

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 2007

136^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente

CALVI

indi del Presidente

BIANCO

Intervengono il ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Linda Lanzillotta, i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio Colonnella e Naccarato e il sottosegretario di Stato per l'interno Pajno.

La seduta inizia alle ore 14,05.

Omissis

(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*

(1604) PETERLINI ed altri. - *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*

(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*

(1673) Anna FINOCCHIARO ed altri. - *Modificazioni dei testi unici delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, recanti l'introduzione di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno*

- 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 28 giugno.

Il presidente **BIANCO** (*Ulivo*), relatore, si rammarica per il fatto che il testo di lavoro che si accinge ad illustrare sia stato portato a conoscenza di estranei alla Commissione prima della sua formale illustrazione. Tale circostanza, tuttavia, non è addebitabile alla Presidenza: proprio al fine di mantenere il più stretto riserbo, infatti, egli ha rifiutato diverse richieste di interviste e si è astenuto dal rilasciare dichiarazioni alla stampa a tale riguardo. In ogni caso, la sede propria per introdurre l'argomento è la procedura in corso. Il testo era disponibile per i senatori fin dall'inizio della seduta ma, per lo svolgimento concreto dei lavori, l'esame può iniziare solo a seduta già avviata e, nel lasso di tempo intercorso dall'inizio dei lavori, qualcuno ha ritenuto di far circolare il documento anche fuori dalla Commissione, prima ancora che vi fosse la sua esposizione in merito.

Dà conto quindi delle iniziative legislative in materia elettorale presentate da ultimo.

In particolare, il disegno di legge n. 1455 propone un sistema assimilabile, ma con alcuni rilevanti correttivi, al modello tedesco. Esso non prevede una soglia di sbarramento e mantiene il premio di maggioranza, caratteristiche che come è noto non sono proprie del sistema elettorale in uso in Germania. Il cinquanta per cento dei seggi viene assegnato attraverso elenchi circoscrizionali bloccati di candidati provenienti da coalizioni o da singoli partiti, mentre il restante cinquanta per cento è ripartito proporzionalmente al consenso ottenuto dalle liste nei collegi uninominali. Si mantiene la possibilità di collegamento in coalizione, con l'indicazione di un *leader* (dopo la consultazione elettorale) da parte del segretario del partito o gruppo politico della coalizione che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale e che all'interno della coalizione ha ottenuto il maggior numero di seggi nei collegi uninominali. Quanto al premio di coalizione, è riconosciuto a quella che abbia conseguito almeno il quaranta per cento dei seggi, fino alla concorrenza di 340 seggi.

Per quanto riguarda l'elezione del Senato, il premio di maggioranza è nazionale con redistribuzione regionale, la metà dei seggi è assegnata con elenchi bloccati di candidati su base regionale, mentre l'altra parte è assegnata in collegi elettorali uninominali infraregionali.

Il disegno di legge n. 1553 propone, per il Senato, il ritorno al sistema vigente prima della riforma elettorale approvata nella scorsa legislatura, mentre per la Camera sarebbe ripristinato il testo previgente ma con alcuni correttivi. In particolare, sulla base del modello tedesco, sarebbe introdotto un sistema sostanzialmente proporzionale, che contempla però anche collegi uninominali nell'ambito dei quali il candidato più votato ottiene l'assegnazione prioritaria del seggio. L'elettore esprime due voti sulla scheda elettorale, il primo per eleggere uno dei 309 deputati candidati nei collegi uninominali e il secondo per l'elezione dei rimanenti 309 deputati in base alla ripartizione tra le liste di partito. E' previsto uno sbarramento del quattro per cento.

Il disegno di legge n. 1572 propone l'introduzione del voto di preferenza e l'abolizione delle candidature plurime, mentre il disegno di legge n. 1573 introduce un sistema elettorale maggioritario per l'elezione dei deputati nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Il disegno di legge n. 1604 prefigura il ritorno al sistema elettorale vigente per la Camera dei deputati prima della riforma approvata nella passata legislatura, con abolizione della quota proporzionale del 25 per cento.

Il disegno di legge n. 1583 promuove le pari opportunità tra donne e uomini in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione, con misure che hanno efficacia solo per le elezioni politiche e per un periodo di tempo limitato. In particolare le liste devono essere composte, a pena di inammissibilità, secondo un ordine tale da assicurare che ogni genere non sia rappresentato in successioni superiori a due e in misura superiore ai due terzi del totale.

Il disegno di legge n. 1643, oltre a proporre analoghe misure per il riequilibrio della rappresentanza di genere, introduce per l'elezione della Camera dei deputati un sistema proporzionale con soglia di sbarramento pari al due per cento ed eventuale premio di maggioranza per un massimo di sessanta seggi. Per quanto riguarda l'elezione del Senato, la soglia di sbarramento è del due per cento e il premio di maggioranza è assegnato alla coalizione che abbia conseguito almeno il quaranta per cento del totale dei seggi.

Infine, il disegno di legge n. 1673 propone un sistema elettorale ispirato al modello francese (maggioritario a doppio turno). In particolare, esso prevede l'assegnazione di seggi in base a collegi uninominali, un secondo turno eventuale quando nessuno dei candidati ottenga al primo turno la maggioranza assoluta, con ballottaggio tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

Il **PRESIDENTE**, relatore, passa quindi ad illustrare un testo che, tenuto conto delle osservazioni che saranno svolte in Commissione, potrà essere meglio definito quale proposta testo unificato dei disegni di legge in titolo, da assumere eventualmente a base dell'esame.

Lo schema fa proprie le indicazioni del ministro Chiti, desunte dall'ampia consultazione con le forze politiche e i Gruppi parlamentari, nonché alcuni elementi tratti dalle proposte legislative in esame, sui quali si è registrata la maggiore convergenza. In particolare, sottolinea l'esigenza di assicurare la governabilità e di ridurre la frammentazione del sistema politico, nonché la necessità di recuperare il rapporto tra elettori ed eletti.

Precisa che l'ipotesi di testo si concentra sul sistema elettorale della Camera dei deputati e si articola in due possibili varianti, mentre rinvia a un supplemento di riflessione per ciò che concerne l'elezione del Senato, il riequilibrio della rappresentanza di genere e le norme relative ai territori di insediamento delle minoranze linguistiche.

L'ipotesi principale prevede che il novanta per cento dei seggi sia attribuito nell'ambito di altrettanti collegi uninominali con riparto proporzionale tra gruppi di candidati collegati su base circoscrizionale; il restante dieci per cento dei seggi è attribuito a seguito dell'eventuale individuazione di una coalizione o di una lista a cui spetti il premio di maggioranza. I seggi di riferimento, nel totale, sono 618, esclusi perciò quelli riferiti alla circoscrizione Estero. Le candidature avvengono attraverso liste di candidati collegati in collegi uninominali, ma nessun candidato può essere incluso nelle liste con il medesimo contrassegno in più di tre collegi. Rimane ferma la possibilità di collegamento in coalizioni attraverso l'indicazione di un unico programma e di un unico *leader*. L'elettore dispone di un solo voto. Il riparto avviene in primo luogo a livello circoscrizionale tra le liste che abbiano conseguito almeno il quattro per cento dei voti validi a livello nazionale o che abbiano ottenuto almeno tre seggi in altrettante circoscrizioni. Dopo l'assegnazione dei seggi spettanti a ciascuna lista nella circoscrizione, l'ufficio centrale nazionale verifica se la coalizione o la lista singola (non coalizzata) che ha ottenuto il numero maggiore di seggi nei collegi uninominali abbia un numero di seggi compreso tra 248 e 340. In caso contrario non si applica il premio di maggioranza e la parte residua di seggi è ripartita a livello circoscrizionale tra le liste ammesse. Qualora invece la coalizione o la singola lista abbia ottenuto almeno 248 seggi (corrispondenti circa al quaranta per cento dei seggi da assegnare) l'ufficio centrale le attribuisce un numero ulteriore di seggi fino a raggiungere, nel massimo, la consistenza di 340; nel caso di assegnazione a una coalizione di liste i seggi aggiuntivi sono attribuiti in proporzione al numero dei seggi già conquistati dalle liste nelle circoscrizioni. I seggi residui vengono quindi assegnati proporzionalmente alle liste ammesse al riparto in base all'ordine di graduatoria.

L'ipotesi alternativa di testo base prevede che ogni lista sia composta da due elenchi distinti, quello delle candidature nei collegi della circoscrizione e quello delle candidature per i seggi da assegnare nell'ambito della quota residua del dieci per cento. Inoltre, si prevedono ulteriori limiti alla candidabilità: nessun candidato può essere incluso in più di uno degli elenchi

previsti per l'attribuzione dei seggi della quota residua e il candidato iscritto negli elenchi per l'attribuzione della quota residua non potrà candidarsi nei collegi uninominali della medesima circoscrizione. Variano le modalità di assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni: l'ufficio elettorale centrale nazionale compila una graduatoria fra i quozienti elettorali ottenuti dalle liste e non utilizzati per l'attribuzione dei seggi nei collegi, quindi attribuisce i seggi residui partendo dalla lista che ha conquistato il maggior numero dei seggi secondo l'ordine di graduatoria dei quozienti elettorali. Determinate così le circoscrizioni nelle quali sono assegnati i seggi della quota residua per ciascuna lista, individua i candidati inclusi nel secondo elenco per ciascuna circoscrizione seguendo l'ordine previsto dallo stesso elenco.

Il senatore **NANIA** (AM) rileva che la previsione di una soglia di sbarramento pari al quattro per cento è vanificata dall'ammissione delle liste che abbiano ottenuto almeno tre seggi in diverse circoscrizioni. Tale deroga, in presenza di un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale e senza una revisione delle circoscrizioni elettorali, accentuerebbe i rischi di frammentazione del sistema politico.

Il senatore **CALDEROLI** (LNP) condivide l'osservazione del senatore Nania a proposito dell'inefficacia della soglia di sbarramento indicata. Nota, inoltre, che l'ipotesi illustrata dal Presidente relatore non è coerente con l'impegno da questi assunto dinanzi alla Commissione, di redigere un testo unificato ispirato alle indicazioni fornite dal ministro Chiti e ai disegni di legge in esame, in particolare il n. 1474 e il n. 1643: a suo avviso, si tratta invece di una proposta inedita in Senato, ma nota come "bozza Franceschini", ispirata al sistema di elezione dei Consigli provinciali che, anziché conseguire il massimo consenso possibile, raccoglierà un generale dissenso tra le forze politiche, anche perché non contempla un sistema per l'elezione del Senato, il che sembra avallare l'ipotesi di revisione costituzionale diretta a ridimensionare il ruolo di questo ramo del Parlamento. Inoltre, l'aver trascurato di regolare l'elezione del Senato non tiene conto né del fatto che i maggiori inconvenienti sono relativi proprio all'elezione del Senato né della circostanza che, procedendosi in questo ramo del Parlamento, sarebbe stato opportuno occuparsi anzitutto del Senato stesso.

Il senatore **FISICHELLA** (Ulivo) ricorda di non aver sottoscritto l'iniziativa legislativa di cui al disegno di legge n. 1673, che propone l'introduzione del doppio turno di collegio tipico del sistema francese: pur apprezzando quel meccanismo elettorale, ritiene che la citata iniziativa sia eccessivamente rigida in quanto non contempla la possibilità di un ballottaggio in cui intervenga il terzo candidato nell'ipotesi di rinuncia da parte di uno dei primi due, rendendo impraticabile un accordo con le forze politiche minori, che rientra nelle caratteristiche peculiari del sistema elettorale francese.

Il senatore **PASTORE** (FI) ritiene che il modello prospettato dal Presidente relatore, che ripropone gli istituti tipici del sistema elettorale adottato per l'elezione delle assemblee provinciali, presenta gravi controindicazioni, per il rischio di una inopportuna competizione tra candidati delle stesse liste. Si tratta di un'ipotesi avulsa dalle numerose iniziative all'esame della Commissione nella quale, peraltro, manca qualsiasi riferimento al sistema elettorale del Senato, che è l'ambito nel quale si sono verificate le maggiori difficoltà.

Il senatore **SAPORITO** (AM) osserva che in base alla proposta illustrata dal Presidente relatore si accentuerebbe la frammentazione dei partiti politici. Si tratta di un profilo che, tra l'altro, assume un rilievo particolarmente critico, dal momento che è oggetto del quesito referendario.

Il senatore **SINISI** (Ulivo) esprime apprezzamento per lo sforzo di sintesi compiuto dal Presidente relatore che, a suo avviso, soddisfa il mandato conferito dalla Commissione. Si tratta di uno schema di lavoro assai utile, rispetto al quale si riserva di esprimere l'avviso del suo Gruppo. In proposito, ricorda la preferenza della sua parte politica per il modello elettorale francese, testimoniata dalla presentazione del disegno di legge n. 1673, e per l'adozione di meccanismi sperimentati in altri ordinamenti: preannuncia, comunque, un'ulteriore valutazione del Gruppo che egli rappresenta sull'ipotesi di orientare l'esame dei disegni di legge verso il modello elettorale tedesco.

Il senatore **VIZZINI** (FI) rileva che l'ipotesi illustrata dal Presidente relatore si discosta da tutte le iniziative legislative presentate e all'esame della Commissione. In particolare, paventa il rischio di un conflitto tra candidati appartenenti alle stesse liste a causa del maggiore peso relativo che assumono i collegi dei territori con minore densità abitativa rispetto a quelli delle aree metropolitane.

Il senatore **VILLONE** (SDSE) esprime apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore e tuttavia ritiene ancora insoddisfacente il modello elettorale prospettato. Osserva che, con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario si è determinata una maggiore stabilità apparente dei governi ma anche una estrema instabilità del sistema politico. A suo giudizio è necessario superare allora il principio maggioritario introducendo un sistema ispirato al modello tedesco, che garantisca una ragionevole spinta al bipolarismo in presenza di una formula elettorale complessivamente proporzionale al riparo da esasperate frammentazioni e da degenerazioni tipiche di altri modelli.

Manifesta la sua soddisfazione per l'ulteriore riflessione preannunciata dal senatore Sinisi a nome del Gruppo dell'Ulivo sull'ipotesi di adottare il sistema tedesco, un elemento di novità che rafforza la fiducia nel buon esito del lavoro della Commissione.

Il senatore **PISTORIO** (DCA-PRI-MPA) esprime l'apprezzamento della sua parte politica per la proposta avanzata dal Presidente relatore. In particolare, sottolinea con soddisfazione l'ipotesi di soglia di sbarramento che ammette una deroga per assicurare la rappresentanza delle forze politiche autonomiste e l'introduzione di collegi uninominali con la distribuzione proporzionale che, considerata la diffusa contrarietà alla reintroduzione del voto di preferenza, rappresenta a suo avviso l'opzione migliore per recuperare il rapporto tra elettori ed eletti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.