi più o meno lunghi, una nuova pronuncia di illegittimità da parte della Corte costitu-

zionale e, ancor prima, un rinvio della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica onde sollecitare, in base all'articolo 74 della Costituzione, una nuova deliberazione, con un messaggio motivato dai medesimi vizi contestati al « *Porcellum* » dalla sentenza della Corte costituzionale,

delibera

di non procedere all'esame del testo unificato delle proposte di legge nn. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1514-1657-1794-1914-1946-1947-1977-A.

N. 1. Migliore, Piloizzi, Kronbichler, Di Salvo, Aiello, Airaud, Boccadutri, Franco Bordo, Costantino, Duranti, Daniele Farina, Fava, Ferrara, Fratoianni, Giancarlo Giordano, Lacquaniti, Lavagno, Marcon, Matarrelli, Melilla, Nardi, Nicchi, Paglia, Palazzotto, Pannarale, Pellegrino, Piazzoni, Piras, Placido, Quaranta, Ragosta, Ricciatti, Sannicandro, Scotto, Zan, Zaratti.

La Camera,

premessi che:

la Corte Costituzionale, con sentenza n. 1 del 2014, ha annullato alcuni punti fondamentali della vigente normativa in materia elettorale;

prendendo come parametro le norme di cui agli articoli 1, 3, 48 e 67 della Costituzione, la Corte ha rilevato l'incostituzionalità, in sintesi, di due aspetti principali della legge, ovvero nelle parti che prevedono l'assegnazione di un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti senza almeno prevedere il raggiungimento una ragionevole percentuale di voti, nonché la presenza di lunghe liste bloccate che non permettano all'elettore l'espressione di una preferenza;

sull'ultimo punto, il testo base del relatore di riforma della legge elettorale all'esame della Camera, prevedendo liste

bloccate limitate ad un massimo di 6 candidati per collegio, si propone di aggirare il rilievo della Consulta, aderendo solo in parte a quanto considerato dalla Corte al punto 5.1 in materia di libera scelta dei candidati da parte dei cittadini;

la presenza dei listini bloccati relativi a collegi collegati tra loro a livello nazionale, non esclude in alcun modo la possibilità che gli eletti vengano nominati direttamente dalle segreterie dei partiti o movimenti politici che partecipano alla competizione elettorale;

rispetto al premio di maggioranza previsto dal testo base, si rileva comunque un premio di maggioranza squilibrato rispetto al risultato elettorale ottenuto, che comporta la persistenza della fattispecie rilevata dalla Corte Costituzionale in merito alla disproporzionalità del sistema, più precisamente «un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente» e, conseguentemente, della compromissione della funzione rappresentativa del Parlamento;

il testo in esame, infine, prevede soglie di sbarramento correttive del sistema proporzionale estremamente elevate, caso allarmante nel panorama europeo, essendo «superati» soltanto da Moldavia, Russia e Turchia, tali da precludere totalmente la possibilità a diversi movimenti e partiti politici, pur profondamente radicati nel territorio nazionale, di accedere alla rappresentanza parlamentare;

la Corte Costituzionale ha configurato il diritto del cittadino all'uguaglianza del voto sia in entrata che in uscita, corredandolo ulteriormente con la sua incoercibilità. Ciò significa che, in tempi rapidi, comitati di cittadini potranno ricorrere alla Consulta per denunciare l'incostituzionalità dell'attuale testo base in discussione, rischiando, ancor prima di una nuova pronuncia di illegittimità da parte della Corte costituzionale, un rinvio

della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica,

delibera

di non procedere all'esame del testo unificato delle proposte di legge nn. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1514-1657-1794-1914-1946-1947-1977-A.

N. 2. Gitti, Dellai, Cesa, Schirò, Fauttilli, De Mita, Caruso, Rossi, Piepoli, Fitzgerald Nissoli, Gigli, Santerini, Binetti, Sberna, Marazziti, Adornato, Buttiglione, Cera.

La Camera,

premesso che:

con la sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014 la Corte costituzionale ha operato rimuovendo i due principali vizi della legge elettorale battezzata fin dal suo esordio « porcata » e conosciuta con il nome di « *Porcellum* »: il premio di maggioranza abnorme, sproporzionato e irragionevole, distorsivo della volontà popolare, nonché le liste bloccate che, rimettendo la scelta esclusiva dei candidati ai partiti ha privato l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, ferendo la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione;

nella sentenza la Corte costituzionale si è espressa con forza sulla necessità, per un sistema elettorale, di rispettare « la volontà dei cittadini espressa con il voto » che, hanno ricordato i giudici, « costituisce il principale strumento della manifestazione della sovranità popolare secondo l'articolo 1, secondo comma, della Costituzione »; essa ha inteso riferirsi, dunque, ai principi fondamentali, in nome e in applicazione dei quali è stabilita la composizione dell'organo di rappresentanza politica, il Parlamento, « che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione »; tale assunto ha determinato lo sgretolamento

della legge cosiddetta « *Porcellum* » – censurata (non solo) per il premio di maggioranza senza limiti, giudicato irragionevolmente distorsivo della volontà popolare – ma è altresì principio cardine ineludibile, che annulla ogni ipotesi di riforma elettorale di una Camera la cui composizione non si fondi sul mandato popolare;

nella sentenza è rilevato che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale e che sono gli elettori, non i partiti, a rivestire « attribuzioni costituzionali », che le esigenze della governabilità non possono andare a scapito della rappresentatività del Parlamento; ne discende che occorre trovare un meccanismo che trovi il punto di equilibrio fra due principi: la rappresentanza politica e la governabilità. Il testo unificato in titolo non lo coglie, probabilmente non lo ha mai cercato;

il sistema elettorale di cui al testo unificato in titolo riproduce i profili critici della legge precedente;

dalla sentenza della Corte si rileva che non può determinarsi uno squilibrio sugli effetti del voto eccessivo e non necessario alla funzionalità dell'organo parlamentare; si rileva che un partito o una coalizione che raggiunga il 35 per cento dei voti ottiene un premio di maggioranza del 18 per cento, vale a dire che per ogni 10 deputati regolarmente eletti, ne prende oltre 5 di *bonus*: un premio simile è coerente con quanto prescritto dalla Corte costituzionale nel momento in cui ha dichiarato l'illegittimità della legge cosiddetta « *Porcellum* » in ordine al rapporto tra voti espressi e seggi ottenuti? Nel caso di alta astensione il 35 per cento utile a far scattare il premio corrisponde un quinto del corpo elettorale. È indubitabile che persista il problema di sovra-rappresentazione, di grave alterazione della rappresentanza democratica e di meccanismo premiale irragionevole che la Corte ha censurato;

l'effetto distorsivo creato dal premio di maggioranza è acuito dalle soglie di sbarramento, che hanno l'effetto di agire quale moltiplicatore; da un lato, infatti,

sussiste un premio di maggioranza del 18 per cento che scatta al superamento della soglia del 35 per cento, dall'altro una soglia di sbarramento al 5 per cento per le forze politiche che gareggiano in coalizione: i partiti che arrivino anche al 4,9 per cento saranno fuori dal Parlamento, pur avendo fatto guadagnare con i loro voti il premio di maggioranza al partito più grande, con un'evidente esasperazione dell'effetto maggioritario;

il testo all'esame provoca ciò che la Consulta ha censurato, cioè la disproporzionalità tra rappresentanza parlamentare e rappresentanza reale: nel dispositivo della sentenza la Consulta censura espressamente « una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini » che costituisce e produce nuovamente, un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, nonché del circuito democratico, basato sul principio fondamentale dell'uguaglianza del voto;

le soglie di sbarramento stabilite appaiono irragionevoli, funzionali a fini esclusivamente politici e risultano esorbitanti rispetto alla soglia massima suggerita dai principi elettorali comuni per le leggi nazionali utili a scegliere i membri del Parlamento europeo, fissata al 5 per cento;

la proposta di riforma non restituisce la scelta agli elettori e le liste bloccate, pur molto ristrette rispetto alle lenzuolate di candidati arruolati in forza della legge precedente, non appaiono soddisfare pienamente i rilievi della Corte che rivendica al cittadino il diritto di conoscere e la libertà di scegliere il candidato;

un ulteriore elemento di criticità si profila in ordine al sistema delineato per il Senato, con la previsione di un premio al livello nazionale, in violazione dell'articolo 57 della Costituzione che richiede che il Senato sia eletto a base regionale: tale interpretazione è stata autorevolmente fatta propria dal Presidente Ciampi che ha fatto sapere che avrebbe giudicato manifestamente incostituzionale la previsione

di un premio nazionale al Senato, che viola la garanzia costituzionale di valorizzazione delle comunità regionali minori; nessuna legge elettorale ha mai previsto la dislocazione a livello di circoscrizione sovraregionale dei seggi senatoriali;

i rigorosi paletti posti alla discrezionalità del legislatore dalla sentenza della Corte costituzionale ineriscono agli articoli 1, 3 e 48 della nostra Costituzione a cui ci sentiamo di affiancare il principio di proporzionalità, il principio di ragionevolezza (in quanto occorre stabilire mezzi congruenti con i fini perseguiti), nonché la necessità di una coerenza, logicità ed armonia interne, questioni e principi che non appaiono soddisfatti dal testo unificato in titolo;

la precedente legge elettorale, dalla quale il testo unificato in titolo si discosta poco, ha « intossicato il Parlamento, riempiendolo di nominati » e non di eletti, contribuendo largamente a determinare una crisi di rigetto nella società civile: non si può ignorare che a questo consesso è offerta, in questo momento, la possibilità di ricucire e ricostruire il legame nonché il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni rappresentative e che un segnale minimo è quello di non consegnare al Paese una riforma elettorale che, oltre a perpetuare vizi di legittimità, ignori nuovamente i diritti del suo popolo ed i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale, a sua volta fondata sull'espressione del voto e sulla sovranità popolare;

il momento risulta delicatissimo, in quanto questo consesso è chiamato ad approvare un valido testo di riforma dei meccanismi elettorali che permetta finalmente ai cittadini italiani di veder sedere in Parlamento i propri rappresentanti scelti attraverso l'applicazione di un sistema di attribuzione dei seggi e di selezione dei candidati che sia democratico e costituzionalmente legittimo;

alla luce del procedimento culminato nella sentenza costituzionale, sarebbe

subito possibile porre innanzi alla Corte la questione di costituzionalità, in quanto un nuovo ricorso sul testo unificato in titolo, una volta divenuto legge della Repubblica, potrebbe esserle sottoposto direttamente;

si rileva una violazione esplicita ed implicita del dettato costituzionale, in riferimento agli articoli 1, 3, 48, 57 e 67 della Costituzione repubblicana, oltretutto del giudicato costituzionale,

delibera

di non procedere all'esame del testo unificato delle proposte di legge nn. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1514-1657-1794-1914-1946-1947-1977-A.

N. 3. Dadone, Cozzolino, Toninelli, Nuti, D'Ambrosio, Dieni, Fraccaro, Grillo, Di Vita, Lupo.

La Camera,

premesso che:

la sentenza n. 1 emessa dalla Corte costituzionale lo scorso 13 gennaio, ha confermato il giudizio di incostituzionalità in merito ad alcune parti della normativa elettorale attualmente in vigore e comunemente nota come « *porcellum* »;

in particolare, la Corte ha ritenuto di evidenziare la mancata rispondenza ai principi costituzionali di due aspetti, primo tra i quali il meccanismo per l'attribuzione del premio di maggioranza, perché ritenuto « foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione, in quanto non impone il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista »;

secondo la Corte, « il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito

democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto » di cui al secondo comma dell'articolo 48 della Carta;

particolare attenzione va quindi riservata alla conferma del premio di maggioranza operata dalla proposta di legge in esame, affinché sia eliminato il rischio, stigmatizzato dalla Corte, che una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi possa raggiungere la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea;

tale rischio, tuttavia, non appare scongiurato dal presente testo di modifica della legge elettorale, in quanto la fissazione della soglia del 5 per cento per le liste nella coalizione può determinare che la coalizione raggiunga la soglia per il premio di maggioranza con uno solo dei partiti della coalizione, ipotizzando un risultato elettorale della stessa lista pari al 20 per cento, facendo sì che l'unico partito della coalizione che abbia superato la soglia del 5 per cento guadagni un premio in seggi che lo porterebbe ad avere il 53 per cento degli stessi;

per quanto attiene al secondo aspetto censurato dalla Corte, il meccanismo delle liste bloccate, il presente testo, pur superando la questione della lunghezza di tali liste criticata dalla Corte, attraverso la previsione di liste bloccate « corte », vale a dire composte da pochi nominativi, la riduzione dei collegi che ne consegue appare non rispettosa del principio di rappresentanza, posto che i nuovi collegi non permettono di realizzare un corretto equilibrio tra il principio geografico e quello demografico, che ispira gli articoli 56 e 57 della Costituzione, e, quindi, dello stesso principio di rappresentanza previsto dalla Carta costituzionale;

infine, occorre rilevare come la fissazione della soglia al 12 per cento per le coalizioni prevista dal testo di legge in esame, considerata la soglia del 5 per cento per i singoli partiti, determina il rischio che laddove una coalizione superi

il dodici per cento ma, all'interno della stessa, alcun partito superi quella prevista per le singole liste, si verifichi una ingente e gravissima dispersione di voti, in palese contrasto con lo stesso principio di rappresentanza cui è ispirato il dettato costituzionale;

come rilevato in più occasioni dalla Consulta, la « determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa » (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996) e proprio per questi motivi l'adozione di una nuova legge elettorale dovrebbe essere basata su una larghissima condivisione in Parlamento, e tendere a raccogliere il consenso di tutte le forze politiche, al fine di garantire il massimo rispetto dei principi costituzionali in materia elettorale, entrambi presupposti che l'esame del presente testo non è, allo stato, in grado di soddisfare,

delibera

di non procedere all'esame del testo unificato delle proposte di legge nn. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1514-1657-1794-1914-1946-1947-1977-A.

N. 4. Giorgia Meloni, La Russa, Cirielli, Corsaro, Maietta, Nastri, Rampelli, Taglialatela, Totaro.

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI MERITO

La Camera,

premesso che:

prima ancora del contenuto, i sottoscrittori del presente atto stigmatizzano l'origine e la provenienza del testo unificato sottoposto all'esame di questo consenso nonché le irregolari procedure che ne hanno consentito l'adozione nella sede referente ed il prosieguo del suo esame;

nella richiamata sede non si è proceduto, a norma dell'articolo 77, comma 3, del Regolamento della Camera e nel rispetto della programmazione e della calendarizzazione dei lavori di Commissione stabilite secondo i criteri fissati dall'articolo 25, comma 2, del Regolamento della Camera, all'esame preliminare dei numerosi progetti presentati in materia e abbinati fra loro, al fine di addivenire alla scelta di un testo base ovvero alla redazione di un testo unificato;

non si è proceduto, in violazione della prassi, alla discussione delle (sole) proposte formalmente depositate e assegnate alla Commissione;

il pezzo di carta maneggiato in sede referente si è piano piano tramutato in un testo – che non risultava essere passato al vaglio del Servizio Testi normativi né formalmente depositato e risultava altresì incompleto, in quanto sprovvisto, oltre che della relazione di accompagnamento, degli allegati citati dallo stesso testo, che avrebbero dovuto indicare dettagli tecnici imprescindibili al fine dell'analisi e della comprensione degli effetti concreti della proposta – che, con diversi passaggi successivi, è assunto man mano da « proposta di testo base » a « proposta di testo unificato », illegittimamente titolato e con una procedura del tutto irregolare in entrambi i casi;

il testo unificato in titolo è giunto in questo consesso in palese violazione del Regolamento e delle prassi che disciplinano e preservano le procedure di formazione degli atti e in ordine alle deliberazioni su di essi ed il loro contenuto,

delibera

di non procedere all'esame del testo unificato delle proposte di legge nn. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-1453-1514-1657-1794-1914-1946-1947-1977-A.

N. 1. Dadone, Cozzolino, Toninelli, Nuti, D'Ambrosio, Dieni, Fraccaro, Grillo, Di Vita, Lupo.

€ 1,00

Stampato su carta riciclata ecologica



17QPR0000150