



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI
DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI ELEZIONE DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI

217^a seduta: martedì 18 novembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E**Audizione di rappresentanti di istituzioni**

PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 14 e <i>passim</i>	* ORANO	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>
ALFANO, ministro dell'interno	11, 14		
* BRUNO (FI-PdL XVII)	9		
CRIMI (M5S)	9		
DE PETRIS (SEL-Misto)	14		
ENDRIZZI (M5S)	13		
MIGLIAVACCA (PD)	7, 10		
* ROMANI Paolo (FI-PdL XVII)	8		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpl; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro dell'interno Angelino Alfano e il vice prefetto Fabrizio Orano, funzionario della Direzione centrale dei servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di istituzioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge in materia di elezione della Camera dei deputati.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico. Soggiungo poi che il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato, in via eccezionale, dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi in programma l'audizione del ministro dell'interno Angelino Alfano e del vice prefetto Fabrizio Orano, funzionario della Direzione centrale dei servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

Poiché il ministro Alfano è trattenuto da un impegno istituzionale, essendo ancora in corso una importante riunione del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, darei inizio ai nostri lavori, ascoltando il dottor Orano, che ringraziamo per aver accettato il nostro invito. Dopo la relazione del dottor Orano, al quale cedo immediatamente la parola, ci sarà spazio per eventuali domande e osservazioni.

ORANO. Buonasera a tutti. Sono il vice prefetto Fabrizio Orano, funzionario della Direzione centrale dei servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

Poiché siamo appena all'inizio dei lavori parlamentari sull'Atto Senato n. 1385 ed essendo io un tecnico – mi sono occupato di legislazione in molti momenti – mi soffermerò in questa sede sugli aspetti più squisi-

tamente tecnici della normativa approvata dalla Camera dei deputati. Mi limiterò quindi ad esporre in maniera molto sintetica alcune piccole osservazioni che abbiamo formulato a seguito di una lettura prettamente tecnica del testo che è stato incardinato ora qui in Senato.

Una prima riflessione riguarda la delimitazione dei collegi plurinomiali che, sulla base del testo approvato dalla Camera, verrebbero sostanzialmente «aggiustati» (il legislatore parla di «aggiustamenti tecnici») in sede di convocazione dei comizi elettorali. In questo modo, mentre il Presidente della Repubblica convoca i comizi elettorali, potrebbe essere contestualmente rideterminato il numero dei collegi plurinomiali in ogni circoscrizione. Noi riteniamo che sia opportuno che i collegi plurinomiali vengano definiti in maniera precisa dal decreto legislativo che li deve determinare e che non possano essere ridiscussi mentre si stanno raccogliendo le firme per la presentazione delle candidature. E ciò, proprio nell'interesse delle forze politiche che potrebbero avere delle sorprese, magari, quando hanno già scelto i candidati per i vari collegi plurinomiali delle singole circoscrizioni. Sostanzialmente, l'individuazione del numero esatto e la definizione territoriale dei collegi plurinomiali, a nostro giudizio, vanno contenute – per certezza del procedimento e per garanzia delle forze politiche – nel decreto legislativo che determina i collegi plurinomiali.

La seconda osservazione si riferisce al criterio dell'arrotondamento nel calcolo del numero minimo dei candidati presentabili in ogni collegio plurinomiale. Sappiamo che questo numero è pari almeno alla metà del numero dei seggi assegnati al collegio plurinomiale. A nostro giudizio, va chiarito dal punto di vista normativo il criterio dell'arrotondamento, nonostante tutta una serie di disposizioni presenti nel testo non lo preveda (vi sono alcune disposizioni, ad esempio, che fanno riferimento ai due terzi dei candidati o dei seggi senza alcun richiamo all'arrotondamento).

Quelli che vi sto indicando sono dei passaggi particolari, dei dettagli che però possono essere rilevanti dal punto di vista tecnico e che, ove non affrontati in sede parlamentare, potrebbero rischiare di determinare dei contenziosi in una fase successiva.

Per quanto riguarda le modalità di espressione del voto, si prevede per la prima volta la possibilità di apporre più segni sulla scheda elettorale (sul simbolo e sui candidati), a differenza di quanto stabilisce l'attuale sistema, secondo il quale è possibile apporre un solo segno, con un espresso divieto di altre indicazioni. Questo è quanto prevede la normativa delle elezioni politiche attualmente vigente che però – forse per mera dimenticanza – si è omesso di emendare. La conseguenza è che ci troviamo di fronte a una novella che prevede la possibilità di apporre sulla scheda più segni per l'espressione del voto, mentre il testo unico di base prevede ancora il divieto di indicare più di un segno. Si tratta, ovviamente, di un discorso di mero coordinamento, che potrebbe però essere utile affrontare per rendere il testo un pò più pulito ed evitare che possano esserci polemiche in fase di voto.

Il sistema prevede poi – per la prima volta alla Camera dei deputati – l’elezione di otto collegi in Trentino Alto Adige con sistema uninominale, mentre per i restanti seggi l’elezione avviene con sistema proporzionale, anche se la legge non predetermina la quota proporzionale, rinviando alla distribuzione proporzionale dei seggi. C’è da dire, tuttavia, che non risulta sufficientemente chiaro il momento a partire dal quale, nel riparto nazionale tra le coalizioni e le liste, si devono «scomputare», dai voti riportati su base nazionale dalle varie liste, i voti ottenuti in Trentino e in Valle d’Aosta. Anche per evitare contenziosi, sarebbe bene pertanto che il legislatore indicasse, con maggiore puntualità, da quale momento in poi, nel riparto dei seggi, non siano più da computare i voti attribuiti in Trentino e in Valle d’Aosta, necessari per eleggere i parlamentari valdostani e trentini.

In uno dei passaggi riguardanti l’attribuzione del premio di maggioranza il legislatore sembra omettere – noi crediamo per mera dimenticanza (il dato è contenuto anche nel *dossier* predisposto dal Servizio studi del Senato) – che l’attribuzione del premio di maggioranza presuppone necessariamente il raggiungimento della soglia del 37 per cento dei voti, parlando solo del conseguimento di una percentuale di seggi pari a quella dei voti espressi aumentata del 15 per cento. Riteniamo che anche in questo passaggio sia preferibile ricordare che la coalizione che ha diritto al premio di maggioranza deve avere necessariamente superato la soglia del 37 per cento. Ripeto, si tratta di piccoli aggiustamenti che possono essere comunque rilevanti.

Nel testo si dimentica, poi, di introdurre le elezioni suppletive per i collegi uninominali del Trentino Alto Adige per cui, a legislazione vigente, ove venisse approvato questo testo, i parlamentari trentini eletti nei suddetti collegi, nel caso in cui se ne determinasse la necessità, non potrebbero essere sostituiti. Quindi, sarebbe bene prevedere – come è peraltro previsto per la Valle d’Aosta – la possibilità di elezioni suppletive anche per il Trentino Alto Adige.

Un altro piccolo errore tecnico, contenuto nel testo, è dato dal fatto che si rimanda per la Valle d’Aosta alla scheda prevista dalla legge n. 70 del 1980, in cui non è contemplata la possibilità per il candidato nel collegio di collegarsi a più liste. Poiché ora si sta prevedendo per i collegi uninominali del Trentino e per l’unico collegio uninominale della Valle d’Aosta la possibilità di collegamento a più liste, tale scheda deve prevedere questa possibilità. In sintesi, la norma che per la Valle d’Aosta richiama il modello di scheda previsto dalla suindicata legge non è giuridicamente corretta, perché non fa riferimento alla possibilità di collegamento a più liste.

Sempre a proposito di quanto è stabilito per il Trentino Alto Adige – che è la parte un po’ più incerta della normativa – il legislatore si è dimenticato di prevedere l’istituzione dell’Ufficio centrale elettorale, che proclama i risultati.

Degli arrotondamenti che vanno previsti ho già detto.

Quanto al sistema particolare della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige (scusate se insisto su questo punto, ma è fondamentale ai fini della corretta redazione del testo) sarebbe importante chiarire che il voto al singolo candidato serve unicamente a quantificare la cifra elettorale del singolo candidato. Attualmente il testo non è molto chiaro in sede di definizione della cifra elettorale dei candidati, sia in Valle d'Aosta sia in Trentino Alto Adige, perché confonde l'aspetto del voto al candidato e quello del voto alla lista. Riteniamo che, da un punto di vista giuridico, sarebbe importante indicare che tutti i voti dati alla lista collegata al singolo candidato si riportano al candidato; quindi, viene eletto colui che ottiene più voti conteggiando anche quelli riportati dalle liste. A nostro giudizio, stabilire che il voto dato al singolo candidato si riporta solo alla singola lista collegata e non alla coalizione a questi collegata comporta dei problemi: la coalizione verrebbe sostanzialmente penalizzata e, probabilmente, in Trentino nessuno vorrebbe presentarsi come coalizione. Infatti, tutte le volte in cui l'elettore votasse il solo candidato nel collegio uninominale, il voto non verrebbe riportato alla coalizione e questo farebbe perdere molti voti a chi si presentasse in essa. Logica vorrebbe che si prevedesse il seguente meccanismo: il candidato ottiene sia i voti espressi alla singola persona, sia i voti dati alla lista o a una delle liste collegate. Ciò, anche perché in Italia non abbiamo precedenti, dal punto di vista legislativo, di casi nei collegi uninominali in cui si riporta il voto dato al candidato solo alla singola lista e non alla coalizione.

Ovviamente, la delimitazione dei collegi plurinominali andrà fatta anche sulla base delle indicazioni della commissione di esperti, seguendo un pò quanto è stato fatto per la definizione dei collegi uninominali con la riforma del 1993. Noi, certamente, non abbiamo i collegi pronti; anzi, paradossalmente, se varia il numero dei collegi plurinominali, varia anche la possibile delimitazione. Questo è un aspetto particolarmente sensibile anche dal punto di vista politico, per cui è bene che esso sia attribuito a una commissione di esperti. Nel 1993, ad esempio, tale commissione era presieduta dal presidente dell'ISTAT e composta da professori di statistica, che conoscono, molto più dei funzionari del Ministero dell'interno, il territorio e tutti gli aspetti di omogeneità demografica ed economica che lo caratterizzano. Sulla base del loro lavoro, predisporremo il decreto legislativo da sottoporre alle Camere, come previsto dalla norma di legge, se tale dovrà rimanere.

Poiché la normativa approvata alla Camera non indica chi nomina la commissione ma dice solo che il Governo si avvarrà di essa, potrebbe essere il Governo, nella sua interezza, a nominarla e non certo il Ministero dell'interno. I tempi sono un pò stretti: la norma prevede addirittura 45 giorni. Dunque, il Governo avrebbe 25 giorni di tempo per predisporre i decreti legislativi perché i 20 giorni successivi servirebbero alle Commissioni parlamentari per esprimere il parere. L'unico modo per far sì che il tempo previsto sia sufficiente è che la commissione operi in anticipo e con numeri certi (ad esempio, un cambiamento da 80 a 120 o, viceversa, da 120 a 80, modificherebbe praticamente tutto).

MIGLIAVACCA (PD). Signora Presidente, ringrazio il vice prefetto Orano perché ci ha dato un contributo utile.

Vorrei quindi porre alcune domande, alla prima delle quali è già stata data parziale risposta, ma chiederei un'ulteriore riflessione. Mi riferisco alla formazione dei collegi. Prefetto Orano, lei ha giustamente detto che il tempo previsto dall'attuale legge – quella licenziata dalla Camera – è forse troppo stretto. Stiamo parlando di un passaggio fondamentale, perché è sulla base della delimitazione dei collegi che si forma la rappresentanza parlamentare. Basterebbe ripercorrere la storia elettorale dall'Unità d'Italia in poi per vedere come la definizione dei collegi sia sempre stata, persino nell'Italia postunitaria, una delle chiavi per definire in un modo o in un altro la rappresentanza parlamentare.

Prima di formulare le domande, sottolineo due cose che lei ha affermato e che a me sembrano essenziali. La prima è che i collegi devono essere definiti in un arco di tempo congruo prima delle elezioni, perché questo è fondamentale per le forze politiche e per potere organizzare l'offerta. Un partito non può improvvisare le sue liste sapendo, ad esempio, all'ultimo minuto che il collegio di Busto Arsizio è con quello di Varese anziché con quello di Milano. C'è quindi un problema di congruità dei tempi tra la conclusione di questo lavoro e il necessario tempo per le forze politiche per organizzare le candidature. Aggiungo che si tratta anche di una misura di trasparenza e garanzia dei cittadini, perché ogni cittadino di una provincia ha diritto di sapere per tempo in quale collegio voterà o in quale di essi potrebbe anche pensare di concorrere. Sottolineo quindi questo aspetto perché mi pare che sia sostanziale.

Vengo alla prima domanda. Lei ha accennato alla commissione degli esperti. Personalmente, con tutta la considerazione per gli esperti, ritengo che una materia di questo tipo non possa essere devoluta unicamente a loro. Lei non ritiene che anche in questo caso si debbano seguire le procedure seguite nel 1994? Se non ricordo male, nel 1994 per la definizione dei collegi ci fu una fase iniziale affidata ad esperti, che svolsero un primo lavoro; ad essa seguì un'altra fase, che ritengo essenziale e non rinunciabile, di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali. Non possiamo demandare la definizione dei collegi agli esperti senza che vi sia un coinvolgimento delle rappresentanze istituzionali che possono conoscere, meglio degli esperti, l'organizzazione del loro territorio. Chi più delle Regioni Lombardia o Emilia Romagna può sapere come meglio organizzare il proprio territorio?

Volevo poi rivolgerle una seconda domanda. Nel 2004 il ministro Pisanu avviò una sperimentazione molto utile circa la informatizzazione dei meccanismi di raccolta e trasmissione dati. Alla luce della preparazione del Ministero dell'interno, non ritiene che sia il caso di introdurre – dopo 60 anni e visto che siamo in un'altra epoca anche storica e l'elettronica fa parte della vita quotidiana delle persone – nella nuova legge elettorale una qualche direttiva che preveda l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche, se non per l'esercizio del voto (ho il massimo rispetto per

gli anziani e chi può avere difficoltà), almeno per la raccolta e trasmissione dei dati?

ROMANI Paolo (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, la definizione territoriale dei collegi, che affrontiamo oggi, è uno dei temi fondamentali, al di là del percorso che faremo fare alla legge elettorale. Infatti, giustamente, il senatore Migliavacca ricordava che in base alla formazione dei collegi si determinano poi le maggioranze parlamentari.

Abbiamo votato con il Mattarellum nel 1994, nel 1996 e nel 2001 e – per quel che ricordo – non vi sono state lamentele particolari sulla formazione dei collegi uninominali, anche nel caso del Senato per il quale vi era il raddoppio dei collegi uninominali rispetto alla Camera dei deputati.

La definizione territoriale del collegio è un aspetto fondamentale. Faccio una digressione numerica: alla Camera i collegi uninominali erano 475 ed eleggevano altrettanti deputati; la quota proporzionale completava poi i ranghi di questo ramo del Parlamento (allora, per nostra fortuna, non vi erano ancora gli eletti all'estero). Se non ho capito male il meccanismo e ammesso che sia giusto, con l'Italicum (1 o 2) dovrebbe esserci una divisione tra 475 e 120 collegi. Ogni collegio plurinomiale dell'Italicum (1 o 2) dovrebbe essere composto da quattro vecchi collegi uninominali del Mattarellum. Quei quattro collegi esprimevano quattro deputati; in questo caso, dividendo 618 per i 120 collegi dovrebbero esprimerne 5.1. Ciò vuol dire che la territorialità del collegio plurinomiale è ancor più importante.

L'omogeneità territoriale, sociologica, culturale e dialettale, che allora trovammo e che non procurò particolari motivi di contrapposizione, è uno dei principi base che dovrebbe informare la formazione dei collegi plurinominali. E qui ci scontriamo con un primo problema: la delimitazione provinciale. Faccio l'esempio della provincia di Milano che, oggi, senza la Brianza, vale 2.800.000 persone. A naso, se ci dovesse essere un minimo di uniformità, dovrebbe contemplare dai quattro ai cinque collegi plurinominali dell'Italicum (1 o 2) e non so se questi siano i termini in cui immaginiamo dovrà essere.

Presidente, mi rivolgo a lei in quanto relatore. Con riferimento all'omogeneità sarebbe complicato avere collegi che eleggono otto rappresentanti e collegi che ne eleggono tre, perché si creerebbero situazioni di profonda differenziazione, anche per quanto riguarda le preferenze, come lei ricordava. Questi collegi plurinominali dovrebbe essere un pò tutti uguali per eleggere cinque, sei o quattro rappresentanti, senza andare oltre questa differenza.

Vice prefetto Orano, immagino che gli uffici, disponendo di tutti i dati, abbiano già studiato la problematica; vorrei sapere se vi siete fatti un'idea al riguardo. Dico ciò perché mi piacerebbe che il percorso di formazione dei collegi plurinominali fosse nella linea che sto cercando, molto superficialmente, di indicare, perché l'omogeneità complessiva è la base della definizione di quei collegi.

Allora per alcune Province vi erano dei piccoli errori che ora dovrebbero essere totalmente eliminati: le Province con scarsa densità di popola-

zione costituivano un collegio e mezzo e l'altro mezzo veniva cercato in un'altra Provincia. In questo caso potrebbe esserci lo stesso problema e la difformità potrebbe essere molto più evidente di allora, essendo i collegi molto più estesi.

Ho espresso un pò di riflessioni tutte insieme; l'ho fatto non solo per avere da lei una prima risposta sullo studio e sull'approfondimento che vi accingete a fare, ma anche perché penso, Presidente, che questo sarà uno dei temi più rilevanti, dal punto di vista della definizione non tanto del testo di legge quanto del successivo decreto legislativo.

CRIMI (*M5S*). Signora Presidente, mi associo alla richiesta del senatore Migliavacca in merito alla raccolta dei risultati attraverso i più moderni strumenti informatici, sperando tuttavia che non si ripeta l'esperienza del 1994, che ho vissuto personalmente facendo parte di un seggio elettorale. Alla luce di quell'esperienza, però, so quanto ciò sia inutile per quel tipo di attività e di questo possiamo eventualmente parlarne.

Vorrei porre una domanda che spero non esuli dalla questione che stiamo trattando adesso. Il Ministero dell'interno ad oggi è nella condizione di affrontare le elezioni? È una domanda che posi, a suo tempo, quando esaminammo la prima legge elettorale. Sono stati posti in essere tutti gli atti necessari – lo chiedo a lei in quanto responsabile degli uffici competenti – per rendere attuabile, operativo e immediatamente eseguibile quello che è stato sancito dalla sentenza della Consulta? Se domani si andasse a votare, siamo in grado di farlo o vi sono adempimenti che non sono stati ancora osservati?

BRUNO (*FI-PdL XVII*). Vice prefetto Orano, grazie per averci illuminati su taluni aspetti talmente tecnici che a noi, il più delle volte, sfuggono.

Le pongo una domanda dovuta al ruolo che lei ricopre. Laddove si dovesse andare a votare tra tre mesi supponendo che questa legge sia passata sia al Senato e poi, in caso di modifiche, alla Camera non essendo intervenuta la legge di modifica del Senato, il Ministero (o lei personalmente) ritiene che sulla base di quanto stabilito dalla sentenza della Corte e della legge precedente si possa garantire l'elezione del Senato? In caso affermativo, con quale formula?

ORANO. Signora Presidente, la prima domanda del senatore Migliavacca era sui collegi. Sostanzialmente, il sistema previsto dalla riforma somiglia un pò a quello previsto dalle leggi n. 276 e 277 del 1993, che ha portato alla definizione dei collegi uninominali della Camera e del Senato del 1993; è un pò sintetizzato ma il quadro è analogo, nel senso che la commissione di esperti ISTAT formula e propone delle indicazioni, sulla base delle quali il Governo predispone i decreti legislativi. Ciò non toglie però che, in questo caso, lo schema sia grosso modo analogo, anche se i tempi sono più stretti.

Quanto al parere delle Regioni, il senatore Migliavacca ha perfettamente ragione: si potrebbe anche introdurre. È una valutazione politica.

MIGLIAVACCA (PD). Nel 1993 era previsto anche il parere delle Commissioni.

ORANO. Certamente. Più pareri sono previsti e più tempo passa, questo è ovvio. Ciò nonostante, a mio giudizio, non si può chiedere il parere delle Regioni nell'arco di cinque giorni. Per formulare delle indicazioni che abbiano un loro senso e che, magari, non siano attaccabilissime dal punto di vista politico, le Regioni hanno bisogno di un termine congruo, così come ne ha probabilmente bisogno la commissione.

Quanto al voto elettronico, sicuramente tutto si può fare, anche se la sperimentazione comunque costa. Purtroppo, quell'iniziativa, nel 2006, portò a polemiche: ci fu chi, addirittura, ipotizzò un broglio elettronico del tutto inesistente all'epoca. Questo però – mi si passi l'affermazione – ci ha forse dimostrato che, in quel momento, non si era ancora totalmente pronti e fiduciosi per fare quest'ulteriore passo. Qualche Stato, come la Germania ad esempio, è tornato indietro: la Corte costituzionale tedesca, addirittura, ha ritenuto incostituzionale *tout court* il voto elettronico, perché non garantiva l'assoluta correttezza del computo dei voti espressi. Sono comunque passi importanti che costano e serve una sperimentazione. Se c'è la volontà politica, si può introdurre. Credo che il Ministero dell'interno possa essere sicuramente pronto ad avviare ulteriori sperimentazioni ma, ovviamente, servono fondi e la volontà politica di farlo.

In risposta al senatore Romani, faccio presente che c'è una piccola differenza tra come è formulata la norma sulla formazione dei collegi adesso e come lo era nel 1993. In questo momento – a ben vedere – il legislatore, con il testo, batte un pochino di più sul discorso del rispetto della delimitazione provinciale, piuttosto che sull'aspetto dell'omogeneità demografica. Se il testo dovesse rimanere così, ovviamente ciò non ci consentirebbe di portare troppo avanti il discorso demografico, ma in qualche modo saremmo tenuti a rispettare innanzi tutto l'ambito provinciale. Questo può significare che, soprattutto nelle Regioni con poche Province o con una Provincia demograficamente sovrabbondante rispetto all'altra, potremmo arrivare a collegi plurinominali in cui sono assegnati 7 seggi ed a collegi con 2 seggi. Consideriamo questo aspetto. Non a caso, il legislatore sembra quasi accorgersi di questo aspetto parlando, in quella forma un pò atecnica, di aggiustamenti, che ovviamente andrebbero determinati, come giustamente diceva il senatore Migliavacca, in tempi di pace e non di guerra. Non è possibile che, in sede di convocazione dei comizi, si mettano in discussione i collegi: quelli vanno determinati a priori. Tuttavia, se rimane l'aggancio prioritario al discorso provinciale, è difficile fare il discorso di omogeneità demografica e di tendenziale perfezione nell'ambito del tema sul rapporto tra elettori ed eletti. Gioco forza, infatti, in alcune Regioni le Province sono poche e, quindi, i seggi si assegnano pro-

porzionalmente. A titolo d'esempio, se abbiamo due Province è difficile andare a un rapporto di collegi plurinominali 6-3, quando la popolazione di una è il triplo o il quadruplo della Provincia più piccola.

Alla domanda del senatore Crimi la mia risposta è assolutamente sì: il Ministero dell'interno deve essere pronto, in qualunque momento, a fare le elezioni. Questa è la nostra *mission*. In qualunque momento si devono poter fare le elezioni. Non c'è dubbio: questa è la cosa più importante che possiamo garantire. Ovviamente, la Consulta se ne è resa conto e ha tirato fuori quella sentenza che è fatta apposta per poter affermare questo principio. Ripeto: è una sentenza fatta apposta per poter affermare questo principio. In qualunque momento si devono poter fare le elezioni, altrimenti ci sarebbe un vuoto legislativo.

PRESIDENTE. Vice prefetto Orano, la prego di essere sintetico, perché tra poco dobbiamo chiudere la seduta e occorre dare la parola al ministro Alfano, che ha avuto la cortesia di venire qui, nonostante una giornata molto complessa, a quanto pare.

ORANO. Il Senato della Repubblica voterebbe ovviamente con il sistema proporzionale, quindi senza premi di maggioranza regionali e con una sola preferenza, come dice la Corte costituzionale. Ripeto: la Corte ci dice questo.

PRESIDENTE. Dottor Orano, la ringrazio molto per la sua cortesia.

Do la parola al ministro Alfano, ringraziandolo per essere venuto nonostante i suoi impegni pressanti e seri.

ALFANO, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, sono io che ringrazio lei per l'opportunità che mi ha dato e mi scuso piuttosto con la Commissione per il ritardo con cui sono arrivato, dovuto al protrarsi di un importante Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, riguardante la sicurezza dei magistrati di Palermo, a cui hanno partecipato i vertici degli uffici inquirenti di Palermo e di Caltanissetta. Lo dico perché questa è la Commissione competente anche su tematiche di mio interesse non specificamente afferenti al Dipartimento degli affari territoriali e, dunque, ai sistemi elettorali.

Molto è stato detto in termini tecnici dall'articolazione tecnica del Ministero che presiedo e anche le mie saranno considerazioni tecniche. Pertanto, mi scuserete se sarò particolarmente breve, ma farò poche considerazioni che diventano quasi complementari rispetto a quello che è stato detto fin qui.

Il provvedimento che state discutendo – lo dico da membro di questo Governo – oltre che specificamente da Ministro dell'interno, accompagna il processo di riforma costituzionale e ne rappresenta per molti aspetti una forma di completamento. Il mio intervento prende necessariamente le mosse dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. Vorrei ricordare che in quella sentenza non veniva ritenuto incostituzionale in as-

soluto un sistema elettorale che implicasse il riconoscimento di un premio di maggioranza destinato ad assicurare la governabilità. Piuttosto, ciò che si stigmatizzava e si riteneva contrario al principio costituzionale di cui all'articolo 48, riguardo la rappresentatività del voto e la tutela delle minoranze, era l'assenza di una soglia minima di consenso al raggiungimento della quale fosse collegata l'operatività del premio. Da questo punto di vista, la scelta effettuata con il disegno di legge in esame al Senato appare corrispondere alle esigenze indicate su questo punto dalla Corte costituzionale.

Un altro passaggio qualificante della sentenza della Consulta attiene alla censura di incostituzionalità per la mancanza, nella legge elettorale, di disposizioni volte a consentire l'espressione di preferenze individuali. A questo riguardo, rammento come i giudici della Consulta non abbiano indicato un meccanismo preciso attraverso il quale soddisfare questa esigenza. La Corte, per altro, riconosceva che lo stesso sistema delle liste bloccate, purché di dimensioni ridotte, avrebbe potuto garantire l'«effettiva conoscibilità» dei candidati da parte degli elettori.

Ritengo, tuttavia, che un meccanismo di voto che favorisca l'espressione di una preferenza individuale, rimettendo un potere di scelta al singolo elettore risulti, alla fine, più aderente alle indicazioni della Corte, con il vantaggio di ripristinare un sistema che per anni ha caratterizzato l'espressione del voto in Italia per la Camera dei deputati e che attualmente vale per gli altri governi di assemblee elettive: mi riferisco ai consigli comunali, ai consigli regionali e al Parlamento europeo. Tutti gli altri livelli che riguardano assemblee elettive prevedono quel tipico e tecnico meccanismo.

Per ciò che riguarda l'esigenza di rappresentatività del Parlamento, ritengo che un'adeguata riflessione debba essere fatta anche sulle soglie di sbarramento. In particolare, osservo come appaia penalizzante una soglia di accesso al riparto dell'8 per cento per le singole liste non coalizzate, poiché tale previsione potrebbe determinare una situazione limite nella quale, per esempio, tre liste con un consenso di poco inferiore a quella soglia (ipotizziamo del 7 per cento) non otterrebbero alcun seggio, a dispetto di una rappresentanza reale complessiva superiore al 20 per cento. È evidente che tale effetto non potrebbe considerarsi in linea con i canoni indicati dalla Corte costituzionale per l'eccessiva distorsione del principio di rappresentatività e di disproporzionalità dell'intero sistema elettorale. Inoltre, sarebbe pressoché certo il rischio di una possibile rimessione davanti alla Consulta anche delle nuove disposizioni.

Considerazioni non diverse si possono tecnicamente esprimere anche con riferimento alla soglia infracoalzionale, ma su questo non argomento ulteriormente, poiché ritengo questi temi in parte assorbiti da quelli precedenti.

Un altro tema su cui ritengo di soffermarmi riguarda la possibilità di candidature in più collegi. È vero che la Corte costituzionale le ha incidentalmente considerate come un elemento negativo nella valutazione complessiva di un sistema di liste bloccate eccessivamente lunghe; tutta-

via, in un diverso sistema di collegi qual è quello che si prefigura almeno con il testo approdato qui in Senato dopo l'approvazione alla Camera, una limitata possibilità di candidature multiple appare non contrastare con i principi costituzionali. In questo senso ricordo che già nel cosiddetto Mattarellum le candidature multiple, pur vietate nella parte uninominale maggioritaria, erano consentite invece nella quota proporzionale.

Nel concludere le mie considerazioni sull'impatto complessivo della riforma che questa Commissione sta discutendo, confermo la piena disponibilità da parte mia, nonché della competente Direzione dei servizi elettorali, per ogni ulteriore approfondimento utile.

Desidero sottolineare, infine, un punto che riguarda l'impatto amministrativo della legge, a mio avviso molto delicato. Si tratta precisamente del decreto attuativo per la definizione dei nuovi collegi elettorali, per cui la legge assegna al Governo un termine di 45 giorni. Osservo come si tratti di un termine che appare esiguo, se si pensa che per l'analogo esercizio che venne richiesto nel 1993, dopo l'adozione del cosiddetto Mattarellum, furono necessari in effetti cinque mesi di lavoro, un mese in più dei quattro preventivati nella norma di delega. Definire i confini di un collegio elettorale non è adempimento semplice, se si tiene conto dei complessi principi di delega cui bisogna dare applicazione. Forti dell'esperienza di venti anni fa, mi sento di poter dire che quei cinque mesi possono essere ridotti, ma non drasticamente abbattuti come stabilito nel testo in esame.

È evidente che, se ci si aggancia a meccanismi oggettivi, queste mie considerazioni verranno temperate dal collegamento a meccanismi territoriali che individuino una base territoriale oggettiva.

Aggiungo, sempre allo scopo di garantire un agile e veloce percorso attuativo, che deve essere precisato nella norma di delega il soggetto o i soggetti istituzionali incaricati di nominare la commissione tecnica di esperti di cui si avvale il Governo e di cui viene stabilito soltanto il Presidente, individuato nell'organo di vertice dell'ISTAT. Si potrebbe mutuare anche in questo caso la scelta adottata nel 1993, che rimise il potere di nomina congiuntamente ai Presidenti di Camera e Senato.

Queste sono le mie considerazioni. Grazie.

ENDRIZZI (*M5S*). Signor Ministro, osservo come il suo intervento ricalchi in alcuni punti la relazione della presidente Finocchiaro, anticipando che il testo che ci arriva dalla Camera ha dei profili di incostituzionalità laddove parla delle soglie. In questo modo, Ministro, lei pone la lingua dove il dente duole, vale a dire sull'alchimia che tra partiti si va cercando, a prescindere da quel che poi formalmente ed esteriormente si dice.

Mi domando, però, per quale motivo gli appunti a questa legge – che comunque è stata licenziata alla Camera mesi e mesi fa – non potevano essere fatti durante l'esame nell'altro ramo del Parlamento. Allora andava tutto bene? La sentenza della Corte era antecedente.

In secondo luogo, dopo mesi di «congelatore», si riparte oggi con l'urgenza di completare l'*iter* del provvedimento entro Natale. Ma se

siamo in una situazione d'urgenza, non capisco allora da dove escano le parole del vice prefetto Orano, il quale ci ha detto poco fa che siamo invece in una situazione di controllo per quanto riguarda la disponibilità di un sistema elettorale che garantisca la continuità delle istituzioni.

Signor Ministro, le chiedo allora se non sarebbe forse più opportuno procedere, attraverso una definizione con norme di rango inferiore, a rendere operativamente applicabile il sistema elettorale che esce dalla sentenza della Consulta e che peraltro, con il proporzionale puro, eviterebbe tutti i problemi che lei stesso ha ricordato, consentendo a tutti i partiti di confrontarsi in un'eventuale elezione anticipata – o quando sarà, a fine legislatura – sulla base di rapporti di forza che garantiscono la piena rappresentanza. In questo modo, non solo il contenuto del testo sarebbe più corretto e rispondente alla pronuncia della Corte, ma sarebbe anche il modo migliore per arrivare ad individuare un sistema capace di mettere a tacere tutte le diatribe tra i partiti.

DE PETRIS (*SEL-Misto*). Signora Presidente, comincio col dire che, per la verità, anche con il cosiddetto Consultellum le soglie rimangono. Pertanto, quando parliamo di proporzionale puro, parliamo di cose che non corrispondono alla realtà, visto che il proporzionale puro non prevede soglie e sbarramenti: si tratta comunque del 2, del 4 e dell'8 per cento.

Tornando ai dati forniti prima dal dottor Orano, c'è un punto che il Ministro ha messo in evidenza quando ha fatto riferimento all'applicabilità del cosiddetto Consultellum, con particolare riferimento al meccanismo delle preferenze, richiamando un sistema che la Camera, a differenza del Senato, ha conosciuto per lunghissimi anni e decenni. Non è quindi facilmente deducibile l'applicabilità di tale meccanismo per questo ramo del Parlamento, tant'è che nello stesso dispositivo della sentenza n. 1 del 2014 si nomina sempre e solo la Camera dei deputati nella parte in cui si parla delle preferenze, proprio perché il Senato in realtà questo sistema non lo ha mai conosciuto.

Siccome il dottor Orano poco fa è stato molto sicuro nel dire che il sistema è tranquillamente applicabile al Senato, sottopongo nuovamente al Ministro il dato, perché sono convinta che per il Senato non sia proprio così, essendosi storicamente caratterizzato per la presenza dei collegi uninominali, una differenza non da poco. Credo pertanto che, a tal riguardo, forse per questo ramo del Parlamento dovrebbe essere individuata una norma specifica.

Chiedo quindi al Ministro se condivide l'opinione espressa dal dottor Orano: voglio capire bene qual è in proposito il pensiero del Ministro, da un punto di vista squisitamente tecnico e non già politico.

PRESIDENTE. Poiché siamo andati oltre il tempo a nostra disposizione, chiedo al ministro Alfano la disponibilità a rispondere successivamente, magari anche per iscritto, alle domande che sono state formulate.

ALFANO, *ministro dell'interno*. Sicuramente, signora Presidente.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Alfano e dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che i documenti fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

