

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MARTEDÌ 24 LUGLIO 2007

144^a 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 15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il **PRESIDENTE** riferisce l'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari che si è appena conclusa. L'ordine del giorno della Commissione sarà integrato, a partire dalla prossima settimana, con l'esame in sede referente del disegno di legge costituzionale n. 1724 (Modifica all'articolo 58 della Costituzione in materia di elettorato attivo per il Senato della Repubblica). Si è convenuto inoltre di avviare l'esame in sede referente dei disegni di legge nn. 688, 820 e 1660 in materia di inno ufficiale della Repubblica e n. 1076, recante disciplina delle cause ostative alla candidatura alle elezioni politiche; infine su sollecitazione del senatore Pastore, si è convenuto di riprendere l'esame dell'affare assegnato Doc. VII, n. 77, concernente la sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2007, anche in relazione alla prossima trasmissione, dalla Camera dei deputati, del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 81 del 2007, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria.

La Commissione prende atto.

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*

(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. - *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, 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, recanti l'introduzione di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno con ballottaggio. Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali*

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

(1699) QUAGLIARIELLO ed altri. - *Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di previsione del premio di maggioranza e di soglia di sbarramento*

- 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 del 18 luglio.

Il senatore SARO (DCA-PRI-MPA) premette che all'interno del suo Gruppo si registrano posizioni articolate in merito alla riforma elettorale, manifestando alcuni una preferenza per il sistema tedesco, altri per limitate modifiche alle leggi vigenti. La presentazione da parte del relatore presidente Bianco di un testo di lavoro, a suo avviso di natura evidentemente tattica, lo scorso 4 luglio, e l'intervento del senatore Sinisi in qualità di rappresentante del Gruppo dell'Ulivo in Commissione hanno rappresentato un momento di svolta del dibattito in materia, a partire dal quale è emerso un orientamento favorevole al modello elettorale tedesco. Un ulteriore elemento ormai acquisito è il raggiungimento del numero di firme necessarie per la presentazione dei quesiti referendari, che rende a suo giudizio quanto mai opportuno uno sforzo complessivo per giungere ad approvare in Parlamento una riforma elettorale.

L'orientamento favorevole al sistema tedesco, ampiamente registrato dagli organi di comunicazione, trova conferma nelle dichiarazioni di eminenti esponenti del centrosinistra e testimonia l'avanzamento del percorso di costituzione del Partito democratico, la cui nascita è a suo giudizio funzionale al superamento degli attuali equilibri interni a quello schieramento. Anche tra le forze dello schieramento di centrodestra si va delineando una convergenza possibile sul modello elettorale tedesco; la stessa Lega Nord, infatti, si è dichiarata favorevole a sistemi che garantiscano rappresentanza a forze politiche caratterizzate da uno specifico radicamento territoriale. Valuta positivamente l'evoluzione del dibattito politico e in particolare la prospettiva di una possibile convergenza, i cui esiti saranno peraltro condizionati dalla coerenza con la quale le forze del centrosinistra perseguiranno tale disegno riformatore: in caso contrario, infatti, verrebbe meno ogni possibile interlocuzione con il centrodestra, le cui forze politiche si determinerebbero allora a sostenere il *referendum*.

Ritiene che un accordo sarà realmente possibile solo dopo il giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari da parte della Corte costituzionale. La probabile declaratoria di ammissibilità costituirà un valido elemento di sollecitazione per il Parlamento all'approvazione di una riforma elettorale, che egli considera preferibile alla celebrazione del *referendum*, anche qualora quest'ultimo fosse limitato al solo quesito concernente le candidature multiple, che comunque finirebbe per alimentare le spinte antipolitiche nell'opinione pubblica.

Con la preferenza da ultimo manifestata per il sistema elettorale tedesco si prende finalmente atto che il bipolarismo attualmente realizzato nell'ordinamento italiano può garantire la vittoria in termini elettorali, ma non assicura una reale possibilità di governare. Quel modello, invece, garantisce l'alternanza degli opposti schieramenti politici, da un lato, e offre alle forze della sinistra radicale la possibilità di un distacco non conflittuale dalle dirette responsabilità di Governo.

Considera opportuna la previsione di soglie di sbarramento, manifestando invece forti perplessità per i meccanismi derogatori, che rischiano di incentivare la frammentazione delle forze politiche. La riforma elettorale, incalzata dalla proposta referendaria, dovrà essere modellata a Costituzione invariata; tuttavia l'adesione al sistema elettorale tedesco dovrebbe condurre a sancire il principio secondo il quale il *leader* del partito che ha registrato il maggior successo elettorale è incaricato di formare il Governo.

Dopo aver ribadito che l'accordo potrà essere conseguito solo dopo il giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari e che l'approvazione in tempi troppo ravvicinati di una riforma comporterebbe la convocazione dei comizi elettorali nella primavera del 2008, conclude sottolineando che si dovrà in ogni caso tenere conto dei mutamenti in atto nel sistema politico con la creazione di nuove forze politiche.

Interviene quindi il senatore **Fernando ROSSI** (*Misto-Consum*), il quale considera necessario che il dibattito sulla riforma elettorale superi l'imperativo secondo cui ogni riflessione deve essere finalizzata al solo scopo di garantire la governabilità, recuperando altre istanze, a suo giudizio più significative, sancite dagli articoli 48 e 49 della Costituzione. Giudica infatti negativamente gli effetti prodotti, ad esempio, dalla legge elettorale comunale che con l'elezione diretta del sindaco ha realizzato una forma di governo locale che ha esautorato il ruolo delle assemblee; conseguentemente si dichiara contrario a ogni ipotesi, recentemente sostenuta dal sindaco di Roma nonché candidato alla guida del Partito democratico, di trasporre tale sistema nel sistema elettorale nazionale.

La riforma deve piuttosto garantire l'effettiva eguaglianza del voto, sancita dall'articolo 48 della Costituzione, che è invece contraddetta dalla previsione di soglie di sbarramento che precluderebbero ogni rappresentanza in Parlamento a forze politiche sostenute da una parte dell'elettorato significativa, ancorché non sufficiente a superare la soglia stessa. L'attribuzione di un premio di maggioranza, d'altra parte, costituisce un ulteriore elemento di disproporzionalità e disuguaglianza del voto, sovrarappresentando altre forze politiche.

Egli ritiene che all'assenza di un convincente progetto politico non si possa sopperire con stratagemmi di ingegneria politico-istituzionale che costringono le forze politiche a scelte dettate da logiche matematiche, destinate a essere superate all'indomani delle elezioni. Paventa inoltre il rischio di una riforma elettorale che impedisca la nascita di nuovi soggetti politici, che potrebbe essere avversata da quelli esistenti per il timore che vengano loro sottratte quote di elettorato e di finanziamenti pubblici.

Conclude dichiarandosi favorevole a un sistema proporzionale, con voto di preferenza - disciplinato in modo da garantire una pari rappresentanza dei generi - ritenendo infondata la critica secondo la quale quest'ultimo alimenterebbe forme di clientelismo: eventuali elezioni

primarie non costituiscono una valida alternativa ai fini del recupero del rapporto tra elettori ed eletti, poiché la loro gestione è interamente demandata ai partiti politici, che non garantiscono a suo giudizio un sufficiente grado di democrazia interna.

Il senatore **DEL PENNINO** (*DCA-PRI-MPA*) dichiara anzitutto di non condividere affatto l'esaltazione del bipolarismo e del sistema elettorale maggioritario quale presunto fattore determinante di tale assetto. Osserva, invece, che sia l'alternanza di Governo sia la competizione politica ed elettorale secondo uno schema bipolare si sono affermati in Italia non già in forza della legge elettorale ma a causa dei mutamenti intervenuti nel contesto internazionale, con il superamento dei blocchi contrapposti e le conseguenti novità nel sistema politico, anche italiano. Dunque, la qualità dei sistemi elettorali non è di costringere all'alternanza ma piuttosto di garantire stabilità di Governo e rappresentatività. Il bipolarismo nell'esperienza italiana appare invece viziato, obbliga a inseguire il voto marginale, determina coalizioni eterogenee prive di capacità effettiva di governo. Dove c'è un bipolarismo sostanziale, in altri Paesi, esso nasce da un processo culturale e politico, non dai sistemi elettorali, che semmai lo possono assecondare. Appare illusoria e velleitaria, inoltre, la soluzione proposta con il *referendum* abrogativo promosso in materia elettorale: esso non semplifica il sistema politico né riduce il numero delle formazioni politiche, ma determina coalizioni obbligate tra entità eterogenee, che subito dopo il voto tornerebbero a dividersi. Nello stesso ordine di considerazioni, egli dichiara di non essere persuaso dal testo di lavoro predisposto e illustrato dal presidente Bianco, in qualità di relatore alla Commissione: l'esigenza di un bipolarismo flessibile, infatti, sarebbe assecondata meglio da un sistema elettorale di tipo tedesco, con una soglia di sbarramento congrua, che peraltro sarebbe contro l'interesse diretto e immediato della sua stessa forza politica. Se invece ci si orienta verso un sistema che contempla anche un premio di maggioranza, allora la soluzione preferibile è quella indicata dal senatore Cutrufo, una formula elettorale senza clausole di sbarramento, per garantire anche il diritto di tribuna delle formazioni minori e assicurare una rappresentanza parlamentare anche articolata. Ricorda, quindi, secondo le parole di uno studioso, che il sistema italiano è ormai in una fase declinante del decisionismo e della concentrazione di potere e ciò dovrebbe indurre a riflettere sulla incongruenza e l'originalità assoluta di un sistema elettorale come è anche quello vigente in cui convivono le soglie di sbarramento e il premio di maggioranza; quanto al rapporto tra elettori ed eletti, è evidente il distacco sancito dal sistema vigente: in proposito, egli non propone di tornare alle preferenze, ma invece di regolare la vita dei partiti, assicurando la democrazia interna e prevedendo elezioni primarie vere e proprie per la selezione dei candidati. A questo scopo, occorre riprendere al più presto l'esame dei disegni di legge concernenti l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, già avviato a suo tempo, perché esso proceda di pari passo con l'esame delle proposte di riforma elettorale.

Il senatore **ZANDA** (*Ulivo*) condivide l'opinione del senatore Saro riguardo all'emersione di elementi nuovi nel dibattito, ma dubita che essi siano necessariamente di segno positivo, perché la fase di discussione, in sé certamente interessante, presenta molte insidie. In termini di metodo, osserva che il fattore tempo è particolarmente rilevante e perciò occorre guardarsi da soluzioni affrettate, perché quel fattore va utilizzato nel migliore dei modi. Tutti, nel dibattito svolto finora, hanno sostenuto la necessità o l'opportunità di modificare la legge elettorale vigente e negli ultimi giorni è maturato un fatto ulteriore e importante, il conseguimento con ampio margine del *quorum* di sottoscrizioni necessarie per promuovere il *referendum* abrogativo in materia elettorale. Ciò impone di considerare la questione anche sotto questo aspetto: egli non ha firmato la proposta di *referendum* ma ne comprende le ragioni, fondate su un giudizio negativo diretto alla legge vigente e sulla sfiducia nella capacità riformatrice del Parlamento. Tuttavia rimane stupito da come forze politiche e singoli esponenti di quei partiti che hanno voluto e imposto la legge elettorale vigente, ora possano sostenere il *referendum* abrogativo, a conferma del vizio fondamentale insito nelle leggi elettorali di parte, non condivise con l'opposizione. In ogni caso, considera di gran lunga preferibile la via parlamentare alla riforma elettorale, perché il *referendum* abrogativo non riesce mai, in sé, a produrre un buon risultato in tale materia. Gli stessi promotori del *referendum* riconoscono che il risultato di quell'iniziativa sarebbe imperfetto, mentre secondo molti di coloro che sono intervenuti nel dibattito in corso esso sarebbe addirittura peggiorativo; in primo luogo perché non inciderebbe sul rapporto tra elettori ed eletti. In ogni caso, il *referendum* va considerato come un vincolo esterno, uno stimolo formidabile, in vista di una probabile ammissione da parte della Corte costituzionale e di un esito popolare che egli prevede nella misura di un largo consenso, al quale non mancherebbe la sua stessa adesione. Vi è dunque una grande responsabilità per le forze politiche e i gruppi parlamentari, perché i tempi

sono molto ridotti per approvare una riforma in Parlamento, dopo di che si aprirebbe definitivamente e irreversibilmente la soluzione referendaria.

Si accinge, quindi, a svolgere alcune considerazioni di merito.

Il presidente **BIANCO** (*Ulivo*), relatore, invita il senatore Zanda a concludere il suo intervento in una prossima seduta, considerato l'inizio ormai imminente dei lavori dell'Assemblea.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,55.