

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2625

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SANZA, PITTELLI, PERLINI, RICCIOTTI, TESTONI, BERTUCCI, PANIZ, ANGELINO ALFANO, ARACU, ARNOLDI, AZZOLINI, CALIGIURI, COSSIGA, 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

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema dell'attribuzione dei seggi nell'elezione della Camera dei deputati a quei candidati che devono subentrare a seguito delle opzioni degli eletti in più collegi è molto delicato e particolare.

La decisione da prendere a seguito delle ultime elezioni politiche presupponeva una lettura attenta delle norme, una intelligenza particolare e la consapevolezza che la complessità del problema poteva essere superata a condizione che ognuno avesse avuto serenità di coscienza

e consapevolezza di dover adempiere ad un compito istituzionale, quello di garantire la completezza della Camera dei deputati nel numero dei componenti stabilito dalla Costituzione.

L'attribuzione dei seggi in discussione ai candidati di Forza Italia è una questione vitale per la democrazia al fine di tutelare e conservare il valore del voto e non deludere i tanti elettori che avrebbero, altrimenti, la consapevolezza di aver sprecato un voto o di aver sbagliato a non garantirsi diversamente.

Dalle disposizioni generali emerge, infatti, il principio di conservazione dei voti alla lista votata nel proporzionale, per cui nell'ipotesi di esplicite norme di legge e di insufficienza di candidati, come quella che si è verificata nell'ultima tornata elettorale, occorre pervenire, attraverso norme da applicare in via analogica, ad un criterio idoneo a salvaguardare la volontà dell'elettore.

La lacuna legislativa doveva, cioè, essere colmata con il ricorso agli ordinari procedimenti interpretativi, ispirati all'intrinseca coerenza del sistema elettorale: ed il ricorso a tali procedimenti interpretativi, incidendo sul momento dell'accertamento dei soggetti che hanno titolo al subentro, rientrava nella precisa competenza della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati.

Tutto questo non è avvenuto ed è quindi urgente approvare una norma che sani il vuoto legislativo che si è registrato. La Giunta delle elezioni della Camera dei deputati ha dedicato molte sedute all'argomento, ma non è riuscita a trovare una conclusione adeguata per impedire uno scontro non conveniente tra maggioranza e opposizione.

Per evitare una situazione di stallo è il caso di risolvere il problema sul piano legislativo, affidando la soluzione ad una apposita norma di legge.

La normativa rilevante della fattispecie, oltre (*rectius* prima) che dalla legge elettorale e dal relativo regolamento, è costituita dalle disposizioni di rango primario recate dalla Costituzione, dalle quali emerge il principio fondamentale della sovranità popolare e del (conseguente) rispetto della volontà degli elettori (vedi gli articoli 1, 3 e 48 della Costituzione dai quali si desume il principio costituzionale del pieno, assoluto ed incondizionato rispetto della volontà dell'elettore).

L'articolo 1 della Costituzione, infatti, nel definire l'Italia una « Repubblica democratica » fissa il principio della sovranità popolare. L'articolazione fondamentale di tale principio sotto il profilo elettorale consiste nel diritto di ogni cittadino (elettore) di esprimere liberamente la

scelta dei propri rappresentanti parlamentari e, quindi, di stabilire la formazione degli schieramenti politici di maggioranza e di minoranza. Sulla scorta del principio della sovranità popolare la volontà dell'elettore è inviolabile e deve essere garantita dalle leggi, nel suo statuto di libertà, in ordine al fine che intende perseguire.

Dagli articoli 3 e 48 della Costituzione emerge invece il principio che il voto deve essere libero ed eguale. In particolare, il principio dell'eguaglianza del voto presuppone, specie nella sua applicazione a sistemi proporzionali, che il valore ed il peso di ciascun voto debbano essere uguali a quello di qualsiasi altro voto, di modo che ogni cittadino abbia il medesimo potere di determinare il risultato finale delle elezioni spettante agli altri cittadini, senza alcuna distinzione o discriminazione. « Un uomo un voto », ma anche « un voto uguale all'altro ». Ed è anche (o soprattutto) a tutela della corretta applicazione di tali principi che l'intero procedimento elettorale è assistito da una riserva di legge assoluta, che impone che tutti i suoi aspetti siano disciplinati esclusivamente dalla legge, lasciando all'atto normativo secondario la sola regolamentazione degli aspetti meramente esecutivi della disciplina legislativa.

La riserva di legge in materia elettorale, che deriva dall'articolo 48 della Costituzione, impone, all'evidenza, che tutti i criteri per la distribuzione dei seggi siano fissati dalla legge e non consente che un criterio, per quanto residuale, sia fissato da un atto regolamentare.

È appena il caso di osservare, peraltro, che neppure la legge può violare il principio del rispetto della volontà dell'elettore; pertanto, tutte le disposizioni che regolano il procedimento elettorale, anche dal punto di vista tecnico, devono essere lette in funzione di tale principio, e non possono discostarsene in vista di soluzioni di tipo « matematico » che, da un lato, assicurino la completezza di un organo ma che, dall'altro, non ne garantiscano la completa rappresentatività.

Sulla scorta dei richiamati, pacifici, principi di rango costituzionale deve per-

tanto essere affrontata la questione della attribuzione degli undici seggi ancora vacanti alla Camera dei deputati.

L'Ufficio centrale nazionale ha assegnato alla lista di Forza Italia sessanta seggi (su sessantadue spettanti) e ha attribuito i rimanenti due, non essendo stata possibile una attribuzione all'interno della lista di Forza Italia per la mancanza di candidati, secondo il dettato dell'articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, di attuazione della legge n. 277 del 1993, ai Democratici di Sinistra e alla Margherita, seguendo la graduazione dei resti di questi due partiti.

L'applicazione del citato articolo 11 ha comportato il risultato (paradossale ai sensi di quanto evidenziato!) della elezione di due rappresentanti di partiti diversi da Forza Italia con i voti a questa attribuiti dagli elettori.

È bene precisare subito che non si tratta di un problema che attiene alla materia della trasformazione dei voti in seggi, per l'ovvia considerazione che l'operazione di trasformazione precede la individuazione degli eletti, ma della scelta dei candidati da proclamare nei seggi attribuiti alla lista e, quindi, ai sensi di quanto rilevato, del rispetto dei principi della volontà degli elettori e della uguaglianza del voto.

La questione della attribuzione dei due seggi operata dall'Ufficio centrale nazionale esula, peraltro, dal procedimento in esame né può essere presa in considerazione in sede di decisione sui ricorsi presentati nei confronti della suddetta decisione.

È, invece, oggetto del procedimento la questione della applicabilità alla fattispecie in esame del citato articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, che, tuttavia, non è condizionata dalla decisione dell'Ufficio centrale nazionale, non solo per i poteri propri della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, ma anche per la dichiarata impossibilità dell'Ufficio stesso di disapplicare la norma regolamentare in esame.

Come è noto, l'articolo 56, secondo comma, della Costituzione stabilisce che il numero dei deputati è di seicentotrenta (...)». La tendenziale completezza della composizione numerica della Camera dei deputati deve costituire, pertanto, l'obiettivo primario cui tendere, a tutela del principio di rappresentatività dell'Assemblea. Tuttavia è appena il caso di sottolineare che tale obiettivo non può né deve essere raggiunto in spregio degli altri principi recati dalla Costituzione ed in particolare di quelle disposizioni che per la loro valenza di principi fondamentali (quali gli articoli 1 e 3) costituiscono, per così dire, norme « superprimarie » che informano il corpo dell'ordinamento costituzionale e non possono subire deroghe o eccezioni neppure per il rispetto di altre norme costituzionali (in questa direzione è determinante il richiamo alla sovranità popolare). Il principio della tendenziale completezza dell'organo non assume, pertanto, particolare rilevanza nella fattispecie dovendo essere in primo luogo assicurato il rispetto della sovranità popolare e dell'uguaglianza degli elettori.

I principi evidenziati rendono evidente la illegittimità del citato articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994.

Dal punto di vista formale (seppure sempre in funzione del rispetto dei principi costituzionali), non appare dubbio che l'articolo 11 viola apertamente il principio della riserva di legge di cui all'articolo 48 della Costituzione. Come è stato in precedenza ricordato, infatti, la riserva assoluta di legge in materia elettorale impone che tutti i criteri per la distribuzione dei seggi siano fissati dalla legge e non consente che un criterio, seppur residuale, sia fissato da un atto regolamentare.

La disposizione regolamentare richiamata viola altresì apertamente il principio, legislativamente fissato dall'articolo 83 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, in aderenza ai richiamati principi costituzionali della eguaglianza, della libertà e della vincolatività del voto, secondo cui « i seggi che eventualmente rimangono da asse-

gnare ad una lista sono attribuiti alla lista stessa (...)». Non v'è dubbio, pertanto, che il citato articolo 11 sia sotto l'aspetto formale manifestamente illegittimo se interpretato nel senso di consentire l'attribuzione di seggi assegnati ad una lista ad altre liste del proporzionale.

Dal punto di vista sostanziale, la disposizione in esame viola apertamente il principio costituzionale del pieno rispetto della volontà dell'elettore (combinato disposto degli articoli 1, 3 e 48 della Costituzione). È di tutta evidenza, infatti, che ove il citato articolo 11 venisse interpretato nel senso di permettere la ripartizione dei seggi anche a favore di liste diverse o addirittura contrapposte a quelle per le quali si è liberamente espressa la volontà dell'elettore, la stessa disposizione regolamentare risulterebbe palesemente contrastante con l'articolo 1 della Costituzione, e poiché una norma di regolamento non può essere interpretata in modo contrario alle leggi ed alla Costituzione, si deve ritenere che l'interpretazione ipotizzata è erronea, ovvero, se si ritiene essere l'unica possibile, è illegittima. Nell'uno o nell'altro caso la disposizione richiamata non può essere applicata nella interpretazione ipotizzata.

L'articolo 11, in questa interpretazione, si rivela poi in palese contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio che il voto deve essere libero ed eguale. Infatti, nella ipotesi che il voto dato ad un determinato schieramento politico sia trasferito ad una lista collocata nello schieramento contrapposto, viene totalmente frustrata la libertà di voto dell'elettore, espressamente riconosciuta dall'articolo 48 della Costituzione e presupposta, come si è già detto, dall'articolo 1 della Costituzione medesima. Convogliando il voto nella direzione opposta liberamente prescelta dall'elettore si vanifica del tutto la libertà dell'elettore stesso e si dà d'autorità al voto un senso esattamente contrario a quello espresso dall'elettore medesimo.

L'articolo 11, inoltre, violerebbe il principio dell'eguaglianza del voto (articoli 3 e 48 della Costituzione): come è stato ricordato, infatti, questo principio presuppone,

specie della sua applicazione a sistemi proporzionali, che il valore ed il peso di ciascun voto devono essere uguali a quello di qualsiasi altro voto, di modo che ogni cittadino abbia un potere di determinare il risultato finale dell'elezione pari a quello di qualsiasi altro cittadino.

Nel caso in cui l'articolo 11 sia interpretato nel senso di permettere la ripartizione dei seggi anche alle liste contrapposte a quelle per le quali l'elettore ha liberamente votato, si viene invece a riconoscere ai voti espressi alle liste contrapposte un valore ed un peso superiori ai voti dati dall'altro lato dello schieramento politico, alterando così il senso profondo del meccanismo elettorale proporzionale. Le liste dello schieramento contrapposto si vedrebbero, infatti, assegnati seggi in soprannumero rispetto alla effettiva proporzione risultante dall'espressione del voto. Tutto ciò renderebbe l'articolo 11 in stridente contrasto sia con gli articoli 3 e 48 della Costituzione, sia con il principio sotteso alla legge elettorale in relazione alla quota proporzionale.

Le considerazioni esposte danno ragione della impossibilità di considerare l'articolo 11 come una norma di chiusura integrativa del sistema. In questa prospettiva è da osservare, innanzitutto, che in sede di regolamento di attuazione non è consentito sostituirsi al legislatore in funzione integrativa facendo ricorso ad una fonte normativa sottordinata, dato che ciò sarebbe possibile solo con i regolamenti cosiddetti « delegati », e quindi soltanto in presenza di una specifica autorizzazione del legislatore, e sempre nei limiti propri della funzione normativa secondaria condizionata dal principio di legalità. Chi deve interpretare la legge non può perciò dedurre alcunché da ciò che ritenga di attribuire a « dimenticanze » del legislatore per trarne certe conseguenze (come è avvenuto con l'emanazione dell'articolo 11) sul piano effettuale.

La sfera volitiva non espressa nel testo scritto della legge, cioè le « intenzioni del legislatore », assume rilevanza nel mondo del diritto soltanto se desumibile dalla legge stessa (articolo 12 delle preleggi del

codice civile), per cui cadrebbe in una insanabile contraddizione chi, per giustificare un intervento integrativo in sede regolamentare, pretendesse di desumere una intenzione da una pretesa dimenticanza, trattandosi di due atteggiamenti della coscienza tra loro assolutamente inconciliabili.

D'altra parte, la pretesa « dimenticanza » del legislatore è assunto non dimostrato e che contrasta con la osservazione secondo cui il legislatore ha in materia elettorale espressamente inserito (ancorché per ipotesi ben definite) il principio ispiratore dell'articolo 11 (si veda, ad esempio, l'articolo 73 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 in materia di elezioni amministrative, ma già prima l'articolo 72 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, come interpretato dalla Corte costituzionale), così che l'omessa previsione legislativa assume, nella specie, valenza positiva nel senso che il legislatore *ubi voluit dixit*; in altri termini, la pretesa omissione è voluta e corrisponde alla chiara intenzione del legislatore di rispettare nella particolare materia i richiamati principi costituzionali. Con l'articolo 83 citato non esisteva, dunque, alcuna possibilità di intervento integrativo del regolamento (comunque vietato) e la disciplina legislativa deve essere applicata esclusivamente sulla scorta dei principi desumibili dalla stessa legge e dalla Costituzione.

In questa direzione è significativo ed esaustivo osservare che l'articolo 17, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 533 del 1993 (per le elezioni del Senato della Repubblica) contiene la previsione normativa in argomento ed addirittura che la antica legge n. 1495 del 1913, per le elezioni della Camera dei deputati, conteneva una disposizione non dissimile dall'articolo 11 in oggetto che, però, è stata espunta dall'ordinamento.

È di tutta evidenza che il legislatore non ha ritenuto compatibile la disposizione in esame, ed il principio dalla stessa recato, con il sistema proporzionale di elezione dei deputati, ed ha coerentemente eliminato la norma dall'ordinamento, con

la conseguenza che la disposizione in esame ed il principio della quale è espressione non possono essere reintrodotti né in via di interpretazione, né, tanto meno, in forza di una disposizione regolamentare che si porrebbe *contra legem*.

Ciò spiega la ragione per la quale non può essere condivisa neppure l'idea di chi sostiene che, se pur la norma regolamentare è illegittima, il principio dalla stessa recato può essere applicato, indipendentemente dalla esistenza di una fonte normativa, in funzione integrativa esterna del sistema. Se, infatti, come è stato dimostrato, il legislatore ha espunto tale principio dal sistema, l'interprete non può in alcun modo reinserirlo.

D'altra parte, il principio desumibile dall'articolo 11 dovrebbe essere interpretato, per dirla con la Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 44 del 1961), quale « immediato riparo agli effetti di una manifesta imprevidenza dei presentatori della lista », in funzione cioè sanzionatoria di una « originaria » incompletezza della lista e non certo per sanzionare, a scapito degli elettori, una deficienza di candidature sopravvenuta.

In questo senso la Corte, con la sentenza indicata, ha chiarito espressamente che « la cennata disposizione non è poi riferibile alla fattispecie, anch'essa non esplicitamente disciplinata dal Legislatore, di una lista che ad operazioni compiute si trovi con un numero di candidati insufficiente per ineleggibilità e incompatibilità che riguardino alcuni di loro ».

Si vorrà convenire che la esclusione contestuale (in un collegio uninominale e in una o più circoscrizioni con il conseguente obbligo di opzione) è ipotesi in tutto e per tutto equiparabile alla incompatibilità o ineleggibilità sopravvenuta.

Così stando le cose, risulta evidente che non si può fare leva né direttamente né implicitamente sull'articolo 11 per risolvere il problema dell'attribuzione dei seggi residui. Non si tratta, infatti, di ricavare un principio, solo perché presente nell'ordinamento, ancorché contrastante con il sistema, ma di enucleare un criterio com-

patibile con il sistema proporzionale e con le regole costituzionali e legislative vigenti.

Premessa la dimostrata inapplicabilità (perché riguarda fattispecie diversa: incompletezza originaria delle liste) e, comunque, la palese illegittimità (sia sotto l'aspetto formale che sostanziale), dell'articolo 11, la questione si sposta verso la ricerca dei principi regolatori del sistema. Come in ogni caso in cui sussiste una lacuna legislativa, tanto più nel caso di elezioni politiche, cioè una fattispecie che non tollera applicazioni parziali della legge (le quali condurrebbero ad una inammissibile distorsione del risultato

elettorale), la soluzione di problemi pratici deve avvenire applicando i principi generali della materia che sono essenzialmente di ordine costituzionale.

In particolare, appare principio guida ineludibile quello della salvaguardia della sovrana volontà dell'elettore (articoli 1 e 48 della Costituzione).

In base ai principi regolatori del sistema, la soluzione del problema poteva essere trovata appunto nell'ambito dell'ordinamento.

Le difficoltà riscontrate consigliano di risolvere il problema con una norma di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo il comma 2 dell'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, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente:

« 2-*bis*. Qualora dopo l'effettuazione delle operazioni previste dal presente articolo non si possa procedere alla proclamazione dei candidati di una o più liste per insufficienza sopravvenuta delle candidature in tutte le circoscrizioni, l'Ufficio centrale nazionale attribuisce i seggi residui, che restano comunque definitivamente assegnati alla lista, ai candidati non proclamati eletti nei collegi uninominali, ancorché appartenenti ad un gruppo politico organizzato, collegati d'ufficio alla lista a seguito di dichiarazione dei rappresentanti di cui all'articolo 17 e collocati in una graduatoria compilata secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali ».

€ 0,26



14PDL0027410