

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## XV LEGISLATURA

### AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 2007

**188<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**BIANCO**

*Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Naccarato.*

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il **PRESIDENTE** propone di integrare l'ordine del giorno dei lavori della Commissione dalla seduta di domani, con la discussione in sede deliberante del disegno di legge n. **1939** (Modifica all'articolo 32 della legge 3 febbraio 1963, n. 69. Introduzione dell'uso dell'elaboratore elettronico (*personal computer*) nello svolgimento della prova scritta dell'esame di idoneità professionale per l'accesso alla professione di giornalista), già approvato dalla Camera dei deputati.

La Commissione consente.

#### IN SEDE REFERENTE

**(20) Vittoria FRANCO ed altri.** - *Disposizioni in materia di pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione*

**(129) CUTRUFO.** - *Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ed introduzione del sistema della preferenza*

**(600) Helga THALER AUSSERHOFER ed altri.** - *Modifiche alla normativa vigente in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in materia di rappresentanza femminile in Parlamento*

**(904) CASSON ed altri.** - *Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

**(1118) Laura BIANCONI.** - *Disposizioni in materia di pari opportunità tra i generi per l'accesso alle cariche elettive*

**(1391) SALVI e VILLONE.** - *Riforma delle norme sulla elezione della Camera dei deputati*

**(1392) CALDEROLI.** - *Modificazioni della normativa per le elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*

**(1442) CABRAS ed altri.** - *Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, nonché modifica 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*

**(1450) TONINI ed altri.** - *Introduzione del sistema elettorale proporzionale in circoscrizioni provinciali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

**(1455) CUTRUFO.** - *Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533*

**(1474) CALDEROLI.** - *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

**(1553) RUSSO SPENA ed altri.** - *Modifiche al 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, ed al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, per introdurre un sistema elettorale proporzionale personalizzato*

**(1572) PETERLINI ed altri.** - *Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, per l'introduzione del voto di preferenza e l'abolizione delle candidature plurime*

**(1573) PETERLINI ed altri.** - *Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati per la regione Trentino - Alto Adige*

**(1583) Silvana AMATI ed altri.** - *Misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive*

**(1643) Manuela PALERMI ed altri.** - *Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica*

**(1675) STORACE.** - *Norme per l'abrogazione della vigente legge elettorale*

**(1712) TURANO ed altri.** - *Modifiche al sistema elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché norme per l'espressione del voto nella circoscrizione Estero*

**(1746) BACCINI e CICCANTI.** - *Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di elezione della Camera dei deputati con sistema proporzionale e voto personalizzato. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali*

- e petizioni nn. 69, 189, 385, 387 e 439 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana del 18 dicembre.

Continua il dibattito sulla proposta di testo unificato - ai fini dell'adozione di un testo base - predisposta dal Presidente relatore, già illustrata e pubblicata nella seduta dell'11 dicembre.

Il senatore **VALDITARA (AM)** ricorda l'origine e l'evoluzione del principio democratico, che ha fondamento nella civiltà di Roma quando si afferma l'esigenza di una più estesa partecipazione dei cittadini alla vita politica. Esso si traduce nella sovranità popolare che riflette l'uguaglianza dei cittadini e dunque del loro voto, ma anche nella necessità della maggioranza, in funzione della governabilità, cioè della capacità decisionale del sistema, essenziale per la stessa democrazia. L'idea maggioritaria, cioè di un vantaggio per la formazione che ottiene più consensi elettorali per garantire la governabilità si accompagna a volte alla previsione di una soglia di sbarramento che quando non è eccessivamente elevata è considerata una deroga accettabile al principio della rappresentanza democratica. Al contrario, non sarebbero ammissibili sistemi elettorali in virtù dei quali i voti ottenuti dalle formazioni politiche non si tradurrebbero in corrispondenti seggi: è questo, a suo avviso, il limite della proposta avanzata dal Presidente relatore, che implica un vantaggio irragionevole per i partiti maggiori senza che il premio sia finalizzato alla governabilità, e pertanto in palese violazione del principio democratico.

Conclude, ribadendo il favore per una legge di ispirazione proporzionale con attribuzione di un premio per lo schieramento vincente e una soglia di sbarramento non eccessiva, nonché l'obbligo per le forze politiche di condividere un programma di governo e un candidato *leader* prima delle elezioni, al fine di salvaguardare il bipolarismo.

Il senatore **VILLONE** (*SDSE*) contesta l'interpretazione secondo la quale si dovrebbe aderire alla proposta di testo unificato avanzata dal relatore essendovi ampi spazi per l'attività emendativa. A suo avviso, la scelta del testo da assumere quale base per il seguito dell'esame ha un significato critico perché orienta il lavoro parlamentare e definisce l'ambito entro il quale si possono muovere le proposte di modifica.

Rileva la diffusa convinzione di superare il principio maggioritario introdotto con il *referendum* elettorale del 1993: quel sistema ha finito con il produrre effetti negativi, fra cui un'eccessiva frammentazione e il personalismo esasperato nel confronto politico. Autorevoli esponenti dei due maggiori partiti hanno dichiarato di considerare conclusa tale esperienza e che è inoltre opportuno un meccanismo elettorale che non implichi la necessità di ricercare a tutti i costi una serie di alleanze per conseguire il successo elettorale.

Ricorda, in proposito, la trasformazione del sistema politico, in particolare con la nascita del Partito Democratico e l'annunciata fondazione di un nuovo partito da parte dell'onorevole Berlusconi, che rende a sua volta necessario optare per un meccanismo proporzionale genuino e non ingannevole, come invece è quello prospettato nell'ipotesi di testo unificato del relatore; questo infatti è diretto ad assicurare un vantaggio per i maggiori partiti e, posto al di fuori della logica di coalizione che ha caratterizzato la storia più recente del Paese, tuttavia non assicura il necessario equilibrio nella rappresentanza.

Pur apprezzando il tentativo di sintesi, non condivide perciò la proposta, perché non consente di tradurre in seggi il consenso che le forze politiche ricevono dagli elettori. Né si può richiamare il disegno di legge da lui presentato insieme al senatore Salvi (Atto Senato n. **1391**), che si muoveva in un contesto in cui, a differenza di oggi, si manteneva fermo il regime di competizione fra coalizioni. In proposito, osserva che se viene meno il vincolo fra le forze politiche, è necessario assicurare un calcolo dei voti che non produca una distorsione al criterio proporzionale.

Inoltre, nota che è inopportuno evocare impropriamente i modelli in uso presso altri sistemi, visto che il loro funzionamento è strettamente legato alle convenzioni politiche vigenti nel contesto.

Conclude esprimendo la contrarietà della sua parte politica alla bozza proposta dal Presidente, anche qualora si optasse per l'ipotesi di voto disgiunto che non risolverebbe il problema di un calcolo dei voti con effetti non proporzionali.

Il senatore **CALDEROLI** (*LNP*), commentando le considerazioni svolte dal senatore Villone, condivide l'idea che la Commissione in primo luogo dovrebbe essere chiamata a decidere se abbandonare il criterio della competizione fra coalizioni, una scelta il cui esito dovrà poi ispirare la valutazione delle ipotesi normative. In proposito, sarebbe utile conoscere l'avviso del Presidente relatore.

Il senatore **SAPORITO** (*AM*) ritiene che il dibattito sulla proposta del Presidente relatore sia di grande rilievo per quanto riguarda l'avvenire del Paese sotto il profilo della governabilità e della stabilità. Non si tratta di individuare un modello elettorale più o meno coerente in se stesso, bensì di interpretare la realtà politica, ricercando i fattori che consentono un proficuo funzionamento delle istituzioni. Solo in conseguenza di tale ricerca si dovrebbe individuare il sistema elettorale più congruo.

A suo avviso, la proposta di testo unificato non corrisponde al dibattito svolto in Commissione, che aveva consentito di individuare elementi di convergenza, e determina divisioni nelle stesse coalizioni.

Osserva che l'obiezione opposta dal Presidente ai commentatori che propongono di assumere fino in fondo il modello tedesco, prevedendo anche un numero parzialmente flessibile di parlamentari, cioè che la Costituzione non consentirebbe tale possibilità, a suo giudizio può essere risolta provvedendo tempestivamente a una revisione costituzionale.

Conferma, infine, la disponibilità al confronto parlamentare, a condizione che la proposta di testo unificato sia corretta prevedendo un riparto dei seggi a livello nazionale, una formula elettorale e un recupero dei resti con effetti realmente proporzionali e l'obbligo di collegamento programmatico nelle coalizioni; a tale ultimo proposito nota che l'assenza di un premio di maggioranza consentirebbe alle forze politiche di concludere alleanze non in virtù di un vantaggio di parte, ma in base all'effettiva condivisione di obiettivi programmatici.

Il senatore **GRASSI** (*RC-SE*) rileva che la proposta di testo unificato del relatore limita fortemente la rappresentanza e alimenta il contrasto latente tra il Segretario del Partito Democratico e il Presidente del Consiglio dei ministri. Il limite politico della proposta risiede nella mancanza di un

consenso tale da mettere il Governo al riparo dai pericoli derivanti dal confronto fra il partito maggiore dell'alleanza e le altre forze politiche.

Ricordate le dichiarazioni rese dallo stesso Walter Veltroni, favorevole a un modello bipartitico, condivide l'esigenza di modificare la legge elettorale vigente e di evitare il *referendum*, ma si esprime in senso contrario alla proposta di testo unificato del Presidente relatore che, a suo avviso, consentirebbe ai due partiti maggiori di ottenere, insieme, la maggioranza assoluta dei seggi, senza avere un consenso maggioritario nel Paese. In particolare, esprime perplessità sulla ripartizione dei seggi a livello circoscrizionale, sull'adozione del metodo d'Hondt, sull'ipotesi di voto unico da parte dell'elettore e sulla mancanza di una clausola che consenta l'accesso al riparto proporzionale dei seggi anche ai partiti che pur non avendo superato la soglia di sbarramento abbiano conseguito almeno tre seggi nei collegi uninominali.

La senatrice **PELLEGATTA** (*IU-Verdi-Com*) ritiene che la riforma elettorale, assai opportuna per modificare il sistema attualmente vigente che ha mortificato il diritto di scelta degli elettori e ha prodotto esiti ingovernabili, dovrebbe essere ispirata ai principi di governabilità, rappresentatività e al bipolarismo. A suo avviso, la proposta avanzata dal Presidente relatore avrebbe effetti peggiori delle norme vigenti, introducendo con artifici normativi un sistema sostanzialmente bipartitico e sacrificando le formazioni che non raggiungono la soglia del cinque per cento. In proposito, osserva che la governabilità è stata messa in crisi dal comportamento di singoli parlamentari piuttosto che dalle rivendicazioni dei partiti "piccoli". In realtà, si dovrebbe contrastare il populismo dilagante evitando di rafforzare il potere dei partiti a danno della partecipazione dei cittadini.

Infine, sottolinea la validità di un sistema politico che si è democraticamente organizzato in coalizioni: tale logica, che si è riflessa anche nelle norme elettorali in uso presso le Regioni e gli enti locali, a suo giudizio rappresenta un fattore essenziale che ha consentito al Paese di compiere rilevanti progressi. Per tale motivo, auspica che la riforma elettorale preveda l'obbligo di dichiarare l'adesione a un programma e l'articolazione delle alleanze prima dell'approvazione.

Il senatore **Fernando ROSSI** (*Misto-Mpc*) esprime un giudizio assai critico sulla proposta di testo unificato avanzata dal Presidente relatore: essa risponde alle esigenze dei partiti maggiori ma non coglie le drammatiche istanze che provengono dalla società. L'ipotesi di non ammettere alla rappresentanza in Parlamento le forze politiche più piccole restringerebbe i canali istituzionali attraverso i quali si esprimono le esigenze dei cittadini, creando le condizioni per l'esplosione attraverso altra via del malcontento popolare.

Il senatore **Giovanni BATTAGLIA** (*SDSE*) ritiene necessaria una soluzione alternativa alla proposta di testo unificato avanzata dal relatore, fermo restando l'obiettivo politico di superare le norme elettorali vigenti e di evitare la consultazione referendaria. Ricorda che la legge elettorale in vigore fu approvata dalla maggioranza nella scorsa legislatura con il fine di trarne il massimo vantaggio politico, in particolare per frapporte ostacoli all'attività di governo allo schieramento opposto nella successiva legislatura. A suo avviso, le disposizioni proposte quale base dell'esame rispondono alla stessa logica, di utilizzare lo strumento elettorale per assicurare un vantaggio ad alcune forze politiche; un atto che avrebbe effetti eversivi della democrazia e delle sue forme di rappresentanza.

Anziché tentare di individuare modelli elettorali che non potrebbero funzionare nel nostro Paese allo stesso modo in cui operano nei Paesi di provenienza, si dovrebbe optare per un sistema effettivamente e semplicemente proporzionale, tale da rendere sovrapponibile quanto più è possibile il consenso elettorale e gli eletti. È condivisibile, inoltre, l'ipotesi di introdurre una soglia di sbarramento che tuttavia sarebbe resa più elevata, nei fatti, dal calcolo dei voti a livello circoscrizionale e dall'adozione del metodo d'Hondt per l'attribuzione dei seggi, con un effetto maggioritario che sarebbe amplificato se le circoscrizioni fossero ulteriormente ridotte nonché per l'elezione del Senato, in virtù del numero minore di parlamentari da eleggere.

Conclude, sottolineando l'esigenza di attuare l'articolo 49 della Costituzione attraverso un riconoscimento normativo dei partiti politici, in coerenza con quanto avviene in altre democrazie, segnatamente quella tedesca, da cui si vorrebbe trarre il modello elettorale.

Il presidente **BIANCO** (*PD-Ulivo*), relatore, commentando il giudizio del senatore Rossi circa il ritenuto potenziale eversivo e antidemocratico del modello proposto, osserva che tale giudizio dovrebbe essere rivolto anche ai sistemi elettorali di altri Paesi, come la Gran Bretagna e la Francia, dove in attuazione del principio maggioritario non si realizza una esatta corrispondenza

fra consensi elettorali e seggi ottenuti dalle forze politiche: nessuno ha mai dubitato, però, del carattere democratico di quei sistemi.

Il senatore **CUSUMANO** (*Misto-Pop-Udeur*) rileva che il dibattito sulla proposta di testo unificato consente di verificare i rapporti tra le forze politiche all'interno sia della maggioranza che dell'opposizione. Tuttavia, l'atto di buona volontà del Presidente relatore contraddice la volontà espressa dalle forze politiche nel dibattito pregresso. Il percorso riformatore, infatti, sembra orientato a un'organizzazione bipartitica del sistema politico, che sacrifica il pluralismo politico e culturale e non assicura la competizione bipolare.

Auspica, allora, una revisione della proposta, che tenga conto dell'attuale rappresentanza parlamentare. In particolare, il sistema dovrebbe essere fondato su una attribuzione dei seggi in ambito nazionale, con soglia di sbarramento non superiore al quattro per cento che ammetta una deroga per le forze politiche che abbiano conseguito seggi in almeno tre circoscrizioni della Camera dei deputati, mantenendo il collegamento di coalizione per favorire il bipolarismo.

Conferma la disponibilità della sua parte politica a proseguire il confronto parlamentare con l'obiettivo di evitare lo svolgimento del *referendum* elettorale che comporterebbe un ulteriore aggravio per la già critica situazione politica, istituzionale ed economica del Paese.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*Omissis*

*La seduta termina alle ore 15,55.*