

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MARTEDÌ 5 NOVEMBRE 2013

68^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Sabrina De Camillis.

La seduta inizia alle ore 17,55.

IN SEDE REFERENTE

(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 del 28 ottobre.

Il senatore CALDEROLI (*LN-Aut*) ritiene che la pronuncia della Corte costituzionale prevista per il 3 dicembre prossimo sulle questioni relative alla pretesa illegittimità della legge elettorale vigente si orienterà nel senso della inammissibilità della questione, essendo improprio che un cittadino possa direttamente ricorrere alla Consulta dopo aver esperito i tre gradi di giudizio. In ogni caso la Corte non potrebbe abrogare totalmente la legge elettorale, essendo impossibile rimanere senza lo strumento per il rinnovo del Parlamento. Inoltre, anche l'accoglimento delle censure, a suo giudizio, non potrebbe tradursi in una applicazione del sistema proporzionale puro, cioè della legge attuale senza il premio di maggioranza, né potrebbe far rivivere il sistema elettorale previgente. Infine, è difficile immaginare motivazioni giuridiche sulla base delle quali potrebbe essere censurata la legge elettorale vigente, dato che lo stesso sistema per l'attribuzione del premio di maggioranza è previsto, e non censurato, in diversi sistemi elettorali dei consigli regionali e per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. Anche il sistema delle liste bloccate corrisponde a un orientamento generalizzato a livello europeo, era già utilizzato con la cosiddetta "legge Mattarella", lo è tuttora in alcune leggi elettorali regionali e non è stato considerato illegittimo dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

L'imminenza della data del 3 dicembre induce a nutrire perplessità sulla capacità del Parlamento di approvare in un così breve termine una nuova legge elettorale; in proposito, ricorda che il Senato è impegnato anche nell'esame della legge di stabilità. Si potrebbe preferire, allora, il percorso del tentativo di riforma costituzionale che comprende la correzione del bicameralismo perfetto, elemento chiave per evitare il rischio che, quale che sia il sistema elettorale prescelto, si possano determinare maggioranze disomogenee nei due rami del Parlamento.

Entrando nel merito dell'ipotesi di lavoro avanzata dai relatori, rileva che essa non indica se l'elettore disponga di una o due schede ai fini dell'assegnazione, per la Camera dei deputati dei seggi per la quota con liste circoscrizionali e per quella nei collegi plurinominali. In proposito, ritiene che una proporzione 75-25 per cento sarebbe più conveniente, in quanto corrisponderebbe a quella già prevista dalla legge elettorale previgente. Quanto all'attribuzione dei seggi, a suo avviso è preferibile che sia computata a livello circoscrizionale e non nazionale, ma bisognerebbe comunque considerare la dimensione delle circoscrizioni, poiché, soprattutto se il sistema fosse basato su collegi plurinominali, vi è il rischio che si determinino soglie di sbarramento intrinseche. Esprime riserve sull'ipotesi di utilizzare meccanismi diversi per favorire il riequilibrio di genere e teme che la doppia preferenza comporti la riconoscibilità del voto. È preferibile stabilire per entrambe le Camere una presenza massima del 65 per cento per i candidati dello stesso sesso.

A proposito delle soglie di sbarramento, ritiene preferibile l'ipotesi di distinguere il caso in cui si partecipi a una coalizione, dall'altro in cui si partecipa autonomamente; è preferibile fissare soglie di sbarramento ridotte (il 2 e il 4 per cento) per mantenere l'omogeneità ai modelli previgenti. Inoltre, è apprezzabile la previsione di soglie di sbarramento "territoriali", ma sarebbe opportuno individuare anche un parametro in termini di popolazione e non soltanto di numero di circoscrizioni, considerata la diversa densità abitativa nei territori.

Quanto alla soglia di consensi prevista per l'attribuzione del premio di maggioranza, si chiede se non sia preferibile indicare una quota percentuale in termini di seggi e non di voti: in tal modo, si accentuerebbe la natura maggioritaria del sistema.

Per quanto riguarda il Senato, l'ipotesi dei relatori non chiarisce che l'attribuzione dei seggi è effettuata su base regionale: è opportuno evitare effetti distorsivi e a tal fine tornerebbero utili i coefficienti regionali indicati dal professor Barbera per la distribuzione del premio di maggioranza.

Quanto al metodo per l'attribuzione dei seggi, ritiene che il sistema dei divisori (d'Hondt) abbia un effetto distorsivo, in quanto favorisce le componenti politiche più consistenti.

A proposito della proposta di prevedere un secondo turno di votazioni, egli non sarebbe contrario ove fossero, prima, riviste la forma di Governo e l'assetto bicamerale. Al contrario, in un sistema bicamerale perfetto, vi sarebbe il rischio di una competizione tra coalizioni elettorali diverse alla Camera e al Senato. Ugualmente si dichiara contrario alla previsione di coefficienti a scalare per l'attribuzione di un premio qualora non si raggiunga la

soglia minima di consensi: infatti, l'attribuzione di una quota premiale di seggi è compatibile con la Costituzione solo in quanto sia finalizzata ad assicurare la governabilità; per lo stesso motivo non sarebbe ammissibile l'attribuzione del premio a quei partiti che, dopo le elezioni, decidono di collocarsi all'opposizione.

Insiste, quindi, per l'introduzione di una "clausola di dissolvenza" del premio: nel caso in cui le elezioni non diano luogo a maggioranza di governo omogenee nei due rami del Parlamento, il sistema elettorale dovrebbe risolversi in senso proporzionale.

A proposito del rapporto tra elettori ed eletti, non è condivisibile la proposta di reintrodurre il voto di preferenza, anche in considerazione della diversa attitudine ad esprimere la preferenza nelle diverse aree del Paese. Meglio ricorrere ai collegi plurinominali sulla base di circoscrizioni ridotte con liste bloccate. Nel caso in cui la Commissione dovesse propendere per il voto di preferenza, sarebbe opportuno prevedere una certa flessibilità, stabilendo che una parte dei seggi corrispondente alla percentuale dei voti di preferenza sarebbe attribuita in base alle opzioni degli elettori, mentre la parte restante sarebbe assegnata secondo l'ordine di lista.

Conclude, invitando a tenere conto che la proposta di riforma elettorale dovrà passare al vaglio dell'altro ramo del Parlamento dove, a causa della possibilità di pronunciarsi con voto segreto sulla materia elettorale, potrebbero verificarsi espressioni di voto imprevedibili e diverse da una ipotesi di accordo maturata in Senato.

Il relatore **BRUNO** (*PdL*), dopo aver ringraziato il senatore Calderoli per l'esauritivo contributo al dibattito, esprime dissenso dalle argomentazioni che questi ha svolto in premessa. Infatti, la data del 3 dicembre indica solo il momento in cui la Corte valuterà l'ammissibilità e, se del caso, potrà entrare nel merito delle questioni di costituzionalità che sono state sollevate. Tuttavia, l'impegno della Commissione a promuovere la riforma della vigente legge elettorale, muove dai rilievi già sollevati dalla stessa Corte nelle sue precedenti pronunce.

Pertanto, egli è contrario a sospendere l'esame: qualora la Corte costituzionale dovesse intervenire censurando alcune parti della legge elettorale, nel corso dell'*iter* vi sarebbero comunque tempo e modi per adeguare il progetto di riforma. Sarebbe assai grave, a suo avviso, non dare risposta all'istanza che proviene dai cittadini per una profonda revisione della legge elettorale.

Il senatore **ZANDA** (*PD*) non condivide l'approccio del senatore Calderoli: a circa un mese dalla prevista pronuncia della Corte costituzionale si pone ancora più impegnativa la responsabilità di individuare le scelte fondamentali su cui costruire il progetto di riforma elettorale; anche perché, nel rispetto del principio di leale collaborazione, è necessario concedere all'altro ramo del Parlamento un tempo adeguato per approfondire la proposta definita in Senato. Le osservazioni svolte dal senatore Calderoli, assai puntuali e precise, testimoniano la sussistenza di molte questioni da risolvere: ciò, a suo avviso, è dovuto al fatto che non si è ancora scelto il modello su cui proseguire il lavoro.

È dunque opportuno concentrare l'attività della Commissione sulle scelte fondamentali: in seguito si potrà scendere nel dettaglio delle opzioni variabili, dettaglio che al contrario si rivelerebbe del tutto inutile in mancanza del consenso su un quadro di riferimento complessivo.

La **PRESIDENTE** ricorda che l'ipotesi di lavoro avanzata dai relatori corrisponde alla discussione approfondita che si è svolta in Commissione, alla quale hanno partecipato tutti i Gruppi, e si orienta in direzione di un sistema proporzionale fortemente corretto in senso maggioritario sulla base di soglie di sbarramento, attribuzione di un premio di maggioranza, attribuzione dei seggi a livello circoscrizionale e, eventualmente, ricorso al metodo d'Hondt.

Condivide l'osservazione del senatore Zanda, cioè che è necessario risolvere anzitutto le questioni politiche prioritarie, sia pure attraverso la rilevazione dell'orientamento dei Gruppi e non con un voto formale. In particolare, l'attenzione della Commissione dovrebbe concentrarsi sulla proposta di prevedere un secondo turno di ballottaggio e su quella di reintrodurre o meno il voto di preferenza. Le altre opzioni potranno essere approfondite nella fase successiva.

La relatrice [LO MORO](#) (PD) ricorda che il relatori hanno svolto il proprio compito ispirandosi a un proposito di massimo ascolto dei Gruppi parlamentari e di promozione del massimo consenso sul progetto di riforma; hanno trascurato, invece, la consistenza delle forze politiche nelle Camere. A suo avviso, è necessario procedere senz'altro a una verifica del consenso sull'ipotesi del doppio turno, propedeutica a qualsiasi ulteriore proposta.

Il senatore [MIGLIAVACCA](#) (PD) richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di un pronunciamento sulle proposte relative all'introduzione di un secondo turno di votazioni per l'attribuzione del premio di maggioranza e sul voto di preferenza.

Il senatore [BRUNO](#) (PdL), intervenendo in qualità di rappresentante del Gruppo del Popolo della Libertà, esprime contrarietà sull'ipotesi di elezioni con doppio turno e su quella di reintrodurre il voto di preferenza.

La senatrice [LO MORO](#) (PD), in qualità di rappresentante in Commissione del Gruppo, dichiara la preferenza per il doppio turno.

Il senatore [CALDEROLI](#) (LN-Aut) precisa che il suo intervento non intendeva proporre la sospensione dell'esame. A suo avviso, è opportuno acquisire la posizione di tutti i senatori della Commissione e non solo dei rappresentanti di Gruppo, considerate le diverse opinioni che si manifestano anche in seno ai partiti. A suo avviso, il novero delle scelte fondamentali deve essere ampliato, in quanto vi sono profili che assumono un rilievo discriminante. Ad esempio, auspica che la Commissione si esprima favorevolmente sull'ipotesi da lui avanzata di un voto di preferenza con effetti flessibili secondo le indicazioni degli stessi elettori.

La [PRESIDENTE](#) osserva che tuttora non esiste un testo unificato al quale riferire eventuali emendamenti, per cui allo stato non è possibile procedere a una votazione. Eventuali espressioni in dissenso rispetto al Gruppo di appartenenza potranno essere annunciate dai singoli senatori e comunque i Gruppi avranno un tempo adeguato per svolgere anche confronti interni finalizzati alla manifestazione di un'opinione condivisa.

Il senatore [ZANDA](#) (PD) si chiede se non possa essere assunta a base dell'esame anche l'ipotesi di riforma elettorale elaborata dal Gruppo di esperti nominati dal Governo che ha recentemente terminato i propri lavori.

Il relatore [BRUNO](#) (PdL) dissente da tale ipotesi. L'esame non può che svolgersi sulla base della discussione in Commissione. In ogni caso, egli si dichiara indisponibile a soluzioni rinunciarie o di inerzia e, avendo assunto come relatore il preciso impegno di adoperarsi per una modifica dell'attuale legge elettorale, in quel caso non esiterebbe a rinunciare all'incarico.

Il senatore [MIGLIAVACCA](#) (PD) comprende e condivide le osservazioni del relatore. Ricorda che le Camere hanno convenuto all'unanimità sulla necessità di procedere urgentemente alla modifica della legge elettorale. L'esame è iniziato al Senato e si è svolto finora un dibattito lungo e complesso, concluso positivamente con la presentazione di una ipotesi di lavoro da parte dei relatori. Se la Commissione non si esprime sui principi di fondo del progetto di riforma, ai relatori non resterebbe che rinunciare, in quanto sarebbe impossibile passare alla redazione di un testo. È dunque essenziale che la Commissione si esprima sui principi cardine dell'ipotesi di riforma. Le opzioni illustrate dal senatore Calderoli, seppure rilevanti, rappresentano variabili su cui è possibile discutere solo se si definisce prima un quadro di riferimento. Ad esempio, l'introduzione della preferenza flessibile è un'opzione successiva alla decisione di prevedere dei collegi plurinominali con lista corta bloccata ovvero accettare il voto di preferenza. Analogamente, la scelta se affidare all'elettore una scheda oppure due è condizionata dal modello elettorale prescelto: nel caso di adesione al doppio turno, si dovrebbero tutelare gli interessi delle forze politiche intermedie, che potrebbero essere penalizzate dalla correzione in

senso maggioritario; se invece si accogliesse l'ipotesi avanzata dal relatore Bruno, per cui la governabilità sarebbe garantita solo qualora una delle coalizioni raggiungesse una certa soglia di consensi in un solo turno di votazioni, allora si potrebbero accogliere clausole correttive in senso intrinsecamente maggioritario.

La senatrice [DE PETRIS](#) (*Misto-SEL*) ribadisce la preferenza per un sistema politico bipolare e dunque per l'accentuazione delle opzioni che favoriscono la formazione di una maggioranza di governo. Vi è dunque un favore per il doppio turno, a condizione però che le soglie di sbarramento non si rivelino eccessivamente punitive per le forze minori. Inoltre, conferma il favore per l'attribuzione dei seggi su base uninominale o, semmai, con collegi plurinominali, ma esprime netta contrarietà alla proposta di prevedere un doppio canale per l'assegnazione dei seggi, con una quota su collegi e un'altra con liste bloccate.

Sottolinea la circostanza che le opzioni cosiddette "subordinate" potrebbero avere un significato discriminante. Del resto, il dibattito testimonia di posizioni articolate anche all'interno dei Gruppi parlamentari e di obiezioni che sembrano preludere anche a soluzioni inedite, come quella avanzata da esponenti del Partito Democratico nel senso di un sistema bipartitico.

Il senatore [CAMPANELLA](#) (*M5S*) manifesta la preferenza del suo Gruppo per un metodo di scelta degli elettori che restituisca potere al corpo elettorale: di qui la contrarietà a meccanismi basati su liste bloccate o su collegi uninominali che, di fatto, consentono ai partiti di mantenere il loro controllo sulla selezione degli eletti. In proposito, osserva che il voto di preferenza - sia pure in presenza di attitudini disomogenee nelle varie regioni - corrisponde alla istanza generalizzata che proviene dall'opinione pubblica.

Quanto alla governabilità, il suo Gruppo è disponibile ad accogliere clausole di correzione in senso relativamente disproorzionale, ad esempio basando l'assegnazione dei seggi su circoscrizioni di dimensioni ridotte e sull'applicazione del metodo d'Hondt. Rileva comunque un *impasse* dovuta alla contrapposizione tra due opzioni diverse sostenute dai partiti maggiori: la proposta avanzata dalla sua parte politica rappresenta una terza via non priva di pregio.

Il senatore [COLLINA](#) (*PD*) ricorda le diverse fasi che hanno portato alla presentazione e all'esame di una serie di iniziative per la modifica della legge elettorale, con il proposito di introdurre un sistema elettorale di "salvaguardia" in attesa dell'esito che avrà l'*iter* della riforma costituzionale, che si rifletterebbe anche sul sistema elettorale. Esprime preoccupazione di fronte alle opzioni assai diversificate che non consentono una scelta di fondo. Vi è il rischio concreto di dare vita a un sistema elettorale che genera condizioni di ingovernabilità, a Costituzione invariata: sarebbe preferibile, a parità di incertezza, far convergere la riforma elettorale con l'ipotesi di riforma costituzionale, aderendo a quelle proposte che favoriscono la formazione di maggioranze di governo.

La senatrice [DE MONTE](#) (*PD*) apprezza l'ipotesi di lavoro avanzata dai relatori. A suo avviso, la discussione non dovrebbe spingersi troppo nel dettaglio, nel presupposto di individuare la "legge perfetta", senza che si sia fatta chiarezza propedeuticamente sui criteri di fondo. Rileva che nel dibattito alcuni senatori propendono per un'accelerazione dell'esame, anche a costo di accogliere soluzioni di compromesso. Altri interventi hanno sottolineato la necessità di assicurare comunque la governabilità del sistema politico. Conviene sulla proposta di introdurre un secondo turno di ballottaggio e propone l'adozione del metodo d'Hondt per l'attribuzione dei seggi. Inoltre, non condivide le perplessità del senatore Calderoli sull'ipotesi di favorire il riequilibrio di genere che, a suo avviso, è un punto fermo rispetto al quale non sarebbero ammissibili passi indietro.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI E CONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

La **PRESIDENTE** avverte che la seduta di domani, mercoledì 6 novembre, già posticipata alle ore 14, avrà inizio alle ore 14,30 o comunque al termine dei lavori dell'Assemblea. Inoltre, informa che la Sottocommissione per i pareri è convocata per un'ulteriore seduta nella stessa giornata di domani alle ore 14,15 o comunque al termine dei lavori dell'Assemblea.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 19,30.