

Appello dei giuristi ai Senatori in merito al ddl in materia di “Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”

Gentile Senatrice, Gentile Senatore,

E’ in corso al Senato l’iter di approvazione del DDL A.S. 3633, recante *Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, già approvato alla Camera dei Deputati nella seduta del 13 ottobre 2005.

Si tratta di un passaggio estremamente importante. La Camera Alta è chiamata a pronunciarsi su una legge che, ancorché ordinaria, occupa nell’ordinamento una posizione del tutto peculiare. Essa, infatti, determinando il modo di composizione della rappresentanza, condiziona strutturalmente la formazione dell’indirizzo politico e l’attività delle Camere. In un certo senso, si potrebbe dire che la legge elettorale è una “legge alla seconda potenza”, una “legge sulle leggi”.

La delicatezza di un intervento parlamentare sul sistema elettorale è evidente anche da un altro punto di vista. Le leggi elettorali sono praticamente sottratte al controllo di legittimità della Corte costituzionale. La disciplina dei modi di accesso al giudice delle leggi rende infatti assai remota, se non inverificabile, la possibilità che venga sollevata una questione di legittimità costituzionale o un conflitto di attribuzione su di essa.

Inoltre, atteso il momento della sua approvazione e considerati i limiti previsti dalla l. n. 352/1970, resi ancora più stringenti dalla nota giurisprudenza costituzionale, non è nemmeno tecnicamente possibile immaginare un ipotetico referendum abrogativo che si svolga prima della scadenza dell’attuale legislatura.

La legge elettorale in discussione, una volta entrata in vigore, sarà dunque praticamente insindacabile.

Ciò rende ancor più allarmanti i gravi vizi di costituzionalità dalla quale essa è affetta.

Vorremmo porre alla Sua cortese attenzione i seguenti:

1. Incostituzionalità nella disciplina del premio di maggioranza

Il ddl prevede, com’è noto, un premio di maggioranza, da attribuire alla coalizione di liste che abbia ottenuto il maggior numero di consensi (maggioranza relativa).

Tale premio ammonta al numero di seggi necessari per conseguire una maggioranza assoluta alla Camera ed una rappresentanza comunque ampia al Senato, anche se non è garantito il raggiungimento di una maggioranza assoluta.

La *ratio* che ispira tale soluzione è quella di assicurare la *governabilità*: la formazione di una maggioranza stabile e di legislatura. Confermano questa impostazione le norme che prevedono la presentazione alla Camera di un “programma di coalizione” e l’indicazione di un “Capo unico della coalizione” (art. 14-bis Dpr. 361/57 così come mod.). Proprio in base a tale finalità viene giustificata l’alterazione della rappresentanza e la sottrazione alla minoranza di un certo numero di

seggi (cui essa avrebbe diritto in base ad un calcolo meramente proporzionale) i quali vengono attribuiti alla maggioranza.

Tale filosofia normativa è però del tutto irragionevolmente contraddetta dalla circostanza che la legge non prevede (né potrebbe prevedere) alcuna sanzione nel caso in cui – anche immediatamente dopo lo svolgimento delle elezioni - la coalizione beneficiaria del premio si sciogla ed ogni partito vada, in Parlamento, per la sua strada.

Come si può ben comprendere in tale circostanza il premio di maggioranza si trasformerebbe in un premio “senza maggioranza”. Esso si convertirebbe in un immotivato vantaggio a favore di alcuni partiti ed altererebbe così del tutto ingiustificatamente le condizioni della competizione parlamentare. Si immagini quali potrebbero essere i rapporti di forza all'interno di un governo sostenuto da un partito beneficiario del premio ed un partito che all'epoca delle elezioni era in un'altra coalizione.

Né d'altra parte un vincolo di permanenza nella coalizione sarebbe ipotizzabile a Costituzione invariata. Una simile previsione violerebbe infatti l'art. 67 Cost. ed il divieto di mandato imperativo per i singoli parlamentari.

Si avrebbe insomma una disciplina elettorale analoga a quella in vigore per le Regioni dal 1995 al 2000 e che aveva determinato non pochi problemi (i cd. ribaltoni che hanno afflitto alcune Regioni), e sollevato non pochi interrogativi sulla costituzionalità della disciplina stessa, tanto da portare alla successiva riforma costituzionale che ha previsto la elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e la introduzione della clausola “simul stabunt, simul cadent”.

Ciò rende la disciplina per l'elezione del Parlamento significativamente diversa da quella degli altri enti (Regioni, Province e Comuni) in cui vigono leggi elettorali con premio di maggioranza. Lì infatti sono previsti meccanismi di stabilizzazione delle coalizioni durante la legislatura (collegamento del premio all'elezione diretta del capo dell'esecutivo, scioglimento anticipato in caso di dimissioni di questi).

Invece la riforma in discussione è priva di una necessaria copertura costituzionale.

Una copertura potrebbe forse venire dalla legge di revisione della II parte della Costituzione, recentemente approvata in seconda lettura dalla Camera, la quale effettivamente prevede il riconoscimento di un vincolo di coalizione sanzionabile.

Ma, per questo stesso motivo, risulta avvalorata la conclusione che la legge elettorale in discussione non potrebbe legittimamente entrare in vigore prima che le modifiche della Costituzione abbiano completato il proprio iter (approvazione del Senato ed eventuale referendum) ed acquistino efficacia.

La governabilità costituisce un valore fondamentale del nostro ordinamento costituzionale. Un'ingiustificata e contraddittoria alterazione di tale valore non sembra accettabile se non suffragata da ragioni costituzionalmente altrettanto fondate.

2. Incostituzionalità della disciplina del premio di maggioranza al Senato

Ancor meno giustificata appare la disciplina elettorale del Senato. Infatti, la previsione di ben 17 differenti “premi di coalizione” appare del tutto irragionevole e rischia di produrre esiti

contrari all'esigenza per la quale l'istituto del premio di maggioranza dovrebbe giustificarsi: la governabilità.

L'irragionevolezza e la contraddittorietà della disciplina è del tutto evidente.

E' infatti ancor più probabile che la sfida elettorale al Senato si riduca alla competizione tra aggregazioni non solo instabili, ma anche territorialmente disomogenee, all'unico fine di conquistare un vantaggio di seggi da distribuire tra i vincitori a danno della minoranza, senza che tale esito sia in alcun modo giustificato dal valore della stabilità.

Né, d'altra parte, apparirebbe legittima l'attribuzione del premio sul piano nazionale, in violazione della disposizione dell'art. 57 Cost., secondo il quale il Senato è eletto su base regionale.

3. Incostituzionalità della disciplina di differenziazione delle soglie di sbarramento

Le discipline elettorali di Camera e Senato, così come ridisegnate dalla legge in discussione, prevedono numerose soglie di sbarramento per l'accesso alla ripartizione dei seggi. Tali soglie sono variamente articolate a seconda della propensione a coalizzarsi e della consistenza elettorale dei singoli partiti.

Al di là della perplessità per la presenza di ben sei soglie di sbarramento, differenziate tra l'uno e l'altro ramo del Parlamento (e al Senato assai più alte che alla Camera) senza che sia chiaramente intellegibile la giustificazione di tale disegualianza, tale disciplina suscita alcuni ulteriori dubbi di legittimità.

La finalità perseguita è, verosimilmente, quella di favorire l'aggregazione e scongiurare la frammentazione. Ciò giustificherebbe ad esempio il fatto che liste non coalizzate o coalizioni con consenso limitato incontrino una soglia di sbarramento assai più alta di quella prevista per le liste coalizzate (al Senato, ad es., l'8% anziché il 3%).

La finalità è però ancora una volta irragionevolmente contraddetta dall'assenza di misure cogenti e di sanzioni per le coalizioni che, dopo aver evitato le più alte soglie di sbarramento, si disgregano in corso o, addirittura, già all'inizio della legislatura.

4. Violazione dell'art. 51 Cost., in tema di pari opportunità, per omissione di un obbligo giuridico in capo al legislatore.

Com'è noto, l'art. 51 Cost., così come modificato nell'attuale legislatura, stabilisce, tra l'altro, che "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge" e che "a tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". A tal proposito, la Corte costituzionale ha incontrovertibilmente affermato (sent. n. 49/2003) come sia "doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni".

Appare, pertanto, una grave omissione dell'obbligo costituzionale cui è soggetto il Legislatore non aver previsto alcun tipo di misura, quand'anche minima, per promuovere la parità tra i sessi in occasione delle consultazioni elettorali. Tanto più che, quello in corso, è il primo intervento legislativo organico dopo l'approvazione della riforma costituzionale.

In conclusione, alla luce dei menzionati dubbi di costituzionalità e considerando gli inconvenienti pratici di un possibile sindacato o controllo successivo all'entrata in vigore delle legge, il Senato è chiamato, in questa circostanza, ad un'altissima responsabilità istituzionale.

ELENCO SOTTOSCRITTORI APPELLO

NOME	COGNOME
LAURA	AMMANNATI
ADRIANA	APOSTOLI
CARLO	AZZENA
ANGELO	BARBA
AUGUSTO	BARBERA
RAFFAELE	BIFULCO
ROBERTO	BIN
UMBERTO	BRECCIA
GIUDITTA	BRUNELLI
MARIA AGOSTINA	CABIDDU
MARINA	CALAMO SPECCHIA
MICHELE	CARDUCCI
MASSIMO	CARLI
PAOLO	CARROZZA
PAOLO	CENDON
LORENZO	CHIEFFI
RICCARDO	CHIEPPA
PIETRO	CIARLO
STEFANO MARIA	CICCONETTI
GIOVANNA	COLOMBINI
EUGENIA	CROCE
ROBERTO	D'ALIMONTE
LUIGI	D'ANDREA
ANTONIO	D'ANDREA
GIANMARIO	DE MURO
ENRICO	DEL PRATO
FRANCESCO	DELFINI
FELICE MAURIZIO	D'ETTORE
GIOVANNI	DI COSIMO
ALFONSO	DI GIOVINE
DANIELA	DI SABATO
LEOPOLDO	ELIA
GIANLUCA	FAMIGLIETTI
FULVIO	FENUCCI
MARIO	FIORILLO
ANTONIO	FLAMINI
GIUSEPPE G	FLORIDIA
TOMMASO	FROSINI
CARLO	FUSARO
SILVIO	GAMBINO
MARIO	GORLANI
NICOLA	GRASSO
CRISTINA	GRISOLIA
TANIA	GROPPI

NOME	COGNOME
ENRICO	GROSSO
GIOVANNI	GUZZETTA
BRUNO	INZITARI
NICOLO'	LIPARI
PIERDOMENICO	LOGROSCINO
ISABELLA	LOIODICE
ALDO	LOIODICE
NUCCIO	LUMINOSO
JOEREG	LUTHER
NADIA	MACCABIANI
UGO	MAJELLO
STELIO	MANGIAMELI
GENNARO	MARICONDA
SILVIO	MAZZARESE
STEFANO	MERLINI
GUSTAVO	MINERVINI
LUCIO VALERIO	MOSCARINI
IDA	NICOTRA
ALESSANDRO	PACE
ELISABETTA	PALICI
SALVATORE	PATTI
LUCIO	PEGORARO
ALESSANDRO	PIZZORUSSO
ANNA MARIA	POGGI
FABRIZIO	POLITI
MASSIMO	PROTO
GIUSTO	PUCCINI
ANDREA	PUGIOTTO
MARGHERITA	RAVERAIRA
VINCENZO	RICCIUTO
FRANCESCO	RIGANO
ROBERTO	ROMBOLI
VINCENZO	ROPPO
EMANUELE	ROSSI
GUIDO	ROSSI
ANTONIO	RUGGERI
ANTONIO	SAITTA
VALERIA	SANNONER
MARIO	SEGNI
GIOVANNI	SERGES
ANTONIO	SERRA
FEDERICO	SORRENTINO
ENRICO	SOTGIU
LORENZO	SPADACINI
ANTONINO	SPADARO
PASQUALE	STANZIONE
ROLANDO	TARCHI
VINCENZO	TONDI DELLA MURA

NOME	COGNOME
PAOLO	VERONESI
GIUSEPPE	VETTORI
GIULIO ENEA	VIGEVANI
PAOLO	VITUCCI
MARIA PAOLA	VIVIANI SCLHEIN
SALVATORE	VUOTO
PAOLO	ZATTI
ALBERTO	ZITO