



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 805
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 18 ottobre 2017

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali:	
<i>Plenaria (notturna)</i>	<i>Pag.</i> 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e popolare: ALA-SCCLP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, Popolari per l'Italia, Riscossa Italia): GAL (DI, GS, PpI, RI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più:Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Mercoledì 18 ottobre 2017

Plenaria

521^a Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente
TORRISI

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

La seduta inizia alle ore 20.

IN SEDE REFERENTE

(2941) Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Toninelli ed altri; Giachetti; Pisicchio; Lauricella; Pia Elda Locatelli ed altri; Orfini; Speranza; Menorello ed altri; Lupi e Misuraca; Vargiu e Matarrese; Nicoletti ed altri; Parisi e Abrignani; Dellai ed altri; Lauricella; Cuperlo; Toninelli ed altri; Rigoni; Martella; Invernizzi ed altri; Valiante ed altri; Turco ed altri; Marco Meloni; La Russa ed altri; D'Attorre ed altri; Quaranta; Menorello ed altri; Brunetta ed altri; Lupi e Misuraca; Celeste Costantino ed altri; Pisicchio; Fragomeli ed altri

(2621) CALDEROLI. – *Modifica della normativa per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché della normativa sui referendum*

(2726) Laura BIANCONI e TORRISI. – *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, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi plurinominali*

(2749) TREMONTI. – *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*

(2762) PEPE. – *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*

(2793) *CHITI ed altri.* – *Modifiche ai testi unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con sistema proporzionale e voto personalizzato. Deleghe al Governo per la determinazione dei collegi uninominali*

(2843) *TOCCI.* – *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(2876) *COMPAGNA ed altri.* – *Testi unici delle leggi elettorali politiche della Repubblica italiana*

(2905) *MAZZONI.* – *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali*

(2911) *MARCUCCI 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 dei collegi uninominali e plurinominali*

(2938) *Paolo ROMANI ed altri.* – *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*

– e petizioni nn. 1209, 1452, 1500 e 1599 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nell'odierna seduta pomeridiana.

La senatrice MORONESE (*M5S*) esprime un giudizio fortemente critico sul provvedimento in esame, che reputa ispirato a criteri suscettibili di alterare l'assetto democratico. Inoltre, l'esercizio del voto risulta inficiato, a suo avviso, dall'obiettivo di favorire le formazioni politiche tradizionali.

Rileva, inoltre, che la scelta di non modificare il testo in seconda lettura e il possibile ricorso allo strumento della fiducia parlamentare anche in questo ramo del Parlamento costituiscono fattori di particolare gravità.

Segnala, inoltre, che la decisione di apportare modifiche al sistema elettorale a pochi mesi dallo svolgimento delle elezioni si pone in contrasto con alcune determinazioni assunte dal Consiglio d'Europa.

Quanto ai contenuti della legge elettorale, ritiene che essi presentino elementi di dubbia legittimità costituzionale.

In primo luogo, la determinazione dei collegi è rimessa a una delega legislativa, che assegna un termine molto breve per il parere parlamentare, in assenza del quale – come noto – il decreto legislativo potrà comunque essere emanato. Peraltro, anche ove fossero poste osservazioni e condizioni, il Governo non è tenuto a conformarsi al parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Quanto al meccanismo delle coalizioni, esse non saranno finalizzate a riunire i diversi soggetti politici in un programma di governo comune, ma solo ad aggregare i voti per l'acquisizione del maggior numero di seggi.

Formula ulteriori critiche sul meccanismo di voto, a suo avviso distorsivo della volontà dell'elettore, nonché sul sistema delle soglie di sbarramento, che favoriranno la creazione di apposite «liste civetta», al solo scopo di convogliare ulteriori voti verso le liste principali, in tal modo accrescendo la frammentazione politica.

Con specifico riferimento al Senato, inoltre, la previsione di una soglia di sbarramento a livello regionale potrebbe presentare profili di incostituzionalità con riferimento all'articolo 57 della Costituzione, che prevede – per il Senato – l'elezione a base regionale.

Quanto alle norme sulla parità di genere, ritiene che esse non saranno capaci di garantire un effettivo equilibrato della rappresentanza.

Il senatore BOCCHINO (*Misto-SI-SEL*) rileva, in primo luogo, che il disegno di legge non configura, come sembrerebbe, un sistema elettorale misto, in quanto non è prevista la possibilità, per l'elettore, di esprimere un voto disgiunto tra collegio uninominale e voto di lista.

Ritiene che la formula elettorale non sia idonea ad assicurare una fedele rappresentazione della volontà popolare, secondo un modello coerentemente proporzionale. La scelta compiuta sembra più orientata invece a una soluzione di tipo maggioritario, volta a favorire solo alcune formazioni politiche.

Ulteriori elementi di criticità sono costituiti, a suo avviso, dalla presenza di liste «bloccate» nei collegi plurinominali: tale scelta è suscettibile di accrescere la distanza tra gli elettori e gli eletti.

Alla luce di tali considerazioni ritiene che sarebbe stato preferibile adottare un sistema elettorale di tipo proporzionale, in coerenza con l'assetto definito dalla Costituzione repubblicana.

Infine, si sofferma sulla disposizione che obbliga i partiti o gruppi politici organizzati, se iscritti nell'apposito registro, a depositare il relativo statuto. In coerenza con l'articolo 49 della Costituzione, sarebbe stato preferibile, al contrario, prescrivere sempre tale obbligo in sede di presentazione delle liste elettorali.

In conclusione, auspica che questi profili possano essere adeguatamente approfondito nel corso delle audizioni già programmate per la giornata di domani.

La senatrice MUSSINI (*Misto*) rileva criticamente la sostanziale impossibilità, per il Senato, di apportare modifiche al testo della riforma elettorale. A suo avviso, la decisione, assunta dalla maggioranza, di procedere alla definitiva approvazione della legge in tempi così serrati comprime irragionevolmente gli spazi del dibattito parlamentare. Peraltro, in un sistema bicamerale paritario, confermato dall'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre scorso, entrambe le Camere dovrebbero aver la possibilità di apportare un autonomo e sostanziale contributo all'esame di ogni provvedimento.

Per quanto attiene ai contenuti del disegno di legge, si sofferma in primo luogo sulle norme relative alla parità di genere, segnalando come

esse non siano in grado di colmare una carenza strutturale di carattere culturale. Peraltro, non viene previsto un meccanismo di perfetta ripartizione delle candidature al fine di assicurare pienamente il principio dell'equilibrio di genere nella rappresentanza. Inoltre, non sono stati introdotti adeguati meccanismi sanzionatori in caso di violazione delle relative prescrizioni.

Con riferimento al voto all'estero, il principio di rappresentanza delle collettività italiane nel mondo non si coniuga con la possibilità di candidare, nella circoscrizione estero, anche i cittadini residenti in Italia.

Per quanto riguarda il meccanismo delle preferenze, ritiene che esso costituisca il solo strumento in grado di assicurare un diretto collegamento tra corpo elettorale ed eletti. L'attenuarsi del rapporto tra rappresentanti e rappresentati è suscettibile, a suo avviso, di accrescere l'astensionismo, fenomeno che sta assumendo, negli ultimi anni, proporzioni preoccupanti.

Nell'associarsi alle considerazioni svolte dal senatore Bocchino, ritiene a sua volta che il provvedimento non sia idoneo a rappresentare correttamente la volontà elettorale, determinando rischi per la stessa tenuta degli assetti democratici.

Il senatore COLLINA (*PD*), nel richiamare l'evoluzione dei sistemi elettorali dal 1993 ad oggi, rileva che l'obiettivo perseguito è stato quello di individuare un punto di equilibrio possibile tra principio di rappresentanza ed esigenze di governabilità.

In considerazione del panorama politico nazionale, estremamente disomogeneo, si è fatto via via ricorso a meccanismi volti a favorire la creazione di coalizioni, in vista della formazione del Governo.

A suo avviso, l'esito del *referendum* sulla riforma costituzionale e le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 hanno modificato il contesto generale di riferimento e l'ordine delle priorità, indebolendo l'obiettivo della governabilità a vantaggio delle esigenze sottese alla valorizzazione del principio di rappresentanza.

Si rende quindi necessario intervenire nuovamente su versante della normativa elettorale, individuando idonee modalità per rappresentare il corpo elettorale e per assicurare un indirizzo politico al Paese.

In tal senso, condivide i contenuti del disegno di legge, che – oltre a rappresentare un miglioramento rispetto al sistema vigente, che risulta dalle declaratorie di incostituzionalità di alcune parti della legislazione elettorale – assicura un equilibrio possibile, sul quale peraltro si è formato un consenso ampio fra forze politiche di maggioranza e alcune forze politiche di opposizione.

La senatrice BLUNDO (*M5S*) richiama il dibattito che si era già svolto presso la Commissione affari costituzionali sulla riforma costituzionale, fortemente criticata dal proprio Gruppo parlamentare. L'esito referendario ha poi dimostrato, con estrema chiarezza, l'orientamento negativo del corpo elettorale su quella riforma. Ritiene che, anche in questo caso, il

provvedimento all'esame non sia condiviso dalla maggioranza dei cittadini.

Rileva, infatti, che la riforma elettorale tende a convogliare i voti verso coalizioni tra partiti, mentre la natura plurinomiale dei collegi impedisce agli elettori una piena conoscibilità dei candidati.

Inoltre, un'ulteriore criticità è rappresentata, a suo avviso, dall'introduzione della soglia di sbarramento nazionale al Senato, lesiva del principio sancito all'articolo 57 della Costituzione.

Ritiene che sarebbe stato necessario definire una legge elettorale coerente, capace di assicurare una adeguata rappresentanza delle forze politiche. Al contrario, si è deciso di perseguire un obiettivo che, oltre ad essere censurabile sul piano dei contenuti, appare fortemente critico anche sul piano del metodo, con particolare riguardo alla grave compressione dei tempi di esame parlamentare.

Richiama le censure espresse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con riferimento a riforme approvate nell'imminenza di nuove consultazioni e suscettibili di alterare la competizione elettorale, con l'obiettivo di svantaggiare singoli partiti politici.

Il panorama delineato risulta ulteriormente aggravato dal ricorso alla fiducia già durante l'esame in prima lettura da parte della Camera dei deputati.

Il meccanismo elettorale prefigurato conduce peraltro all'elezione di candidati individuati dai partiti politici e non effettivamente scelti dal corpo elettorale.

In conclusione, ribadisce un giudizio nettamente contrario sulla riforma elettorale, in assenza della possibilità concreta di apportare correttivi che possano quantomeno attenuare i più rilevanti profili di incostituzionalità.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) esprime un netto dissenso rispetto alle considerazioni svolte dal senatore Collina, quanto al collegamento esistente tra liste di coalizione e migliore governabilità del Paese: nulla infatti assicura, a suo avviso, che le coalizioni siano le medesime su tutto il territorio nazionale e che il programma sia comune.

Rappresenta il rischio che anche la nuova legge elettorale possa essere colpita da declaratorie di incostituzionalità, come già avvenuto per le leggi attualmente vigenti.

Inoltre, valuta criticamente la scelta di privare il corpo elettorale del potere di scegliere direttamente i propri candidati, anche con riferimento ai collegi uninominali, in quanto la designazione dei candidati è affidata ai partiti politici.

Anche nei collegi plurinominali, la previsione di listini bloccati con un numero limitato di candidati non è idonea a garantire una adeguata rappresentatività, soprattutto nel caso in cui le liste non raggiungano la soglia di accesso.

Non condivide altresì lo strumento della delegazione legislativa per l'individuazione dei collegi elettorali, che è in questo modo affidata alla

determinazione del Governo, sulla base di principi e criteri direttivi non adeguatamente definiti.

Relativamente al metodo di esame del provvedimento, infine, stigmatizza il ricorso allo strumento della fiducia parlamentare, poiché essa comprime inevitabilmente la libera determinazione dei parlamentari.

Il senatore ENDRIZZI (*M5S*) esprime il proprio disappunto per l'assenza dei senatori della maggioranza. Considerata l'importanza della materia elettorale per la tenuta del sistema democratico, sarebbe stato opportuno un confronto ampio e approfondito.

Ricorda che il Movimento 5 stelle aveva già proposto – sulla base dell'orientamento espresso dai propri iscritti – un sistema proporzionale corretto, volto tra l'altro a favorire l'aggregazione dei partiti più piccoli in luogo di coalizioni eterogenee e di breve durata.

In alternativa, si sarebbe potuto estendere al Senato il meccanismo risultante dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, per coniugare efficacemente la rappresentatività e la governabilità.

Tuttavia, la maggioranza non solo non ha accolto nessuna di queste proposte, ma rifiuta perfino qualsiasi confronto. Pertanto, rinuncia a intervenire in discussione generale.

Il senatore AIROLA (*M5S*) si unisce alle considerazioni del senatore Endrizzi e rinuncia a intervenire in discussione generale.

Ricorda che, anche in occasione dell'approvazione della legge n. 52 del 2015, in Commissione furono stabiliti tempi di discussione molto ristretti, al punto che il provvedimento fu sottoposto all'esame dell'Assemblea senza che fosse completata la discussione in sede referente, solo a fini propagandistici. Auspica che non si verifichi altrettanto anche per il disegno di legge n. 2941.

Il senatore PUGLIA (*M5S*), nel concordare con il senatore Endrizzi, sottolinea con rammarico che un confronto approfondito tra maggioranza e opposizioni avrebbe forse consentito di superare le più significative criticità, le quali, in caso di approvazione del disegno di legge nel testo licenziato dalla Camera dei deputati, potrebbero tradursi in vizi di costituzionalità.

Constatata la presenza della sola senatrice Bernini, oltre ai parlamentari del Gruppo M5S, ritiene opportuno rinunciare al proprio intervento in discussione generale.

La senatrice MONTEVECCHI (*M5S*), nel ringraziare il Presidente per l'attenzione con cui ha seguito il dibattito, prende atto della indisponibilità al confronto da parte della maggioranza e rinuncia a intervenire.

Il senatore CIOFFI (*M5S*), condividendo le considerazioni del senatore Endrizzi, rinuncia a intervenire. In ogni caso, sottolinea che il mecca-

nismo elettorale previsto con il disegno di legge all'esame altera in modo grave la rappresentazione della volontà dei cittadini.

La senatrice DONNO (M5S), preso atto della impossibilità di un confronto aperto con la maggioranza sulle modifiche da apportare al disegno di legge n. 2941 al fine di superare i dubbi su eventuali profili di incostituzionalità, rinuncia a intervenire in discussione generale.

La senatrice PAGLINI (M5S) esprime forte rammarico per l'impossibilità di svolgere una discussione ampia e approfondita sul tema in esame, data l'assenza dei senatori della maggioranza. Ritiene che, in questo modo, si svilisca il ruolo del Parlamento, mettendo a rischio la tenuta del sistema democratico. A suo avviso, è evidente che le decisioni sono assunte al di fuori delle Aule parlamentari, da una ristretta cerchia di persone, con il solo scopo di continuare a governare in modo autoreferenziale. Assicura che il Movimento 5 stelle si farà carico di informare di ciò i cittadini tramite il *web*, per ovviare alla scorretta informazione operata dai *media*.

Il senatore CRIMI (M5S) rinuncia a intervenire in discussione generale, data l'assenza di parlamentari appartenenti ad altri schieramenti. Sottolinea, tuttavia, che il Movimento 5 stelle rappresenta la prima forza politica nel Paese e probabilmente si affermerà alle prossime consultazioni, nonostante i tentativi della maggioranza di penalizzarlo attraverso il meccanismo introdotto dal disegno di legge elettorale in esame.

Il PRESIDENTE, non essendovi ulteriori richieste di intervento, dichiara conclusa la discussione generale. Ricorda, comunque, che una ulteriore possibilità di confronto sul merito del provvedimento vi sarà in occasione dell'esame degli emendamenti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE ricorda che il termine per la presentazione di eventuali emendamenti al disegno di legge n. 2941, adottato come testo base per il seguito dell'esame, è fissato per le ore 10 di venerdì 20 ottobre.

Comunica che l'esame e la votazione degli emendamenti avverrà in due sedute, una pomeridiana e una notturna, da convocare, rispettivamente, per le ore 16 e per le ore 20 di lunedì 23 ottobre.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 21,55.

