

**AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)**

GIOVEDÌ 26 SETTEMBRE 2013  
**48ª Seduta (antimeridiana)**

Presidenza della Presidente  
FINOCCHIARO  
indi del Vice Presidente  
MORRA

*Interviene il ministro per le riforme costituzionali Quagliariello.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

IN SEDE REFERENTE

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

**(685) 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*

**- e petizioni nn. 57, 153, 155 e 456 ad essi attinenti**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 18 settembre.

Intervenendo per la replica agli interventi svolti in discussione generale, il ministro QUAGLIARIELLO ricorda le principali caratteristiche dei sistemi elettorali proporzionali e di quelli maggioritari, una distinzione non sempre coincidente con l'altra tra uninominali e plurinominali. Quei modelli, a loro volta, possono essere corretti in modo da rafforzare, a seconda dei casi, il principio della rappresentanza ovvero quello della governabilità.

Anche il sistema elettorale vigente, di natura proporzionale, prevede una correzione, cioè l'attribuzione di un premio di maggioranza. Tuttavia, si tratta di una alterazione senza un limite minimo di consensi, il che rappresenta un problema politico, oltre che - forse - costituzionale. Infatti, il premio di governabilità, concepito in una situazione di tendenziale bipolarismo, può risultare oggi, nei suoi effetti, eccessivo e intollerabile in un panorama politico in cui il consenso elettorale si distribuisce almeno su tre poli principali.

Si è aggiunto il problema che, in un assetto di persistente bicameralismo, la legge elettorale, anche perché condizionata da una certa interpretazione dell'articolo 57 della Costituzione che - come testimoniano le posizioni diversificate della dottrina - non è univoca, determina risultati diversi alla Camera dei deputati e al Senato.

Tra le principali incongruenze, politiche prima che costituzionali, egli rileva che una differenza dello 0,3 per cento nei consensi espressi per l'elezione della Camera dei deputati ha determinato l'assegnazione alla coalizione politica vincente di un numero di seggi triplo rispetto a quelli assegnati all'altra. Inoltre, alcune formazioni politiche che, partecipando alla coalizione vincente, hanno conseguito una quota del premio di maggioranza, successivamente si sono collocate all'opposizione e pertanto esprimono anche la Presidenza di organi di garanzia.

Ne discendono anche ricadute nei rapporti tra i poteri dello Stato: l'accordo di Governo, infatti, non si riflette nelle stesse proporzioni nell'ambito del Parlamento, con la conseguenza che gli accordi che intervengono in seno all'Esecutivo possono essere forzatamente imposti al potere legislativo o, al contrario, smentiti dalla dialettica dei Gruppi parlamentari.

Dunque, indipendentemente dall'eventuale censura costituzionale, la legge elettorale vigente non può essere utilizzata per la prossima elezione delle Camere, né è pensabile che la Corte costituzionale possa realizzare il necessario intervento riformatore. Tali conclusioni, a suo avviso, sono state confermate dal dibattito, nel senso che l'inopinato mantenimento della legge elettorale vigente determina un blocco patologico del sistema politico e potrebbe essere interpretato come espediente per proseguire l'attuale esperienza governativa. Peraltro, la revisione della legge elettorale non si propone di definire una soluzione a regime, che potrà essere concepita solo dopo l'approvazione della riforma costituzionale, in particolare per la questione non risolta del bicameralismo. È necessario allora un approccio empirico e approssimativo, come suggerito anche nella discussione generale, dove i Gruppi parlamentari, pur partendo dalle rispettive proposte, hanno evidenziato soprattutto i punti di convergenza.

Tra questi, ricorda la necessità di fissare una soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza, di ridurre al massimo le disomogeneità nella composizione politica della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e di consentire l'identificabilità degli eletti con un meccanismo alternativo a quello della lista bloccata e lunga. A quest'ultimo proposito, ricorda che alcuni sistemi elettorali consentono la scelta diretta su un novero di candidature compilato dai partiti; altri, invece, prevedono che la scelta dell'elettore si possa rivolgere a uno ovvero a pochi candidati. In tali casi l'elettore verifica le scelte compiute dai partiti e controlla gli eletti sia al momento della loro elezione sia successivamente. A suo avviso, pertanto, quello delle preferenze, che ha determinato in passato notevoli degenerazioni, non è l'unico metodo per assicurare un maggiore collegamento tra elettori ed eletti.

Un altro punto di convergenza evidenziato nel dibattito è l'esigenza di un riequilibrio nella rappresentanza di genere, con mezzi diversi a seconda del metodo di scelta dei candidati che sarà preferito.

Commentando un progetto di legge che sarebbe stato presentato alla Camera da deputati del Gruppo di Scelta Civica per l'Italia, che prevede un turno di ballottaggio tra le coalizioni maggiori quando nessuna di esse raggiunga la soglia fissata o la maggioranza assoluta dei voti validi espressi, ritiene che possa essere considerata solo nel quadro di un mutato assetto costituzionale, poiché altrimenti confliggerebbe con la composizione diversa del corpo elettorale attivo prevista dalla Costituzione per l'elezione delle due Camere.

Ritiene che la riflessione in corso in sede di revisione della legge elettorale dimostri che, a Costituzione invariata, non è possibile assicurare ma solo agevolare la governabilità, per cui quale che sia la soluzione preferita, in caso di nuove elezioni ci si potrebbe trovare di fronte alle stesse incongruenze. Pertanto, il Parlamento dovrebbe concentrarsi piuttosto sull'ipotesi di

riforma dell'assetto istituzionale e della forma di governo, in modo che al cittadino si possa garantire la formazione di una maggioranza di governo e - cosa altrettanto importante - la formazione di una coalizione di opposizione.

Sulle dichiarazioni del Ministro si apre quindi un dibattito incidentale.

Il relatore [BRUNO](#) (*PdL*) conviene con le considerazioni svolte dal Ministro, tuttavia ritiene che il progetto di legge citato dal Ministro, partendo da presupposti errati presenti numerosi vizi di incompatibilità con la Costituzione.

D'accordo con l'altra relatrice, senatrice Lo Moro, preannuncia per la prossima settimana la presentazione di un nucleo di principi su cui la Commissione potrà discutere ai fini della elaborazione di un testo unificato.

Il senatore [MIGLIAVACCA](#) (*PD*) apprezza la chiarezza della replica del ministro Quagliariello, ma ritiene che le riserve sull'ipotesi di prevedere un secondo turno di ballottaggio non siano fondate, in quanto eventuali incoerenze con le disposizioni costituzionali possono essere risolti, per esempio con il ricorso a due schede elettorali, una per il Senato e una per la Camera dei deputati, per corrispondere alla disomogeneità del corpo elettorale.

A suo avviso, sebbene non vi siano garanzie assolute per favorire la governabilità - neppure con l'attribuzione del premio di maggioranza - il doppio turno avrebbe a tal fine maggiori possibilità di successo.

Il ministro QUAGLIARIELLO nota che la configurazione tripolare del panorama politico attuale con il doppio turno potrebbe indurre anche ad accordi poco trasparenti per escludere una delle formazioni.

Il senatore [MIGLIAVACCA](#) (*PD*) obietta che trattandosi di una competizione nazionale, il corpo elettorale assumerebbe verosimilmente comportamenti coerenti, conseguenti al modello elettorale adottato. D'altro canto, le stesse forze politiche o coalizioni adatterebbero i rispettivi comportamenti alle nuove regole elettorali.

Il senatore [DELLA VEDOVA](#) (*SCpI*) ritiene che le obiezioni sotto il profilo costituzionale rivolte alla proposta avanzata dalla sua parte politica siano facilmente risolvibili. In particolare, non appare decisivo l'argomento secondo il quale le coalizioni vincenti nei due rami del Parlamento potrebbero risultare disomogenee. Pertanto invita i relatori a tenere conto anche di quella proposta nel loro lavoro istruttorio.

Il relatore [BRUNO](#) (*PdL*) precisa che le osservazioni critiche da lui svolte riguardano specificamente il progetto di legge così come prospettato e non l'ipotesi in sé del doppio turno, che rappresenta invece un modello valido, ma soprattutto nell'ambito di un assetto costituzionale mutato.

Il senatore [ENDRIZZI](#) (*M5S*) ritiene che si ponga eccessiva enfasi sulla questione della governabilità, con l'effetto di irrigidire il confronto e di trascurare la necessità di restituire all'elettore il potere di scegliere i propri rappresentanti, anche attraverso procedure di selezione dei candidati, senza escludere l'eventualità della loro revoca.

Il senatore [CAMPANELLA](#) (*M5S*) sottolinea il rilievo decisivo che assume il metodo con il quale gli elettori scelgono i membri del Parlamento, attraverso procedure che dovrebbero assicurare la qualità e l'onorabilità dei candidati. In tal modo, a suo avviso, si potrà anche contribuire a contrastare la progressiva disaffezione dei cittadini alla vita politica.

La senatrice [DE PETRIS](#) (*Misto-SEL*) ricorda la situazione di emergenza, determinata dalla inapplicabilità della legge elettorale vigente in caso di scioglimento anticipato delle Camere; al punto che si rende necessaria una "clausola di salvaguardia", cioè l'urgenza di una revisione immediata che consenta il ritorno alle urne e una rilegittimazione del Parlamento.

Per quanto riguarda i metodi di scelta degli eletti da parte degli elettori, che rappresenta a suo avviso una questione critica, si tratta di consentire il controllo sull'operato dei partiti nella individuazione dei candidati. In proposito, ricorda le degenerazioni anche illegali determinate dal sistema delle preferenze, confermate nelle elezioni regionali e amministrative.

Il suo Gruppo ritiene preferibile ripristinare il modello elettorale previgente (legge Mattarella), che oltre a favorire la governabilità anche in un contesto politico multipolare, restituisce agli elettori il potere di verificare sia in entrata sia in uscita il valore dei propri rappresentanti. L'introduzione del doppio turno, invece, potrebbe indebolire il principio di rappresentanza e indurre ad accordi o scambi poco trasparenti.

La senatrice [DE MONTE](#) (PD) conviene con il senatore Migliavacca sulla possibilità di risolvere le obiezioni di natura costituzionale rivolte dal Ministro all'ipotesi del doppio turno "comune" tra Camera e Senato e invita i relatori a tenere conto dell'esigenza largamente condivisa di favorire un riequilibrio nella rappresentanza di genere. Inoltre, richiama l'attenzione sull'effetto di frammentazione delle formazioni politiche che determina l'attribuzione dei seggi con il metodo d'Hondt. In proposito, avanza la proposta di acquisire attraverso una audizione il parere del professor Roberto D'Alimonte.

*La seduta sospesa, alle ore 10,15, riprende alle ore 12,30.*

Il senatore [CALDEROLI](#) (LN-Aut) dichiara di condividere la richiesta della senatrice De Monte, per un'audizione di esperti, che dovrebbe comprendere, a suo avviso, anche il professor Antonio Agosta.

La [PRESIDENTE](#) si riserva di sottoporre la proposta all'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari in una prossima riunione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,40.*