

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

LUNEDÌ 28 OTTOBRE 2013

65^a Seduta

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

indi del Vice Presidente

FAZZONE

Intervengono il ministro per le riforme costituzionali Quagliariello e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Sabrina De Camillis.

La seduta inizia alle ore 17,35.

(356) Anna FINOCCHIARO e ZANDA. - *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, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali*

(396) Loredana DE PETRIS ed altri. - *Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, e reintroduzione della disciplina elettorale per la Camera e per il Senato, basata sul sistema maggioritario*

(406) FRAVEZZI ed altri. - *Modifiche al sistema elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*

(432) Stefano ESPOSITO ed altri. - *Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

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

(661) Giovanni MAURO e Mario FERRARA. - *Norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(674) Rosa Maria DI GIORGI ed altri. - *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(685) Anna FINOCCHIARO ed altri. - *Disposizioni transitorie per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*

(1017) ASTORRE e COLLINA. - *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. Introduzione del doppio turno di coalizione per l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(1029) SUSTA 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, nonché delega al Governo per la determinazione delle circoscrizioni elettorali per la Camera e dei collegi uninominali - e petizioni nn. 57, 153, 155 e 456 ad essi attinenti*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana del 24 ottobre.

Il senatore [CAMPANELLA](#) (*M5S*), commentando l'ipotesi di lavoro avanzata dai relatori ed esposta nella seduta precedente, esprime il dissenso della sua parte politica dalla proposta di una quota di seggi per la Camera dei deputati assegnata su liste bloccate, con un numero di candidati necessariamente non esiguo: quella parte di seggi avrebbe l'unico scopo di conservare il potere discrezionale delle organizzazioni di partito nella scelta degli eletti, una sorta di patriziato della rappresentanza in contrasto con i principi democratici.

Inoltre, ritiene che le soglie di sbarramento debbano essere omogenee per quelle forze che partecipano alla competizione elettorale appartenendo a una coalizione e per quelle che invece si presentano in autonomia: in tal modo si eviterà di incoraggiare la partecipazione a coalizioni per soli motivi di convenienza elettorale.

Prospetta anche l'opportunità di contenere l'entità del premio di maggioranza, in modo che la lista o la coalizione vincente debba comunque ricercare in Parlamento forme di accordo con altre parti politiche, senza disporre di una prevalenza eccessiva.

Infine, auspica l'introduzione di limiti alla candidabilità in più circoscrizioni e dichiara la preferenza della sua parte politica per un premio di maggioranza assegnato al primo turno, escludendo cioè l'ipotesi di un turno di ballottaggio.

Il senatore [ZANDA](#) (*PD*) ringrazia i relatori per il lavoro di sintesi che hanno realizzato in situazioni di difficoltà tecnica, politica e istituzionale. L'impellente necessità di modificare la legge elettorale vigente, in considerazione dell'imminente pronuncia della Corte costituzionale, reca un ulteriore elemento di apprensione, che rende anche più difficile il tentativo di coordinamento realizzato dagli stessi relatori.

Proprio la prevedibile censura (parziale o totale) che la Corte costituzionale farà della legge vigente dovrebbe porre in allarme il Parlamento: sarebbe intollerabile che la riforma della legge elettorale fosse il frutto di una mutilazione giurisdizionale della disciplina vigente. Pertanto, il compito dei relatori deve spingersi a un livello più avanzato, entrando nella tecnicità e nel dettaglio del testo normativo, che sono decisivi per una valutazione della proposta. Infatti, l'ipotesi di lavoro, seppur pregevole, esplicita le divergenze e le perplessità proprio sulle questioni più importanti della riforma, in particolare l'attribuzione del premio di maggioranza al primo o, se necessario, in un secondo turno di votazioni, la ricerca di attenuare le differenze nella disciplina per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e le modalità di scelta degli eletti.

Ricorda che il Partito Democratico ha dedicato assemblee di partito e del Gruppo parlamentare del Senato alla questione della legge elettorale, esprimendo in conclusione una propensione per l'attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno, nel caso in cui nessuna delle liste o coalizioni di liste raggiunga il consenso sufficiente per l'assegnazione del premio al primo turno.

Ciò premesso, a nome del suo Gruppo, propone di dirimere preventivamente la contrapposizione politica sull'eventualità di prevedere il doppio turno, nella consapevolezza che la mancata definizione di tale questione potrebbe determinare un'oggettiva difficoltà di condurre in porto la riforma.

Il senatore [DELLA VEDOVA](#) (*SCpI*), dopo aver ringraziato i relatori, a nome del suo Gruppo esprime il favore per l'ipotesi di prevedere, sia pure in via transitoria e in attesa di un'auspicabile revisione della Costituzione, un secondo turno di votazioni per l'assegnazione del premio di maggioranza qualora fallisca il tentativo di assegnazione al primo turno. Inoltre, esprime contrarietà all'ipotesi di reintrodurre il voto di preferenza, ricordando le degenerazioni che si sono verificate, in particolare nella Regione da cui proviene, la Lombardia.

La senatrice [DE PETRIS](#) (*Misto-SEL*) condivide l'osservazione del senatore Zanda circa il rilievo critico che assumono i dettagli tecnici di ogni proposta di riforma della legge elettorale. Dopo aver preso atto che permangono rilevanti punti di divergenza, dichiara la propensione del suo Gruppo per una soluzione che favorisca l'alternanza di Governo. Inoltre, contesta l'opportunità di mantenere una riserva di seggi da assegnare con lista bloccata "lunga" alla Camera dei deputati ed esprime la preferenza per una assegnazione con il sistema uninominale, in modo da radicare il rapporto fra elettori ed eletti.

Quanto alle soglie di sbarramento, ritiene opportuno distinguere il caso in cui le forze politiche partecipino a una coalizione dall'ipotesi in cui competono in proprio. In proposito rileva che, se l'attribuzione dei seggi, per la Camera dei deputati, è computata a livello circoscrizionale, le soglie di sbarramento nei fatti sono maggiori di quelle indicate e dunque riducono la pluralità della rappresentanza. Ricorda anche la pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco, contrario alla previsione di soglie di sbarramento per quanto riguarda l'elezione di deputati al Parlamento europeo, in considerazione della circostanza che in quel caso l'elezione non è diretta alla formazione di un Governo parlamentare.

Per quanto riguarda la disciplina per l'elezione del Senato della Repubblica, rileva che l'introduzione dei collegi plurinominali rappresenta una soluzione inedita, considerato che per il Senato, prima della legge vigente, è stato tradizionalmente applicato un metodo uninominale.

A proposito della scelta degli eletti, dichiara la contrarietà della sua parte politica al metodo della lista bloccata, ma ritiene il voto di preferenza foriero di degenerazioni, anche e soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia. Pertanto, ribadisce il favore per un'assegnazione dei seggi con sistema uninominale.

Il senatore [PAGLIARI](#) (PD) condivide l'opinione espressa dal senatore Zanda, nel senso che è necessario dirimere la questione della modalità con cui assegnare il premio di maggioranza, qualora nessuna coalizione raggiunga la soglia prevista. Inoltre, si deve chiarire il tema del rapporto tra elettori ed eletti, evitando di conservare il pieno dominio dei partiti. Al fine di garantire un adeguato grado di governabilità, è necessario mantenere una congrua soglia di sbarramento e un premio di maggioranza di consistenza adeguata. Inoltre, lo strumento per riequilibrare la rappresentanza di genere, a suo avviso, dovrebbe essere rafforzato, prevedendo una riserva nelle liste almeno del 40 per cento per ciascuno dei sessi.

Infine, esprime anch'egli riserve sull'opportunità di mantenere una quota di seggi da assegnare con lista bloccata "lunga" alla Camera dei deputati.

Il senatore [MOSCARDELLI](#) (PD) condivide l'esigenza di individuare una soluzione tecnica che garantisca, in esito alle elezioni, l'individuazione di una maggioranza di Governo. A suo avviso, tale risultato è realizzabile più facilmente con lo svolgimento di un doppio turno eventuale, mentre l'assegnazione al primo turno incentiva la formazione di coalizioni ampie ma disomogenee e quindi incapaci di governare a lungo. Pertanto, propende per una soglia abbastanza elevata (45 per cento) per l'assegnazione del premio in prima istanza.

Inoltre, condivide l'opinione di chi ritiene che non debbano esservi soglie di sbarramento diverse per i partiti che partecipano a coalizioni e per quelli che invece si presentano senza alleanza. Inoltre, al fine di assicurare un'effettiva scelta degli eletti da parte degli elettori, esprime il favore per la reintroduzione del voto di preferenza.

Il senatore [ENDRIZZI](#) (M5S) rileva la divergenza di opinioni dei senatori del Gruppo del Partito Democratico che sono intervenuti nel dibattito e nota che le preoccupazioni per le censure di incostituzionalità della legge elettorale sono tardive. A suo avviso le varie proposte di modifica della legge elettorale, che sacrificano il principio di rappresentanza, sono tutte in contrasto con le disposizioni della Costituzione, comprese quelle che prevedono di omologare per via normativa il risultato elettorale tra le due Camere, e dunque il tentativo appare destinato al fallimento. In particolare, non è possibile assicurare la governabilità in presenza del vincolo costituzionale che esclude il vincolo del mandato parlamentare, come testimonia l'esperienza della passata legislatura. Infine, segnala l'assenza nell'ipotesi di lavoro avanzata dai relatori di disposizioni che precisino le cause di ineleggibilità e incandidabilità e introducano un limite al numero di mandati.

Il ministro QUAGLIARIELLO, intervenendo in forma ancora interlocutoria, conferma l'attenzione del Governo per il tentativo che il Parlamento sta compiendo al fine di riformare la vigente legge elettorale e condivide il richiamo del senatore Zanda a tenere conto dell'imminente giudizio della Corte costituzionale, nella consapevolezza che gli attori politici finora non hanno utilizzato proficuamente il tempo a propria disposizione. E' necessario definire la materia prima della pronuncia della Corte costituzionale, tenendo conto che è stato già intrapreso un percorso di manutenzione della Costituzione, con possibili soluzioni destinate

a interagire con la materia elettorale. Infatti, sia una riconsiderazione della forma di Governo, sia soprattutto la revisione del bicameralismo perfetto avrebbero un impatto determinante sulla disciplina elettorale: fino a quando i compiti delle Camere saranno identici, a suo avviso, sarà ben difficile assicurare - come auspicano coloro che preferiscono un sistema bipolare - che all'esito delle elezioni si individui una maggioranza di Governo, soprattutto se si considera che persiste una diversità tra i corpi elettorali. Dunque, sebbene una risposta urgente alla questione del sistema elettorale deve intervenire prima della pronuncia della Corte costituzionale, si può tenere conto che nel termine di un anno, il tempo necessario a completare l'*iter* della riforma costituzionale, alcune questioni in materia elettorale potrebbero essere risolte.

Invita, quindi, i relatori a considerare il carattere dinamico del contesto istituzionale, indicando eventualmente, anche con un atto di indirizzo, le ipotesi di formula elettorale conseguenti all'auspicabile superamento del bicameralismo perfetto.

Il relatore **BRUNO** (PdL) ringrazia i senatori intervenuti: le argomentazioni svolte consentono di chiarire il tessuto di opinioni politiche in cui opera la Commissione. Prospetta la possibilità di redigere, in breve tempo, una proposta di testo unificato che, se adottato dalla Commissione, potrebbe costituire il riferimento per la presentazione di emendamenti. Se, anche sulla scorta anche delle sollecitazioni provenienti dal Presidente della Repubblica, la Conferenza dei Capigruppo convenisse sul termine per l'avvio della discussione in Assemblea dei disegni di legge di riforma elettorale, la Commissione non potrà che tenerne conto e dunque dovrebbe accelerare l'esame. In tal senso, rivolge uno specifico invito al senatore Zanda, in qualità di Presidente di Gruppo parlamentare e, per quanto di competenza, anche al ministro Quagliariello.

La relatrice **LO MORO** (PD) ritiene che la questione posta dal senatore Zanda, cioè la definizione delle modalità di assegnazione del premio di maggioranza, non è risolvibile con la redazione immediata di una proposta di testo. A suo avviso, è preferibile risolvere anticipatamente le questioni controverse continuando a discutere.

La senatrice **BENCINI** (M5S) si chiede quali conseguenze potrebbe avere l'eventuale censura della legge elettorale da parte della Corte costituzionale: vi sarebbe una decadenza degli eletti con un sistema illegittimo? Vi sarebbe un vuoto legislativo? Infine, qual è il motivo d'urgenza connesso a quella ipotetica pronuncia di illegittimità?

La **PRESIDENTE** ricorda che il Senato ha convenuto all'unanimità sulla dichiarazione di urgenza dell'esame dei disegni di legge in materia elettorale e, nel rispetto del principio di leale collaborazione con l'altro ramo del Parlamento - che pure ha dichiarato l'urgenza della materia - dovrebbe provvedere tempestivamente a trasmettere un progetto definito alla Camera dei deputati. Una censura da parte della Corte costituzionale della legge vigente non potrebbe rimuovere lo strumento per il rinnovo della rappresentanza parlamentare, né potrebbe dare luogo ad alcuna forma di decadenza del Parlamento: verosimilmente, l'annullamento di alcune disposizioni potrebbe determinare una conversione del sistema elettorale vigente in formula proporzionale pura, senza la correzione del premio di maggioranza. In ogni caso, ne potrebbe scaturire una conseguenza politica assai grave, cioè la conclamata incapacità di dare al Paese una legge elettorale discussa e approvata dal Parlamento.

Il senatore **CAMPANELLA** (M5S) condivide l'opinione della relatrice Lo Moro: è necessario definire le questioni tuttora controverse e poi sarà possibile proseguire l'esame.

La **PRESIDENTE**, in considerazione dei temi svolti negli interventi, richiama l'attenzione su alcune questioni fondamentali in ordine alle quali la Commissione dovrebbe al più presto assumere una decisione. Anzitutto, la scelta se ricorrere o meno a un secondo turno per l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui non si raggiunga una certa soglia di consensi. Inoltre, è necessario definire il metodo di scelta degli eletti, con particolare riguardo alla proposta di reintrodurre il voto di preferenza. E' stata sollevata anche la questione

dell'opportunità di mantenere una quota di seggi da assegnare con lista bloccata "lunga" alla Camera dei deputati e, infine, è stata sottolineata la necessità di una verifica circa l'effettività delle soglie di sbarramento indicate, qualora l'assegnazione dei seggi sia computata a livello circoscrizionale e non nazionale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.