



Proposte di modifica della legge elettorale A.C. 2352-A e abb.

Dossier n° 530/3 - Elementi per l'esame in Assemblea
6 giugno 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2352-A e abb.
Titolo:	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 rideterminazione dei collegi elettorali uninominali.
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
termine dell'esame in Commissione:	5 giugno 2017

Contenuto

Il testo approvato dalla I Commissione nella seduta del 5 giugno 2017 definisce un sistema elettorale **proporzionale** in cui il territorio nazionale è articolato, per quanto riguarda la Camera, in **28 circoscrizioni e in 225 collegi uninominali** e, per quanto riguarda il Senato, nelle **20 regioni e in 112 collegi uninominali**. I collegi allegati al DPR 361/1957 e al D.Lgs. 533/1993 corrispondono – per la Camera - ai collegi definiti dalla legge Mattarella per il Senato (D.Lgs. 535 del 1993) e – per il Senato – all'accorpamento dei collegi della Camera, come rideterminati in base al testo in esame.

Caratteristiche del sistema:

collegi e circoscrizioni

Alla **Camera** l'attribuzione dei seggi alle liste avviene a **livello nazionale** in ragione proporzionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Sono ammesse al riparto dei seggi le liste che abbiano conseguito sul **piano nazionale** almeno il **5 per cento** dei voti validi o le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi nella circoscrizione (cd. soglia di sbarramento).

un sistema proporzionale

e soglie di sbarramento del 5%

Per il **Senato**, l'assegnazione dei seggi, sempre in ragione proporzionale, avviene invece a **livello regionale**, anche in tal caso con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Sono ammesse al riparto dei seggi: le liste che abbiano conseguito sul **piano nazionale** almeno il **5 per cento** dei voti validi nonché le liste che abbiano conseguito sul **piano regionale** almeno il **20 per cento** dei voti validi.

I seggi spettanti a ciascuna lista in ogni circoscrizione sono quindi attribuiti nei **collegi uninominali** e alle **liste circoscrizionali**: nei limiti dei seggi spettanti a ciascuna lista in base a tale riparto sono proclamati eletti, per ogni circoscrizione, dapprima i candidati che sono risultati "primi del collegio", secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali, successivamente i candidati della lista circoscrizionale, secondo l'ordine numerico e, infine, i restanti candidati nei collegi uninominali, secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali.

Sono dettate norme per favorire il rispetto dell'**equilibrio di genere**, sia nelle candidature delle liste circoscrizionali sia nei collegi uninominali.

Disposizioni per favorire l'equilibrio di genere

Una disciplina specifica è mantenuta per i seggi attribuiti nelle circoscrizioni Estero e nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige.

La legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Nel corso della legislatura, è intervenuta dapprima la **sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014** cui è seguita l'approvazione da parte del Parlamento della **legge n. 52/2015** che ha

Le sentenza della Corte

disciplinato un nuovo sistema elettorale per la **Camera dei deputati**. Tale legge non è intervenuta sul sistema elettorale del Senato a seguito della decisione assunta nel corso dell'esame parlamentare di stralciare le disposizioni relative all'elezione del Senato in correlazione al testo di riforma costituzionale (sul quale il *referendum* del 4 dicembre 2016 non ha dato esito favorevole) che disponeva il superamento del sistema bicamerale paritario e la trasformazione del Senato in organo elettivo di secondo grado. Per l'elezione del **Senato della Repubblica** trovano dunque attualmente applicazione le norme contenute nel D.Lgs. n. 533/1993, Testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, come risultanti a seguito della richiamata sentenza n. 1 del 2014. Da ultimo, sulla disciplina dettata dalla legge 52/2015 è intervenuta la **sentenza n. 35 del 25 gennaio 2017** della Corte costituzionale che ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono un turno di ballottaggio e delle norme che consentono "al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione".

costituzionale
1/2014 e
35/2017

Alla **Camera** il territorio è ripartito in 28 circoscrizioni, elencate nella Tabella A allegata al vigente testo del DPR 361/1957.

Circoscrizioni e
collegi elettorali

Le **28 circoscrizioni** coincidono con le regioni, tranne quelle con maggiore popolazione che sono divise in più circoscrizioni (4 in Lombardia, 2 in Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia). L'elenco delle circoscrizioni riprende quello delle 27 circoscrizioni dalla legge Mattarella (legge 277 del 1993), salvo la previsione di una circoscrizione aggiuntiva in Lombardia.

Ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi uninominali: nelle circoscrizioni sono complessivamente costituiti **225 collegi uninominali**, come definiti nella **tabella A.1** allegata al DPR 361/1957, cui si aggiungono gli **8 collegi uninominali** della circoscrizione **Trentino-Alto Adige**, determinati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 277 del 1993, e **un collegio uninominale** nella circoscrizione **Valle d'Aosta** (articoli 1 e 2 del DPR 361/1957).

I 225 collegi, come specificato all'articolo 3, corrispondono – per la Camera - ai collegi definiti dalla legge Mattarella per il Senato (D.Lgs. 535 del 1993, emanato in attuazione della legge n. 276 del 1993).

Al **Senato** il territorio è ripartito in **20 circoscrizioni**, il cui territorio coincide con il territorio delle regioni.

Ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi uninominali.

Nelle circoscrizioni sono complessivamente costituiti **112 collegi uninominali**, come definiti nella **tabella** allegata al D.Lgs. 533/1993, cui si aggiungono i **6 collegi uninominali** della circoscrizione **Trentino-Alto Adige**, determinati ai sensi della legge n. 422 del 1991 e **un collegio uninominale** nella circoscrizione **Valle d'Aosta** (articoli 1 e 2 del D.Lgs. 533/1993).

Come precisato all'articolo 3, i collegi del Senato riportati alla tabella allegata al D.Lgs. 533/1993 sono determinati mediante accorpamento dei collegi della Camera, come definiti dal testo in esame.

Il testo reca altresì (art. 3) una **delega al Governo** – da esercitare entro 12 mesi – per la **rideterminazione dei collegi uninominali** – sia della Camera sia del Senato - secondo i criteri e principi direttivi ivi indicati, previo parere parlamentare.

La delega al
Governo per le
rideterminazione
dei collegi

Si prevede inoltre, da parte dell'Esecutivo, l'aggiornamento della composizione della Commissione nominata per la rideterminazione dei collegi, con cadenza triennale, la quale è chiamata – sulla base delle risultanze del censimento della popolazione – a formulare indicazioni per la revisione dei collegi medesimi, riferendo al Governo. Per la revisione dei collegi il Governo presenta un disegno di legge alle Camere.

Per quanto riguarda la **presentazione delle liste**, il nuovo articolo 18-*bis*, comma 1, primo periodo, del DPR 361/1957, per la Camera, e l'articolo 9 del D.Lgs. 533/1993 per il Senato, disciplinano la presentazione delle lista di candidati. La **presentazione è unitaria** – in ogni circoscrizione - per i candidati dei collegi uninominali e per i candidati delle liste circoscrizionali.

La
presentazione
delle
candidature

Per la Camera si prevede che **per ciascuna circoscrizione** la lista di candidati – che reca altresì l'indicazione dei candidati di ciascuna lista nei collegi uninominali – debba essere **sottoscritta**:

Le sottoscrizioni
delle liste

- da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti;
- da almeno 2.500 e da non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti;
- da almeno 4.000 e da non più di 4.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni

compresi nelle circoscrizioni con più di 1.000.000 di abitanti.

Il numero di sottoscrizioni richiesto per ciascuna circoscrizione corrisponde alla previsione della legge 270/2005, superata dalla legge 52/2015 dove la raccolta delle sottoscrizioni era riferita ai collegi plurinominali.

Restano ferme le vigenti norme che prevedono che, in caso di scioglimento anticipato delle Camere, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà.

Per il Senato è stabilito che la presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nella regione, che reca altresì l'indicazione dei candidati della lista in tutti i collegi uninominali compresi nella regione, debba essere **sottoscritta**:

- da almeno 1.000 e da non più di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni fino a 500.000 abitanti;
- da almeno 1.750 e da non più di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti;
- da almeno 3.500 e da non più di 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con più di 1.000.000 di abitanti.

Il numero di sottoscrizioni richiesto per ciascuna circoscrizione non è stato modificato rispetto alla vigente previsione recata dalla legge 270/2005.

In ogni circoscrizione, alla Camera, ciascuna lista è composta (nuovo art. 18-bis DPR 361/1957) da un **elenco di candidati**, presentati secondo un ordine numerico di presentazione. Il numero dei candidati non può essere superiore ad un terzo – con arrotondamento all'unità superiore - dei seggi assegnati, per ciascuna circoscrizione, alle liste circoscrizionali. In nessun caso una lista può avere un **numero di candidati inferiore a due e superiore a sei**. In Molise la lista è composta da un candidato.

Elenco dei
candidati

In ogni regione, al Senato, ciascuna lista è composta (nuovo art. 9 del D.Lgs. 533/1993) da un **elenco di candidati**, presentati secondo un ordine numerico di presentazione. Il numero dei candidati non può essere superiore ad un terzo – con arrotondamento all'unità superiore - dei seggi assegnati, per ciascuna circoscrizione, alle liste regionali. In nessun caso una lista può avere un **numero di candidati inferiore a due e superiore a sei**. In Molise la lista è composta da un candidato. Rispetto alla Camera è consentito, nella sola regione Lombardia (alla Camera tale regione è suddivisa in più circoscrizioni) che la lista possa essere composta da due a **sette candidati**.

Si ricorda, in proposito, che nella **sentenza n. 1 del 2014**, la Corte, censurando le norme introdotte con L. 270/2005 – concernenti le modalità di espressione del voto per liste concorrenti di candidati, presentati «secondo un determinato ordine» nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati – ha chiarito che la libertà di volto del cittadino risulta compromessa quando il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolate) di **candidati, che difficilmente conosce**. Secondo il ragionamento svolto dalla Corte il vulnus è determinato dalla circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, **senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale** dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione.

La Corte ha sottolineato che tale situazione **non risulta comparabile** né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, **nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto** (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).

Alcune specifiche disposizioni sono dettate ai fini del rispetto del principio dell'**equilibrio di genere**.

Equilibrio di
genere

Alla Camera:

- a pena di inammissibilità, nella **successione interna** delle liste circoscrizionali i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere;
- nel complesso delle candidature presentate da ogni lista nei **collegi uninominali** a livello nazionale, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima;
- nel complesso delle liste circoscrizionali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima, nella **posizione di capolista**;

A ciascuna lista è allegato un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso femminile due di sesso maschile.

Al Senato:

- a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature presentate da ogni lista nei **collegi uninominali** di ciascuna regione nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima, e nella **successione interna** delle liste circoscrizionali i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere;
- nel complesso delle liste regionali presentate da ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità prossima, nella **posizione di capolista**.

Il testo precisa che nel caso in cui sia dichiarata non valida la candidatura in un collegio uninominale resta valida la presentazione della lista negli altri collegi uninominali della circoscrizione.

Per quanto riguarda la disciplina delle c.d. **pluricandidature**, il nuovo articolo 19 del DPR 361/1957 – che trova applicazione anche al Senato in virtù del richiamo espresso dell'art. 9 del D.Lgs. 533/1993 – stabilisce che la candidatura della stessa persona in più di un collegio uninominale o in più di una lista circoscrizionale è nulla. Il candidato in **un collegio uninominale** può, al contempo, essere candidato in **una lista circoscrizionale**.

Pluricandidature

Per quanto riguarda l'espressione del voto, ogni elettore dispone di un **unico voto** da esprimere su una **scheda** recante – in un unico rettangolo - il contrassegno di ciascuna lista con a fianco (a sinistra) il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e (a destra) il nome e il cognome dei candidati della lista circoscrizionale in base all'ordine di presentazione. L'ordine delle liste è stabilito con sorteggio svolto ai sensi dell'art. 24.

Modalità di espressione del voto

In allegato al testo è presente il modello di scheda (Tabella A-bis e A-ter per la Camera e Tabella A e B per il Senato).

Il nuovo art. 59-bis specifica che se l'elettore traccia un segno sul nome e il cognome del candidato del collegio uninominale, posto a sinistra del contrassegno, si intende che abbia votato per la lista stessa.

Se l'elettore traccia un segno sulla lista di candidati, posta a destra del contrassegno, si intende che abbia votato per la lista stessa.

Se l'elettore traccia un segno sul contrassegno e un altro segno sulla lista circoscrizionale di candidati o sul nome e cognome del candidato del collegio uninominale della lista medesima, il voto è considerato valido.

Se l'elettore traccia un segno sul contrassegno di una lista e un altro segno sulla lista circoscrizionale di candidati o sul nome e cognome del candidato del collegio uninominale di altra lista, il voto è nullo.

Resta in ogni caso ferma la vigente norma di chiusura dell'art. 59-bis che stabilisce che ogni altro modo di espressione del voto, difforme dalle disposizioni di cui all'art. 58, secondo comma, e all'art. 59-bis, ne determina la nullità nel caso in cui sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto.

Nel corso dell'esame in Commissione sono state aggiunte nuove disposizioni che attengono alla fase dello spoglio delle schede e del relativo **scrutinio**. In particolare, viene specificato che il presidente, preposto alla supervisione delle operazioni di sezione, nel corso delle operazioni di spoglio, verifica il corretto trattamento delle schede da parte degli scrutatori e del segretario, evitando l'uso improprio di penne, matite o altri strumenti di scrittura. I rappresentanti di lista possono segnalare al presidente eventuali violazioni di tali previsioni.

Scrutinio

Viene altresì specificato che sono nulli i voti contenuti in schede che presentino scritte o segni "chiaramente riconoscibili" tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far "identificare" il proprio voto.

Per la **Camera**, l'assegnazione dei seggi avviene a **livello nazionale**, con il metodo dei **quozienti interi e dei più alti resti**.

Attribuzione dei seggi

Una volta svolto lo spoglio delle schede elettorali e lo scrutinio dei voti da parte delle sezioni elettorali, l'Ufficio centrale circoscrizionale effettua il computo dei voti espressi in favore delle liste a livello circoscrizionale e dei candidati nei collegi uninominali; per ciascun collegio uninominale, individua il "candidato primo nel collegio", ossia il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti del collegio medesimo.

Determina successivamente la **graduatoria dei candidati** di ciascuna lista nella

circostrizione secondo il seguente ordine:

- 1) candidati primi del collegio, secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali;
- 2) candidati della lista circoscrizionale, secondo il relativo ordine numerico;
- 3) i restanti candidati nei collegi uninominali, secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali.

L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti i dati degli uffici circoscrizionali, effettua il computo dei voti espressi in favore delle liste a livello nazionale ed individua le liste ammesse al riparto dei seggi, ossia:

- le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi (cd. soglia di sbarramento) ;
- le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione medesima.

L'Ufficio centrale nazionale procede dunque, con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti, al riparto tra le liste ammesse dei 606 seggi (sono esclusi i seggi del Trentino-Alto Adige, della Valle d'Aosta e della Circoscrizione Estero). Procede successivamente, per ciascuna lista, all'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni e comunica i dati agli uffici circoscrizionali.

Per il **Senato**, l'assegnazione dei seggi avviene invece a **livello regionale**, anche in tal caso con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Sono ammesse al riparto dei seggi:

- le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi;
- le liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi.

Gli uffici circoscrizionali procedono alla proclamazione degli eletti per ciascuna lista cui sono attribuiti seggi e sino a concorrenza dei seggi assegnati alla lista medesima nella circoscrizione, sulla base della **graduatoria** dei candidati, definita ai sensi dell'art. 77 DPR 361/1957 per la Camera e dell'art. 16 del D.Lgs. 533/1993 (v. *supra*).

Proclamazione degli eletti

Le medesime disposizioni si applicano in caso di vacanza dei seggi.

Nel caso in cui un candidato sia proclamato eletto sia in un collegio uninominale sia in una lista circoscrizionale si intende eletto nel **collegio uninominale**.

Il testo approvato dalla Commissione mantiene in gran parte invariato il vigente sistema di elezione nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino- Alto Adige. In Valle d'Aosta è dunque costituito un unico collegio uninominale maggioritario sia alla Camera che al Senato; in Trentino-Alto Adige sono invece costituiti otto collegi uninominali maggioritari alla Camera, e sei collegi uninominali maggioritari al Senato, ed i restanti seggi sono assegnati con metodo proporzionale.

Il voto in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige

Ai fini del riparto dei seggi nella quota proporzionale, è stato introdotto, in luogo del metodo d'Hondt, il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti, già utilizzato per l'attribuzione dei seggi a livello nazionale.

Sono state inoltre soppresse le disposizioni riguardanti il riparto dei seggi in caso di attribuzione del premio di maggioranza o di svolgimento di un turno di ballottaggio, in seguito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017.

Abolizione del premio di maggioranza e del ballottaggio

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

L'esame delle proposte di legge (C. 2352 e abb.), presentate con la finalità di modificare la disciplina del sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, è stato avviato nella seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera di giovedì 9 febbraio 2017.

Nell'ambito dell'istruttoria legislativa la Commissione ha deliberato, il 28 febbraio 2017, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva, che si è svolta nelle giornate di giovedì 2 e venerdì 3 marzo 2017 con l'audizione di esperti della materia sulle principali questioni all'attenzione della Commissione.

Nella seduta del 23 maggio 2017 la I Commissione ha adottato come testo base per il

seguito dell'esame delle proposte di legge in materia elettorale il testo unificato presentato dal relatore Fiano nella seduta del 17 maggio 2017.

Il testo delineava un sistema elettorale misto in cui l'assegnazione di metà dei seggi era effettuata in collegi uninominali con formula maggioritaria, in cui è attribuito il seggio al candidato più votato, mentre l'assegnazione dell'altra metà dei seggi avviene con metodo proporzionale, nell'ambito di collegi plurinominali, costituiti dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali, con l'attribuzione da 2 a 4 seggi.

A seguito della presentazione di proposte emendative del relatore e dell'approvazione – nel corso dell'esame in sede referente – di subemendamenti ed emendamenti di diversi gruppi, il testo approvato dalla I Commissione definisce un **sistema elettorale proporzionale** in cui il territorio nazionale è articolato, per quanto riguarda la Camera, in **28 circoscrizioni** e in **225 collegi uninominali** e, per quanto riguarda il Senato, nelle **20 regioni** e in **112 collegi uninominali**. I collegi allegati alle Tabelle corrispondono – per la Camera - ai collegi definiti dalla legge Mattarella per il Senato (D.Lgs. 535 del 1993) e – per il Senato – all'accorpamento dei collegi della Camera, come definiti in base a quanto testè illustrato .

Sono fatti salvi i seggi attribuiti nelle circoscrizioni Estero e nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, che hanno una specifica disciplina.