

CAMERA DEI DEPUTATI

INTERVENTO IN DISCUSSIONE GENERALE ON.ZACCARIA

SEDUTA DEL 29 SETTEMBRE 2005

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, nel tempo esiguo che ho a disposizione, vorrei svolgere alcune considerazioni sul tema del **collegamento tra la legge elettorale e la Costituzione**. Si tratta di un argomento di cui mi occupo professionalmente, e vorrei riportarlo in questa sede sommessamente, ma con profonda convinzione, anche se ricordo che qualche deputato della maggioranza, negli interventi che ho ascoltato, ha sostenuto che, in questo dibattito, la Costituzione non c'entra, o centra poco.

Vorrei altresì segnalare che il collega Palma, polemizzando idealmente con me, ha addirittura fatto riferimento ad argomenti sulla Costituzione che ho utilizzato in sede di Commissione, quando il provvedimento in esame era diverso, ma che non intendo riproporre in questa sede, poiché tengo conto del fatto che, sia pure in maniera assai discutibile, il testo è stato modificato.

Vorrei osservare che voi avete una strana idea della Costituzione. Prima, infatti, ci avete proposto una modifica «all'ingrosso», maturata attraverso un processo che tutti hanno commentato al di là del folklore che ne ha dato origine. Mi riferisco ai quattro saggi di Lorenzago, che certo stridono un po' nel confronto storico con Calamandrei, Mortati, La Pira, Dossetti, Togliatti, De Gasperi e Nenni, ma questo potrebbe non essere attinente al tema in discussione. In seguito, a fronte di questa modifica «all'ingrosso», è stata compiuta una costante svalutazione e sottovalutazione della Costituzione vigente. Vi è uno strano gioco: si parla di modificare la Costituzione con un atteggiamento ondivago: prima si accelera, poi si frena, poi si rinvia al referendum, dopo le elezioni. Si dimentica che la Costituzione è quella vigente.

Il primo riferimento che faccio alla Costituzione stessa è relativo all'articolo 92. Con la modifica che proponete, introducete un meccanismo di indicazione sulla scheda elettorale del *premier*, che è sostanzialmente in contrasto con il potere di indicazione del Presidente del Consiglio che l'articolo 92 della Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica. Tale meccanismo è, dunque, la forzatura di una prerogativa presidenziale stabilita nella Costituzione vigente.

Noi abbiamo un'idea diversa della Costituzione, che è un sistema di valori condivisi e che naturalmente non è concepibile in questo clima, nel meccanismo di approvazione che viene da voi proposto, onorevoli colleghi della maggioranza. Noi abbiamo un'idea diversa anche della legge elettorale. Ho ascoltato l'intervento dell'onorevole Tabacci con grande attenzione. Quando egli afferma che si può approvare la legge elettorale anche alla fine della legislatura, non si rende conto che è fondamentale il modo con cui si giunge ad approvare tale legge, il tipo di convergenza che si registra su di essa. Molti colleghi hanno parlato di tale problema: non è importante la «data», ma la convergenza che si riscontra su un disegno di legge elettorale, il dibattito che si svolge sullo stesso.

Si è parlato di «legge truffa»; dico con chiarezza che se si tratta, in questo caso, di «legge truffa» non è tanto con riferimento al contenuto del provvedimento, del quale non parlerò, perché mi sembra più importante parlare del metodo con cui si arriva a questo provvedimento. Vi sono proporzionalisti e maggioritari che si possono confrontare. Come dicevo, la truffa sta nel modo in cui questa legge viene portata all'approvazione.

Tale truffa è molto chiara, se si ripercorre, in maniera sintetica, il rapporto tra i principi costituzionali ed il modo con cui è avvenuta, fino a questo momento, la discussione. Bisogna

ricordare che la legge elettorale è citata proprio nella Costituzione, all'articolo 72. La Costituzione, in tale articolo, vincola questa legge alla riserva di Assemblea. L'articolo 72 della Costituzione, quindi, rappresenta un percorso molto chiaro, fatto di discussione in Commissione ed in Assemblea, sugli emendamenti e sul testo e giunge a sintetizzare ciò con riferimento ad alcune leggi fondamentali. L'art. 72 introduce delle disposizioni sul procedimento legislativo che rappresentano le garanzie minime da rispettare nel corso dell'esame del disegno di legge. Esso dispone espressamente che il procedimento si svolga prioritariamente in commissione referente e poi in assemblea per la fare decisoria.

L'onorevole Intini ha affermato che la legge elettorale appartiene ad un ordine quasi superiore alla Costituzione stessa, alla «Costituzione materiale». Egli ha ragione: appartiene alla «Costituzione materiale», perché disciplina il rapporto tra i cittadini, i partiti e le istituzioni. Voi, con questo tipo di modifica, avete sostanzialmente creato un precedente che, nella prospettiva storica, si riscontra solo durante il periodo fascista. Mi piace ricordarlo, ma è stato il fascismo, quando giunse al potere, a modificare le leggi elettorali. Ne ha modificate a ripetizione: anzitutto con la legge Acerbo - taluno potrebbe sostenere che non era nemmeno il caso di approvarla, perché il premio di maggioranza previsto da tale legge, pari al 66 per cento dei seggi alla Camera, era già stato raggiunto -; ha ulteriormente modificato la legge elettorale, nel 1928, con la creazione del famoso «listone» di 400 nomi scelti dal Gran Consiglio del fascismo. Sono i regimi che hanno bisogno di consolidarsi attraverso la modifica delle leggi elettorali; nei sistemi democratici ciò non avviene.

Mi richiamo, dunque, all'articolo 72 della Costituzione. In quest'aula, stamattina, i colleghi Boccia, Boato, Innocenti e Ruzzante hanno richiamato il principio contenuto in tale articolo; e non vorrei che i loro interventi fossero considerati solo ordinari interventi sull'ordine dei lavori. Signor Presidente, l'articolo 72 della Costituzione è importante per il raccordo con il principio democratico. Infatti, è collocato all'inizio delle norme sul Parlamento. Il riferimento alla legge elettorale, inoltre, richiama indirettamente l'art. 1, in quanto la legge elettorale pur non essendo una fonte di rango costituzionale è lo strumento attraverso cui si esprime e si esercita la sovranità popolare e si permette il funzionamento di organi costituzionali indefettibili.

In questi giorni abbiamo assistito ad un aggiramento clamoroso dei principi del regolamento (l'articolo 79 richiamato) e dell'articolo 72 della Costituzione. Una modifica sostanziale del ddl di riforma elettorale presentata a pochi giorni dall'inizio dell'esame in assemblea, con cui si stravolge completamente il testo base predisposto dalla commissione, mediante subemendamenti sui quali non può esercitarsi un potere emendativo, costituisce una violazione del principio fondamentale per cui ogni ddl assegnato in sede referente deve essere esaminato prima dalla Commissione e poi dall'assemblea e sottoposto a votazione articolo per articolo e poi al voto finale.

In questo caso, se è vero che il regolamento legittima l'utilizzo di vari strumenti per intervenire su un disegno di legge (tra cui ad esempio la presentazione di subemendamenti), è pur vero che in conformità a quanto stabilito dall'art.72 Cost. esso rende necessario un adeguato esame dell'articolato (art.79.4 r.C.), quale presupposto per la conclusione dell'esame e la votazione da parte dell'assemblea.

La ricostruzione dei lavori parlamentari fatta dal presidente della Commissione e relatore di questo testo, onorevole Bruno, è apparsa formale, notarile e, vorrei dire, ipocrita nel momento in cui sostanzialmente ci viene a dire che le modifiche accolte con il subemendamento sono state fatte per andare incontro anche all'opposizione. Credo che ci voglia un po' di buon senso nel riconoscere che, sostanzialmente, l'opposizione ha svolto considerazioni preliminari, pregiudiziali su questo testo, non di merito se non per sottolineare le contraddizioni del testo. Le ha svolte per dimostrare che questo provvedimento è inaccettabile.

Vorrei citare alcuni dati, signor Presidente, proprio perché non sono questioni opinabili. Si è parlato dell'iter del provvedimento e si è detto «da marzo ad oggi». L'onorevole Bressa lo ha dimostrato: ci vuole un bel coraggio a dire «da marzo ad oggi»! L'iter complessivo è durato dall'8 settembre ad oggi!

Si è parlato dell'emendamento e del subemendamento. Signor Presidente, questa tecnica richiedeva una più scrupolosa osservanza dei principi regolamentari e costituzionali. La programmazione dei lavori, il calendario, il contingentamento - lo ha detto l'onorevole Boato - sono stati fatti su un testo diverso e non su quello in esame. Vorrei discutere dell'ammissibilità dell'emendamento fatto in Commissione.

Sono giudicate inammissibili proposte di colleghi che, tutto sommato, sono abbastanza pertinenti. Allora, qualcuno non poteva porsi il problema dell'ammissibilità di quell'emendamento di tale portata? Non è la stessa materia che conta: qui siamo in presenza di tutt'altra cosa! Quanto ai maxi emendamenti in Commissione: in questa o in altre legislature, quanti sono i precedenti di maxi emendamenti sulla materia elettorale? Non ve ne sono! Dovete risalire indietro, fino al 1924 per trovare dei precedenti: ecco perché è in gioco il principio democratico.

Le violazioni del procedimento di formazione delle leggi non sono soltanto dominio del regolamento. La Corte costituzionale ha in più occasioni affermato la sua competenza a giudicare la legittimità costituzionale delle leggi anche dal punto di vista dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi (sentt. 3 e 57 del 1957 e sent. n. 9 del 1959). La Corte ha riconosciuto che i regolamenti parlamentari "hanno una peculiarità e dimensione" che ne impedisce la sindacabilità, ma ha anche sostenuto che eventuali prassi difformi al regolamento non precludono l'esercizio da parte della Corte "del potere di controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione della legge nel senso di accertare, caso per caso, se la formulazione data al testo legislativo (...)esprima l'effettiva volontà della Camera (sent. n. 9/59). E lo stesso giudice delle leggi in un'altra sentenza (n. 78/1984) ha stabilito che "è riconosciuta a ciascuna camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente e espressamente già disciplinato in Costituzione". Tale affermazione, se consente di giustificare l'ampio margine di discrezionalità che le camere hanno in termini di interpretazione della disciplina del procedimento legislativo - ed infatti si ritiene che in diritto parlamentare valga il principio *nemine contradicente* - , può *a contrario* precludere la violazione di quelle norme sul procedimento che sono state già rigorosamente fissate in costituzione. Quindi, la Consulta ha detto con chiarezza che, quando le violazioni del regolamento toccano principi costituzionali, si fa eccezione al principio dell'insindacabilità degli *interna corporis*. Sono, quindi, vizi sindacabili: lo ha detto la Corte e lo hanno detto anche il professor Barile ed il professor Carlo Esposito in maniera molto chiara.

Signor Presidente, non ho parlato dell'articolo 57 della Costituzione, perché lo ha fatto l'onorevole Mattarella. Ma vorrei che fosse chiaro che, sostanzialmente, siamo di fronte ad una legge elettorale che ha stravolto i principi degli articoli 92, 72 e 57 della Costituzione e che giunge in Assemblea senza un dibattito vero in Commissione sul testo presentato. Mancano anche i pareri di tutte le altre Commissioni. Signor Presidente, credo che quando parliamo di lacerazione dei principi democratici, di *diktat* inaccettabili o di *blitz* - come ha detto l'onorevole Boato - non parliamo di cose rituali; parliamo della Costituzione, che è vigente e che è un sistema di valori che non avete ancora modificato e che non potete modificare nel comportamento di queste ore.