

N. 2625-2655-2713-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 24 ottobre 2002

(Relatore: **D'ALIA**)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 2625, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SANZA, PITTELLI, PERLINI, RICCIOTTI, TESTONI, BERTUCCI, PANIZ, ANGELINO ALFANO, ARACU, ARNOLDI, AZZOLINI, CALIGIURI, COSIGA, CROSETTO, FERRO, FRATTA PASINI, GIGLI, GIUDICE, LAVAGNINI, LEZZA, LUPI, MILANATO, MILANESE, MURATORI, NICOTRA, PAOLETTI TANGHERONI, PAROLI, RIVOLTA, ANTONIO RUSSO, SANTULLI, SARDELLI, TARDITI, VITALI

Modifica all'articolo 84 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di attribuzione di seggi nell'elezione della Camera dei deputati

Presentata il 10 aprile 2002

n. 2655, d'iniziativa del deputato **FONTANA**

Disposizioni in materia di attribuzione di seggi nell'elezione della Camera dei deputati

Presentata il 16 aprile 2002

n. 2713, d'iniziativa del deputato **FONTANA**

Disposizioni per l'assegnazione dei seggi rimasti vacanti alla Camera dei deputati nella XIV legislatura

Presentata il 7 maggio 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le proposte di legge in esame affrontano la delicata questione dei seggi non attribuiti per effetto di elezioni plurime di alcuni deputati appartenenti alla lista di Forza Italia.

Su tale argomento si è sviluppato un lungo e complesso dibattito sia in Giunta delle elezioni che in Aula con la conseguente deliberazione della Assemblea assunta in data 15 luglio 2002 con la quale si è deciso di non assegnare gli undici seggi vacanti per effetto delle predette proclamazioni plurime.

La decisione della Camera dei deputati muove dalla considerazione che, secondo la Costituzione, la ricostituzione del *plenum* ha un valore tendenziale che non assurge a principio fondamentale che rende indefettibile la completezza dell'organo, nonché dalla accertata inesistenza di una norma di legge che consente di garantire la copertura di quei seggi resisi vacanti per effetto delle proclamazioni plurime.

La necessità dell'intervento legislativo si impone, quindi, per introdurre un criterio residuale e finale di assegnazione dei seggi che prevenga eventuali e ulteriori vacanze di seggi che potrebbero compromettere la funzionalità della Camera dei deputati.

Tale criterio deve, ovviamente, essere rispondente al principio fondamentale contenuto nella nostra Costituzione, che è quello della sovranità popolare. A tale scopo, la I Commissione ha esitato un testo che, mutuando alcuni principi ed alcune disposizioni contenute nella proposta di legge n. 2655 a firma del deputato Gregorio Fontana, introduce una norma meramente integrativa dell'attuale sistema elettorale per la Camera dei deputati che serve a coprire le eventuali ed ulteriori vacanze di seggi che si dovessero verificare

nella XIV legislatura e ad individuare una norma di chiusura del procedimento elettorale disciplinato dalla legge n. 277 del 1993.

Il testo della Commissione prende atto della intervenuta decisione della Camera, sicché la disciplina ivi recata non incide su tale decisione.

La norma di chiusura del procedimento elettorale è ricavata dai principi che regolano il procedimento elettorale per la Camera dei deputati introdotti dalla legge n. 277 del 1993.

È stato già affermato che la legge n. 277 del 1993 non configura due sistemi elettorali concorrenti, maggioritario uninominale e proporzionale, la cui unica connessione è data dalla dichiarazione di collegamento, ma un sistema elettorale maggioritario uninominale temperato ai fini della rappresentanza parlamentare da una quota di riserva proporzionale.

Tale considerazione è facilmente desumibile dalla lettura degli articoli 1, 18 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modifiche ed integrazioni, e da tutte le altre disposizioni che regolano il sistema di elezione della Camera dei deputati.

Da tali disposizioni emerge con chiarezza il regime di esclusiva del sistema maggioritario uninominale e la funzione residuale della quota proporzionale, intesa come elemento non determinante della legge elettorale, ma come strumento di mero riequilibrio della rappresentanza parlamentare.

La interpretazione logica e sistematica di tali disposizioni consente di affermare che il legislatore del 1993 ha inteso introdurre un sistema elettorale maggioritario articolato su collegi uninominali, che costringe le forze politiche a coalizzarsi

preventivamente e a sottoporre all'esame dell'elettore un unico candidato, espressione della intera coalizione e del medesimo programma di governo.

La legge ha temperato tale sistema prevedendo una quota di seggi da assegnare su base proporzionale al fine di garantire il cosiddetto diritto di tribuna ai partiti che scelgono di testimoniare la propria presenza nello scenario politico nazionale. Tale diritto di tribuna è limitato alle formazioni politiche che hanno superato la soglia del quattro per cento dei voti validi.

Il sistema elettorale per la Camera dei deputati è, pertanto, un sistema uninominale maggioritario di coalizione come, peraltro, si evince dalla lettura degli articoli 14 e seguenti della legge n. 277 del 1993, posto che i soggetti legittimati a presentare candidature sono « i partiti e i gruppi politici organizzati ».

Tali denominazioni sono riprese da tutte le disposizioni successive che regolano le varie fasi del procedimento elettorale.

È, peraltro, evidente che il concetto di gruppo politico organizzato è molto più ampio del concetto di partito politico.

Il gruppo politico organizzato può essere una associazione di cittadini che si riunisce per partecipare solo alla competizione elettorale, ma il senso prevalente di tale denominazione, in linea con lo spirito della legge elettorale, è riferibile alla aggregazione di più partiti politici che si coalizzano per esprimere candidati unici nei collegi uninominali. Ciò è avvenuto in tutte le competizioni elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati dal 1994 ad oggi.

Una siffatta interpretazione non è sostenuta solo dalla interpretazione letterale e logico-sistematica delle predette disposizioni ma anche dalle consuetudini parlamentari e costituzionali che hanno caratterizzato i comportamenti della quasi totalità dei partiti politici nazionali e degli organi costituzionali, dall'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale in poi.

È, pertanto, evidente che il concetto di coalizione non solo è sostanzialmente pre-

sente nella legge elettorale ma ne è il fulcro, o meglio ancora, l'elemento prevalente e caratterizzante della medesima legge.

Il testo della proposta di legge muove anche dalla considerazione della assoluta inapplicabilità asseverata dalla decisione della Camera dei deputati del 15 luglio 2002, dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994.

Tale disposizione, secondo l'opinione prevalente, non può essere considerata norma di chiusura del sistema elettorale.

L'articolo 11 è, infatti, in contrasto con gli articoli 48 e 72 della Costituzione.

Peraltro, se esso fosse norma di chiusura del sistema elettorale, al pari di tutte le altre norme di identico contenuto, sarebbe stata consacrata in una legge e non in un atto normativo secondario adottato dall'esecutivo.

La ragione per la quale il principio contenuto nel citato articolo 11 non è stato codificato dal Parlamento risiede certamente nel fatto che lo stesso è utilizzabile solo nell'ambito di sistemi elettorali articolati prevalentemente su base proporzionale.

Infatti, la possibilità di attribuire seggi a soggetti diversi da quelli che hanno ottenuto il consenso elettorale è compatibile, nei limiti comunque della eccezionalità definiti dalla Corte Costituzionale, con i sistemi elettorali proporzionali e non con quelli maggioritari e uninominali come il nostro. Da qui la necessità di definire una norma di chiusura del sistema elettorale mutuata dai principi e dal complesso delle norme che definiscono il circuito di assegnazione dei seggi, contenuti nella legge n. 277 del 1993, che parte dai collegi uninominali e si trasferisce nella quota proporzionale per concludersi nuovamente nei collegi uninominali.

Venendo ora alla illustrazione del contenuto del testo licenziato dalla Commissione, si fa presente come esso sia teso ad introdurre da un lato una modifica all'articolo 84 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati che disciplina le modalità di assegnazione dei seggi in ragione proporzio-

nale, dettando quindi una normativa « a regime » da applicare a partire dalla XV legislatura, e da un altro lato una norma transitoria che chiarisce l'ambito di applicazione della nuova disciplina rispetto ai seggi che si siano resi vacanti durante la presente legislatura.

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 84 del sopracitato testo unico, con il comma 1 dell'articolo unico della presente proposta di legge, si prevede l'inserimento di ulteriori quattro periodi al comma 1 del medesimo articolo 84 che disciplina le operazioni che gli Uffici centrali circoscrizionali nonché l'Ufficio centrale nazionale debbono effettuare al fine di assegnare alle varie liste i seggi da attribuire in ragione proporzionale e quindi di proclamare i candidati compresi nelle liste medesime ovvero nella graduatoria di cui all'articolo 77, comma 1, numero 1, del medesimo testo unico che non risultino già proclamati.

Si ricorda infatti che sulla base dell'articolo 83 del citato testo unico, l'Ufficio centrale nazionale costituito presso la Corte di Cassazione ripartisce i seggi da attribuire in ragione proporzionale tra le liste che abbiano conseguito almeno il 4 per cento su base nazionale, distribuendoli tra le varie circoscrizioni. Su questa base gli uffici centrali circoscrizionali, secondo quanto previsto dall'articolo 84 del medesimo testo unico, proclamano deputati i candidati attingendoli dalle liste proporzionali secondo l'ordine progressivo e, ove queste risultino insufficienti, dalle graduatorie dei non eletti nei collegi uninominali collegati a ciascuna lista nella stessa circoscrizione. Qualora residuino ulteriori seggi da assegnare, l'Ufficio centrale nazionale li attribuisce alla lista cui essi spettano nelle altre circoscrizioni ove essa abbia ottenuto i maggiori resti.

Con il comma 1 dell'articolo unico della presente proposta si intende introdurre una ulteriore modalità di attribuzione dei seggi in ragione proporzionale di carattere integrativo che possa intervenire qualora non sia stato possibile attraverso le operazioni previste dalla disciplina attuale sopra descritte attribuire ad una lista tutti

i seggi a cui essa ha diritto. Si prevede infatti che qualora al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi dell'attuale articolo 84, comma 1, del citato testo unico, rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell'Ufficio centrale nazionale ne darà comunicazione all'Ufficio centrale circoscrizionale della circoscrizione nella quale inizialmente non è stato possibile attribuire il seggio, il quale proclamerà eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati non eletti nei collegi uninominali nell'ambito della medesima circoscrizione che appartengono al gruppo politico organizzato di cui fa parte la lista. Qualora risultino da attribuire più seggi assegnati a diverse liste appartenenti al medesimo gruppo politico organizzato, si procederà alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. Qualora anche attraverso tali operazioni rimangano da attribuire dei seggi alla lista, i seggi stessi verranno attribuiti nelle altre circoscrizioni procedendo, anche in queste altre circoscrizioni, alla proclamazione dei candidati non eletti nei collegi uninominali, nell'ambito delle medesime circoscrizioni, che appartengono al gruppo politico organizzato di cui fa parte la lista.

Ai fini dell'applicazione di queste ulteriori disposizioni per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, si chiarisce che l'appartenenza dei candidati nei collegi uninominali al gruppo politico organizzato si desume dal fatto di aver essi contraddistinto la propria candidatura uninominale anche con il contrassegno del gruppo politico organizzato. L'appartenenza della lista, invece, al gruppo politico organizzato si desume dal fatto che almeno un candidato di tale lista si sia presentato anche in un collegio uninominale di una qualsiasi circoscrizione, distinguendo la propria candidatura uninominale anche con il contrassegno del gruppo politico organizzato.

Con il comma 2 dell'articolo unico della presente proposta di legge, attraverso un intervento di coordinamento tra gli articoli

86 e 84, così modificato, del citato testo unico, si chiarisce che l'ulteriore modalità di attribuzione dei seggi in ragione proporzionale sopra illustrata si applica anche ai seggi che durante la legislatura si rendono, per qualsiasi causa, vacanti.

A questo ultimo proposito, con il comma 3 dell'articolo unico della presente proposta di legge si delimita l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni che si intendono introdurre per quanto riguarda i seggi che si siano resi vacanti nel corso della XIV legislatura. Si stabilisce infatti che tali disposizioni si applicheranno nella XIV legislatura esclusivamente ai fini della attribuzione dei seggi che si siano resi vacanti a seguito di dimissioni, di morte o di decadenza per cause di ineleggibilità o di incompatibilità.

Con il comma 3 si chiarisce quindi in maniera esplicita la non applicabilità della nuova disciplina sia in sede di giudizio di convalida delle proclamazioni effettuate dall'Ufficio elettorale centrale nazionale in applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 sia in riferimento ai seggi che nel corso della XIV legislatura siano rimasti vacanti a seguito di proclamazioni plurime di medesimi candidati e che non siano stati attribuiti alla lista avente diritto a causa di insufficienza di candidature della lista medesima.

Dalla illustrazione del contenuto delle disposizioni che si intendono introdurre, si evince quindi in maniera assai chiara che esse costituiscono un modo per colmare la lacuna legislativa nella legge elettorale per la Camera dei deputati evidenziatasi soprattutto a seguito della decisione dell'Assemblea del 15 luglio 2002.

Il testo è infatti volto ad introdurre una norma di chiusura da applicare ai fini dell'attribuzione dei seggi una volta che

siano state esperite inutilmente tutte le operazioni previste dalla disciplina elettorale vigente. Il meccanismo proposto, diversamente da quanto previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, appare coerente con i principi che informano il sistema elettorale per l'elezione della Camera dei deputati ed in particolare con l'ispirazione maggioritaria del medesimo, nonché con il principio costituzionale della sovranità popolare.

Il meccanismo proposto appare inoltre rispondente ai principi della legislazione elettorale così come essi si sono materialmente inverati nella prassi dando vita sempre più ad una competizione tra diverse coalizioni politiche più che tra liste di partiti concorrenti.

Occorre quindi, in conclusione, ribadire ulteriormente che le disposizioni della presente proposta trovano origine nella volontà di individuare una norma di chiusura coerente con la legislazione elettorale, una volta constatato che la previsione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 appare del tutto incompatibile con il sistema elettorale maggioritario e con i principi costituzionali.

Qualora, infine, si volesse affrontare in altra sede in modo più complessivo ed articolato la tematica inerente lo strumento dello « scorporo » e dei meccanismi per eluderne gli effetti, occorrerebbe forse riflettere sui profili di costituzionalità della stessa previsione riguardante lo scorporo, essendo singolare che una coalizione venga penalizzata nella quota proporzionale dal fatto che un suo candidato sia stato eletto nel collegio uninominale.

Giampiero D'ALIA, *Relatore.*

TESTO UNIFICATO
DELLA COMMISSIONE

Modifiche agli articoli 84 e 86 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di attribuzione di seggi nell'elezione della Camera dei deputati.

ART. 1.

1. All'articolo 84, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Qualora, al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi dei periodi precedenti, rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell'Ufficio centrale nazionale ne dà comunicazione all'Ufficio centrale circoscrizionale della circoscrizione nella quale inizialmente non è stato possibile attribuire il seggio ai sensi del primo, secondo, terzo e quarto periodo, il quale proclama eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati non eletti nei collegi uninominali nell'ambito della medesima circoscrizione che appartengono al gruppo politico organizzato di cui fa parte la lista; qualora risultino da attribuire più seggi assegnati a diverse liste appartenenti al medesimo gruppo politico organizzato, si procede alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. L'appartenenza dei candidati nei collegi uninominali al gruppo politico organizzato si desume dall'aver essi contraddistinto la propria candidatura uninominale anche con il contrassegno del gruppo politico organizzato. L'appartenenza della lista al gruppo politico organizzato si de-

sume dal fatto che almeno un candidato di tale lista si è presentato anche in un collegio uninominale di una qualsiasi circoscrizione, distinguendo la propria candidatura uninominale anche con il contrassegno del gruppo politico organizzato. Qualora, al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi del sesto periodo, rimangano ancora da attribuire dei seggi alla lista, il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all'Ufficio centrale nazionale affinché si proceda con le medesime modalità di cui al sesto, settimo ed ottavo periodo, nella circoscrizione individuata ai sensi dell'articolo 83, comma 1, numero 4), ultimo periodo ».

2. All'articolo 86, comma 5, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, le parole: « e quinto periodo » sono sostituite dalle seguenti: « , quinto, sesto, settimo, ottavo e nono periodo ».

3. Nella XIV legislatura le disposizioni recate dalla presente legge si applicano esclusivamente ai fini dell'attribuzione dei seggi che si siano resi vacanti a seguito di dimissioni, di morte o di decadenza per cause di ineleggibilità o di incompatibilità.

€ 0,26



14PDL0034220