

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. C. 3 d'iniziativa popolare, C. 35 Cirielli, C. 182 Pisicchio, C. 358 Bersani, C. 551 Francesco Saverio Romano, C. 632 Migliore, C. 718 Lenzi, C. 746 Zampa, C. 747 Zampa, C. 749 Martella, C. 876 Francesco Sanna, C. 894 Bobba, C. 932 Giachetti, C. 998 Giorgia Meloni, C. 1025 Rigoni, C. 1026 Rigoni, C. 1116 Nicoletti, C. 1143 Martella, C. 1401 Vargiu, C. 1452 Burtone, C. 1453 Balduzzi, C. 1514 Vargiu, C. 1657 Toninelli, C. 1914 Valiante, C. 1946 Lauricella e petizioni nn. 42, 83, 99, 464 e 470 ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	19
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	40
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
DL 136/2013: Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate. Emendamenti C. 1885-A Governo .....	40
Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente. Emendamenti C. 957 ed abb.-A .....	40
AVVERTENZA .....	40

##### SEDE REFERENTE

*Martedì 21 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello.*

##### **La seduta comincia alle 9.05.**

**Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.**

**C. 3 d'iniziativa popolare, C. 35 Cirielli, C. 182 Pisicchio, C. 358 Bersani, C. 551 Francesco Saverio Romano, C. 632 Migliore, C. 718 Lenzi, C. 746 Zampa, C. 747 Zampa, C. 749 Martella, C. 876 Francesco Sanna, C. 894 Bobba, C. 932 Giachetti, C. 998 Giorgia Meloni, C. 1025 Rigoni, C. 1026 Rigoni, C. 1116 Nicoletti, C. 1143 Martella, C. 1401 Vargiu, C. 1452 Burtone, C. 1453 Balduzzi, C. 1514 Vargiu, C. 1657 Toninelli, C. 1914 Valiante, C. 1946 Lauricella e petizioni nn. 42, 83, 99, 464 e 470.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 20 gennaio 2014.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Emanuele FIANO (PD) illustra la posizione del Partito Democratico emersa ed approvata nel corso della direzione nazionale di ieri, che si augura venga tradotta nel testo base che sarà adottato in tempi brevi dalla Commissione per il prosieguo dei suoi lavori.

Sottolinea che si tratta di una struttura di modello elettorale che nasce da un confronto politico ampio e che ha incontrato il consenso di gran parte delle forze politiche.

Il modello che si propone per l'elezione della Camera dei deputati è basato su circoscrizioni elettorali molto piccole, equivalenti in linea di massima alle attuali province, con collegi plurinominali e un numero basso di seggi (dai 4 ai 5) che vengono assegnati su base proporzionale e su base nazionale.

È prevista l'assegnazione, per la lista o la coalizione di liste che abbia conseguito almeno il 35 per cento dei consensi, un premio di maggioranza pari al 18 per cento dei seggi in palio, stabilendo che in tutti i casi una lista o una coalizione di liste non può ottenere un numero superiore al 55 per cento dei seggi complessivi della Camera dei deputati.

Qualora nessuna lista raggiunga il 35 per cento dei voti, si propone un doppio turno di ballottaggio fra le prime due liste o coalizione di liste. Alla lista o coalizione di lista che risulterà vincitrice sarà attribuito un premio di maggioranza pari al 53 per cento del totale dei seggi in palio.

Sono previste delle soglie di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi: il 12 per cento per le coalizioni, il 5 per cento per le liste coalizzate e l'8 per cento per le liste non coalizzate.

Osserva che si tratta di un sistema elettorale teso a produrre maggioranze stabili e a garantire la governabilità, nell'ottica di rafforzare un sistema di tipo bipolare. Ricorda che si tratta di un obiettivo che è stato perseguito invano negli ultimi venti anni. È inoltre un modello elettorale che tiene conto delle motivazioni della sentenza n. 1 del 2014, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni introdotte nel 2005. Col quantificare la soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza si supera infatti quella disproporzionalità e irragionevolezza alla base della decisione delle Corti sull'incostituzionalità dell'attuale premio, tenendo presente che la Corte non ha fissato alcun numero predeterminato per quantificare il criterio di ragionevolezza. Inoltre con la previsione del doppio turno si conferisce all'elettorato il potere di attribuire il premio di maggioranza, nel

caso che nessuna lista o coalizione di lista raggiunga una percentuale considerevole di voti.

Sul tema delle liste bloccate, rileva che la censura della Corte riguardava la loro lunghezza e l'impossibilità per l'elettore di conoscere i candidati della sua circoscrizione. Il modello proposto supera tale censura con collegi plurinominali piccoli e liste corte di candidati, che possono essere conosciuti dall'elettore con l'effetto di ristabilire un rapporto diretto tra eletto ed elettore all'interno del collegio e del territorio.

Desidera sottolineare che l'accordo raggiunto sul modello elettorale si accompagna a un non meno rilevante consenso raggiunto sulle riforme costituzionali, in particolare sul superamento del bicameralismo perfetto, sul voto di fiducia al Governo assegnato alla sola Camera e sulla trasformazione del Senato in camera di rappresentanza delle autonomie, senza elezione diretta e con la soppressione delle indennità per i suoi membri e con la conseguente riduzione del numero dei parlamentari.

Sottolinea anche l'importanza della proposta di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione con l'eliminazione della materia concorrente e la riattribuzione allo Stato della competenza in alcune fondamentali materie.

In attesa della modifica costituzionale del Senato, si propone per questo ramo del Parlamento, come clausola di salvaguardia, un modello analogo a quello della Camera con le medesime modalità di assegnazione dei seggi e con le medesime percentuali e soglie di sbarramento. Per garantire però il rispetto dell'elezione a base regionale, prevista dall'articolo 57 della Costituzione, si prevedono modalità che assicurino l'attribuzione dei seggi previsti dal conseguimento dei premi di maggioranza su base interamente regionale.

Desidera ribadire come la proposta di modello elettorale nasca da un lavoro comune, risponda alle questioni sollevate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 e si ponga il traguardo del superamento dell'instabilità politica e della

fragilità delle maggioranze che hanno prodotto come effetto anche un peggioramento della qualità della legislazione.

Osserva infine che nel dibattito pubblico si è spesso fatto riferimento a modelli elettorali di altri paesi. Sottolinea come il modello proposto, pur attingendo ad altre esperienze, abbia una sua specificità costruita sulle esigenze del nostro Paese.

Luigi FAMIGLIETTI (PD) sottolinea la rilevanza della circostanza che il modello proposto nasca con il consenso della quasi totalità delle forze politiche, anche quelle piccole.

Osserva che dalla sentenza della Corte costituzionale, come rilevato da molti dei docenti universitari intervenuti in audizione, non emerge un modello preciso. La Corte costituzionale ha solo stabilito l'illegittimità dell'attuale premio in quanto *sine causa* e senza soglia.

Anche in merito alla censura delle liste bloccate per la loro lunghezza, non traspare dalla sentenza della Corte un'esigenza assoluta di ripristino del voto di preferenza, come osservato in particolare nei loro interventi in sede di audizione dal professor Clementi e dal professor Luciani.

A suo avviso le liste corte e la divisione in piccole circoscrizioni rispondono alle questioni sollevate dalla Corte costituzionale e contribuiscono al ripristino di un'autentica rappresentanza territoriale. Si tratta di un recupero del rapporto tra eletti ed elettori che starà alla sensibilità dei partiti irrobustire. Ricorda, in proposito, le primarie organizzate dal partito Democratico per scegliere i propri candidati al parlamento.

Rileva come il modello elettorale garantisca la governabilità e la facoltà dell'elettore di scegliere un Governo che duri per un'intera legislatura. Osserva inoltre come la stabilità politica assuma la sua rilevanza anche nei rapporti con l'Unione europea.

È determinante però che la riforma della legge elettorale si accompagni a riforme costituzionali. Va, in particolare, riformato il Senato. L'esistenza di due

Camere paritarie, ma con differenti sistemi di voto, ha contribuito non poco all'instabilità politica.

È rilevante, a suo avviso, anche la riforma del Titolo V, con il passaggio allo Stato di competenze in campi come le grandi reti strategiche di trasporto, la produzione di energia e il turismo al fine di avere una sola politica nazionale in materie così rilevanti e non venti politiche come accade allo stato attuale.

In conclusione si tratta di un buon risultato, che, entro certi limiti, può essere migliorato dal lavoro della Commissione e del Parlamento

Mariastella GELMINI (FI-PdL) osserva preliminarmente che riformare la legge elettorale significa registrare il motore della democrazia parlamentare. La sentenza con cui la Corte costituzionale lo scorso 4 dicembre ha azzerato il cosiddetto *Porcellum* chiama infatti il legislatore a un lavoro di riscrittura delle norme elettorali, fissando però alcune importanti coordinate.

Rileva che il meccanismo risultante dalla sentenza della Corte prefigura un sistema proporzionale puro, già perfettamente funzionante e dunque, in ipotesi, valido per lo svolgimento di elezioni politiche. L'intendimento della Corte non era però – e né poteva esserlo – quello di sostituirsi al Parlamento o di usurparne prerogative, funzioni e potestà in materia elettorale.

Passando nello specifico alla materia all'esame della Commissione, sottolinea che la legge elettorale è la chiave d'accesso alla democrazia parlamentare, misura la capacità di rappresentanza politica di un Parlamento ma ne definisce anche la capacità decisionale in relazione al potere di controllo sugli atti del governo. E decidere, nella realtà globale del nostro tempo, è spesso un atto da concepire in una ristretta dimensione di spazio e di tempo.

Osserva che, nella concezione dei nostri Costituenti, il sistema proporzionale doveva essere la garanzia di una rappresentanza parlamentare perfettamente aritmetica delle correnti ideologiche, culturali e di opinione prevalenti nell'Italia post-bel-

lica. Un sistema costruito con l'obiettivo principale di fotografare la realtà del Paese per trasferirla nell'istituzione parlamentare. Il tema del governo e dei poteri ad esso conferiti rimase più sullo sfondo dei lavori, e venne comunque inserito in uno spazio di pesi e contrappesi in cui il potere di controllo del Parlamento finiva quasi per precedere l'esercizio del potere esecutivo.

Fatta questa premessa, passa a prendere in esame la situazione attuale e osserva che il confronto politico sulla riforma elettorale e l'intesa che si è profilata ruota attorno alla necessità di ridurre quella distanza tra la funzione di rappresentanza del Parlamento e l'esercizio del potere esecutivo. Nasce da questa consapevolezza il bisogno di ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare mai però da intendere come desiderio di comprimere opinioni e idee. Ricorda che l'Italia del debito pubblico stellare è nata così negli anni Settanta: per ogni idea politica, e per ogni sua sfumatura, si dava vita a un partito.

A suo avviso il fulcro di una buona riforma elettorale deve essere lo sforzo di riavvicinare il diritto di rappresentanza parlamentare al dovere di governare. Dovere per il partito o la coalizione vincente, ma diritto dei cittadini ad essere governati. Il governo, come ricordava una felice formula di Costantino Mortati, siede in Parlamento e dunque trae dal Parlamento la sua legittimazione. Ma quando il Parlamento diventa la parete che separa il governo dal Paese allora qualcosa deve essersi incrinato negli equilibri della nostra Costituzione.

Riguardo alle obiezioni che sono state mosse all'intesa che si profila sulla legge elettorale, osserva che esse sono politicamente legittime. Rivolgendosi però a quanti invocano la reintroduzione del voto di preferenza, chiede come si spiega agli italiani il ritorno a un meccanismo di voto cancellato con un referendum del 1991 che aveva ottenuto oltre il 95 per cento dei consensi. Inoltre, chiede anche come si spiega che una transizione istituzionale tormentata torni, dopo venti anni, al punto

di partenza con il ripristino della preferenza e perché quella che era stata considerata la madre di tutte le corruzioni in politica dovrebbe tornare a nuova vita come ancora di salvezza della democrazia quando ne aveva provocato il collasso quasi mortale nel 1993.

La disputa fra proporzionalisti e maggioritari trova, ad avviso suo e del gruppo di Forza Italia, un punto onorevole di compromesso nella dimensione ridotta dei collegi elettorali e nelle liste corte sulle quali la Corte costituzionale non ha sollevato obiezioni di principio, né di metodo. A ciò si aggiunga che la competizione elettorale su due turni lascia ampi margini di agibilità politica alle formazioni politiche minori, libere naturalmente di misurare il loro peso al primo turno, superando le soglie di sbarramento, e di incrementare la loro rappresentanza, in caso di vittoria, al secondo turno.

Sottolinea che il governo di una grande democrazia può e deve operare con efficacia se i meccanismi istituzionali sono in grado di assicurare rapidità di decisioni per l'esecutivo e insieme rapidità e incisività di controllo da parte del Parlamento. In questa cornice acquista un peso rilevante l'intesa per la trasformazione del Senato in Camera delle Autonomie, e quindi il conferimento alla sola Camera dei deputati del potere legislativo.

In conclusione dichiara la posizione favorevole del gruppo di Forza Italia allo schema di riforma elettorale delineato negli incontri politici di questi giorni, e in particolare dal colloquio fra il presidente Silvio Berlusconi e il segretario del Partito Democratico Matteo Renzi. Auspica che tutte le forze politiche, senza distinzione alcuna, possano dare il loro contributo a una legge che potrà consentire al Paese di voltare pagina e mettere un punto fermo a una transizione che dura da troppi anni. Osserva, infatti, che per combattere l'antipolitica non servono formule magiche, ma serve una buona politica, che può essere fatta insieme da tutte le forze politiche. È un debito che la politica ha contratto con il Paese, ed è il risarcimento che il Paese si aspetta dalla politica.

Renato BALDUZZI (SCpI) fa presente che il suo intervento si concentrerà su cinque punti.

Il primo riguarda cosa non deve chiedersi a una legge elettorale. Osserva che la legge elettorale non deve farsi carico delle difficoltà e delle inefficienze della politica. Nessuna legge elettorale potrà mai rimediare alla disaffezione verso la politica, che ha come concause diffusi comportamenti di corruzione e di spregio a pur elementari e basilari principi di etica pubblica; non deve determinare automaticamente l'assetto del sistema politico (bipartitico, bipolare, multipolare), il quale è piuttosto il frutto di una complessa interazione tra sostrato socioculturale, vicende storico-politiche e struttura costituzionale; non può produrre, con certezza, la medesima maggioranza in due Camere diversificate per elettorato attivo e passivo, ma assolutamente parificate quanto a ruolo e funzioni. A suo avviso un tale obiettivo può essere solo avvicinato, anche significativamente, ma non garantito.

Rileva che il secondo punto da analizzare riguarda cosa deve chiedersi a una legge elettorale. Al riguardo rileva che la legge elettorale deve saper realizzare un mix equilibrato tra i due criteri-guida della rappresentatività e della governabilità; in presenza di tendenze disgregative nel tessuto sociale, non soltanto non deve incentivarle, ma, nel limite del possibile, deve ostacolarle. Pensa soprattutto ai rischi di un eccesso di localismo o di eccessiva frammentazione degli orientamenti e delle formazioni politiche. Ritieni, altresì che la legge elettorale possa aiutare la buona politica ad andare oltre alcune tradizionali debolezze e criticità della vita pubblica del nostro Paese, quali la degenerazione clientelare, che costituisce una sorta di caricatura dell'ordinato rapporto tra politica e territorio, ovvero la altrettanto tradizionale sottorappresentazione di genere. Evidenzia, inoltre, che la stessa legge elettorale deve aiutare il consolidamento di una tendenza al bipolarismo (non bipartitismo) plurale e non coatto, che, pur nella loro insufficienza o anche grave inadeguatezza (e, per il cosiddetto

Porcellum, palese incostituzionalità), le ultime due leggi elettorali nazionali avevano incoraggiato, nel solco della legislazione elettorale locale prima e regionale poi.

Evidenzia, passando all'analisi del terzo punto del suo intervento incentrato sul quesito se esista un modello da importare, che non è possibile lasciarsi suggestionare da veri o presunti « modelli » tratti dall'esperienza di altri Paesi. Non è, a suo avviso, questione di provincialismo o di autarchia malintesa, ma di un elementare e spiccio buon senso: se è vero che la legge elettorale dipende ed è fortemente condizionata nella sua applicazione dal contesto socioculturale e dalle vicende storico-politiche, si chiede come pensare, allora, di importare una formula elettorale da un altro Paese, senza naturalmente poterne importare né la storia politica né il clima socioculturale. Da qui discende, a suo avviso, l'ovvia conseguenza che la legge elettorale per il Parlamento italiano non può che essere un abito tagliato su misura per il nostro Paese, capace di trarre lezione dalle esperienze degli scorsi decenni per non riprodurre profili e istituti che non abbiano dato buona prova.

Relativamente al quarto punto del suo intervento relativo alla posizione di Scelta Civica sulla legge elettorale, ricorda, alla luce di quanto sin qui affermato che Scelta Civica, sin in dall'inizio, ha dato prova di non volersi ritagliare un abito elettorale a uso e consumo proprio, ma di voler proporre una legge buona per l'Italia. Ecco perché la proposta di legge di Scelta Civica, a suo avviso, ha avuto come filo conduttore quello di essere rivolta a favorire un bipolarismo non forzato, ma naturale, che costituisca la garanzia più profonda per avere una solida maggioranza parlamentare – solida quanto a visione e programma di coalizione, e non soltanto per i numeri – la metà dei seggi assegnata con il sistema uninominale maggioritario a turno unico – formula che valorizza più di altre il rapporto tra elettore-eletto ed eletto-territorio – l'altra metà con sistema proporzionale in circoscrizioni piccole e previsione di un premio di maggioranza a quella lista o coalizione

che abbia ottenuto almeno il 42 per cento dei voti validamente espressi, con l'ulteriore previsione, ove tale soglia non sia raggiunta, di un secondo turno di ballottaggio tra le due liste o coalizioni che abbiano ottenuto il maggior numero di seggi alla Camera e al Senato, sommando i seggi maggioritari e quelli proporzionali.

Evidenzia che, pur avendo presentato, già lo scorso mese di luglio, una proposta dettagliata e compiuta, Scelta Civica ha aderito, durante la discussione al Senato, a proposte e ordini del giorno anche non coincidenti con i propri orientamenti o distanti da essi, pur di pervenire a una soluzione condivisa e praticabile.

Quanto infine al modello proposto in questi giorni di proporzionale con doppio turno eventuale, se è vero che i suoi principi non sono distanti dai principi ispiratori della proposta di Scelta Civica, rileva che è altresì vero che soprattutto i cosiddetti dettagli vanno attentamente soppesati.

Condivide lo schema del doppio turno eventuale, con una soglia minima di voti il cui superamento al primo turno consenta l'immediata assegnazione del premio di governabilità e il cui mancato superamento faccia scattare un ballottaggio tra le due liste o coalizioni più votate.

Ma segnala che bisogna intendersi anzitutto sul livello della soglia e sulla consistenza del premio, perché questi due elementi sono quelli che determinano l'equilibrio tra le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità. Semplificando, il premio serve a garantire la governabilità e perciò deve consentire il raggiungimento (certo e non eventuale) di un numero di seggi considerato sufficiente per la stabilità della maggioranza di governo; dal canto suo, la soglia ha la funzione di limitare la deformazione prodotta dal premio, evitando una eccessiva sovrarappresentazione del beneficiario, una troppo ampia distanza tra il suo consenso tra gli elettori e il numero di seggi a lui spettanti.

Osserva che la proposta di scelta civica individuava la consistenza del premio nel numero di seggi necessario a far raggiun-

gere al vincitore il 55 per cento del totale. Confermiamo la fondatezza di questa impostazione per due ragioni. Se si sceglie di porre artificialmente le condizioni di governabilità, queste non possono essere messe in discussione – fermo il fatto che risiederanno specialmente nella coesione programmatica del partito o della coalizione di governo – dalla precarietà dei numeri; e il 55 per cento gli pare soddisfare questa esigenza di « messa in sicurezza ». Inoltre, il premio deve avere questa caratteristica « mobile », « fluttuante », e dunque coincidere non con un numero fisso di seggi che vadano a sommarsi a quelli ottenuti nel riparto sulla base dei voti espressi, ma con un numero variabile di seggi che portino al raggiungimento di quella consistenza voluta. Questo perché, a suo avviso, la presenza di un premio coincidente con un numero fisso di seggi potrebbe avere l'effetto, doppiamente negativo, di deformare la rappresentanza senza ottenere la governabilità, salvo determinarlo in misura eccessiva: sotto entrambi i profili, rischiando di andare in rotta di collisione con i principi costituzionali in materia elettorale quali ricostruiti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014.

Quanto alla soglia e all'esigenza di non sovra rappresentare troppo il vincitore, ricorda che la proposta di Scelta Civica fissava, come si è visto, l'asticella al 42 per cento dei voti validamente espressi mentre la proposta approvata ieri dalla direzione del Partito democratico la fissa al 35 per cento. Dal suo punto di vista, si tratta, a suo avviso, di una soglia troppo bassa, eccessivamente bassa perché non legata a un'esplicita e diretta scelta degli elettori – come invece avviene, con « salti » eventualmente anche più lunghi, al secondo turno. Ritiene, pertanto che si debba elevare tale soglia.

Segnala che sono circolate anche le ipotesi del 38 per cento o del 40 per cento, che gli sembrano più opportune. Del resto, non pare ragionevole, per « ridurre il salto », abbassare il premio: sarebbe come rendere un po' più facile la vittoria – magari sondaggi del momento alla mano –

ma espone fin dall'inizio a rischio di instabilità, frustrando così il senso del premio di governabilità.

Ricorda che la proposta di Scelta Civica dice un'altra cosa, a questo proposito. È un particolare che, a suo avviso, è bene esplicitare: la soglia si calcola sulla base del totale dei voti validamente espressi e quindi anche di quelli dati a liste che, non superando gli sbarramenti iniziali, non accedano al riparto dei seggi. Ritiene si tratti di un'esigenza basilare per dare peso – indiretto – anche ai non rappresentati ed evitare le distorsioni ancor maggiori che una diversa soluzione può generare. Altra caratteristica della proposta di Scelta Civica «centrata» sulla governabilità attiene alla necessità di prevenire, per quanto possibile, la formazione di maggioranze diverse tra Camera e Senato. Il rischio non è neutralizzabile ma può essere ridotto. In particolare, è, a suo avviso, opportuno prevedere che le condizioni per l'assegnazione del premio al primo turno debbano essere soddisfatte – pena il passaggio al secondo – in entrambe le Camere dalla stessa lista o coalizione. Si tratta di un meccanismo che strettamente discende dalla circostanza per cui la governabilità dipende da una fiducia che la Costituzione, al momento, prescrive essere bicamerale. Rileva che se non si vuole credere che la Costituzione precluda il perseguimento della governabilità, è necessario ammettere che essa acconsenta a regole che ricerchino la predetta omogeneità di maggioranza nelle due Camere, pur senza poterla determinare con effetti pari a quelli di una situazione monocamerale. Non si tratta di mescolare i voti della Camera con quelli del Senato: ciascun elettorato si esprime o solo per l'una o per entrambe e per i rispettivi candidati deputati o senatori, ma il rischio di maggioranze disomogenee viene ridotto. Osserva che fino a quando non si farà del Senato una Camera delle autonomie, svincolandola dal rapporto di fiducia – come auspica e come avviene in ogni forma di Stato regionale o federale – quel rischio

va fronteggiato, perché si sono subite e si subiscono ogni giorno le nefaste conseguenze della sua concretizzazione.

Ritiene che la proposta del Partito democratico si allontani di più da quella di Scelta Civica per come affronta il problema della rappresentanza e del rapporto eletti-elettori ed eletti-territorio.

Se però la scelta è quella di rinunciare al collegio uninominale in combinazione con quelli plurinomiali con riparto proporzionale, allora va tenuta ferma la proposta attualmente avanzata di disegnare collegi di piccole dimensioni, nei quali vengano eletti tra i 4 e i 6 parlamentari e nei quali sia realistico e praticabile il rapporto tra eletti ed elettori, ad iniziare dalla conoscenza che i secondi possono avere dei primi. Quindi giudica positivamente le liste corte. Questa brevità, a suo avviso, è condizione imprescindibile per rendere costituzionalmente accettabile il fatto che siano liste bloccate, al cui interno i candidati vengono scelti per l'ordine nel quale decidono di posizionarli le forze politiche di appartenenza.

Evidenzia che la proposta di Scelta Civica confermava il meccanismo delle liste bloccate a queste condizioni, ma anche in una situazione nella quale esse venivano a selezionare la metà degli eletti. Questa scelta dipendeva da due ragioni di fondo: da un lato, un giudizio complessivamente perplesso e non positivo sull'esperienza opaca e problematica cui le preferenze hanno dato vita sino ad oggi, e, dall'altro, la circostanza che la preferenza dell'elettore trovava un canale già nella scelta del candidato nella quota uninominale maggioritaria. L'opacità data, a suo avviso, dal loro prestarsi al voto di scambio e/o al controllo dello stesso, con grave nocumento per la sua libertà sancita dall'articolo 48 della Costituzione, quella stessa libertà che le preferenze paradossalmente sono in astratto più idonee a raggiungere. Quanto alla problematicità, fa presente che la stessa è dovuta a sicuro risultato di un incremento sproporzionato e inopportuno del costo delle campagne elettorali, rispetto a molti aspetti di un'etica pubblica che nelle elezioni do-

vrebbe avere il primo banco di prova. Evidenzia che con ciò non si può trascurare il fatto che, con il sistema proposto in questo momento, tutti i parlamentari verrebbero eletti in liste bloccate. Né basta opporre che i partiti possano effettuare o addirittura abbiano il dovere di effettuare consultazioni primarie, in quanto non si comprende perché siano censurabili la raccolta di preferenze in campagna elettorale e non lo siano quelle ottenute nella campagna delle primarie, meno trasparente e meno garantita.

Per questa ragione ritiene non si possa scartare a priori, dovendo anzi essere creativi e non prevenuti nel considerarle, alcune soluzioni presenti in altri ordinamenti, come la preferenza negativa o, meglio ancora, la preferenza libera eventuale – ovvero quella che gli elettori possono aggiungere spontaneamente – nonché ovviamente la preferenza di genere – effetto quest'ultimo della parità di genere che, però, a nostro avviso può ben ottenersi con l'obbligo di alternare nomi femminili a nomi maschili nelle liste.

Evidenzia, inoltre, che, se è esatto che sia la rilevanza del rapporto tra eletti ed elettori a orientare in quest'ordine di scelte, è altresì esatto affermare che il fattore territoriale non può essere depresso. Ribadisce, poi, che l'uninomiale massimizza questo rapporto, ma l'odierna proposta non lo considera. Si deve quindi prestare attenzione anche ai particolari che su questo aspetto possono pesantemente incidere. Evidenzia che, se è ragionevole che ai fini dell'ammissione al riparto, il superamento o meno della soglia di sbarramento sia calcolato a livello nazionale – senz'altro con qualche clausola di riguardo per le minoranze linguistiche – è altrettanto ragionevole che una volta stabilito chi accede al riparto e quanti seggi spettino a ciascuna lista, l'assegnazione dei seggi stessa avvenga non nella dimensione nazionale, ma entro quella circoscrizionale, in modo che i voti di un certo territorio non arrivino a determinare l'elezione di parlamentari assai lontani da quel luogo.

Rileva che questa è la motivazione per cui il suo gruppo propone che la scelta degli eletti, che in un sistema come quello in discussione avviene graduando i « migliori punteggi » che le liste ottengono nei collegi, si faccia in ambito circoscrizionale o regionale, in modo che i voti ad esempio dei genovesi possano comportare l'elezione di un candidato del collegio di Imperia, ma, nel citato esempio, non possano arrivare a determinare l'elezione di un candidato abruzzese. Questa casualità e questo rischio di « scopertura » dei territori sono noti, a suo avviso, in particolare alle consultazioni provinciali ed è bene che non trovino ragione di espansione nelle elezioni politiche nazionali.

Ritiene, infine, che, sempre in tema di riparto e di soglie, sia ragionevole, viste le caratteristiche del sistema proposto – non sarebbe esattamente la stessa cosa se accanto al proporzionale vi fossero i collegi uninominali –, che le soglie di sbarramento siano differenziate a seconda che le liste si presentino singolarmente o associate in coalizioni programmatiche. Trova, a suo avviso, corretto non solo per l'effetto di prevenzione della frammentazione, ma pure per il favore che questo meccanismo mostra rispetto alle soluzioni di consolidamento bipolare del sistema partitico – sottraendolo agli opposti del multipartitismo estremo e del bipartitismo rigido. Sottolinea, tuttavia, un'avvertenza fondamentale: in un sistema che agevola la governabilità e la enfatizza anche a scapito della rappresentanza sarebbe inutilmente deformante l'introduzione di soglie eccessivamente elevate, poiché si tradurrebbe in una barriera d'ingresso che, ferma la dinamica del premio, negherebbe a parti del Paese di esprimersi nel pluralismo politico. Perciò ben vengano, a suo avviso, le soglie ma non diventino irragionevoli, pena, tra l'altro, la loro non peregrina incompatibilità con i principi costituzionali. Fa presente, in attesa di un confronto con un testo vero e proprio e dunque di poterne valutare dettagli non secondari – ad esempio, la possibilità o meno di candidature plurime – e nella consapevolezza della necessità di intrecciare la riflessione



sulla legge elettorale con quella sul bicameralismo, il suo gruppo affronterà la discussione in Commissione e in Aula alla luce dei principi e dei criteri sopra indicati.

Michele NICOLETTI (PD), premesso che svolgerà dapprima alcune considerazioni di metodo, per passare poi al merito, sottolinea in primo luogo con favore il ritorno ad una legge elettorale di natura pattizia, riferendosi alla proposta di riforma approvata dalla Direzione nazionale del suo partito a seguito dell'accordo raggiunto tra il segretario del partito e il leader di Forza Italia. Con ciò si torna alla fisiologia delle leggi elettorali, che una volta erano deliberate a larga maggioranza – questo è stato il caso della legge proporzionale in vigore fino al 1993, come pure della legge Mattarella – e si interrompe la serie inaugurata dalla legge vigente – dichiarata incostituzionale – che è stata adottata a maggioranza di Governo.

La seconda considerazione di metodo attiene al nesso tra la legge elettorale e le riforme istituzionali. Non si tratta, a suo avviso, soltanto di superare il bicameralismo perfetto – nell'auspicio che il voto possa produrre una maggioranza parlamentare solida e omogenea – ma anche di rivedere i meccanismi di garanzia. Le Camere infatti hanno non solo una funzione di indirizzo e di controllo, ma anche di elezione di fondamentali figure di garanzia – il Presidente della Repubblica e una quota dei giudici della Corte costituzionale – nonché di revisione della Carta stessa, ai sensi dell'articolo 138 della medesima. Ciò impone una particolare attenzione alla costruzione di maggioranze parlamentari attraverso meccanismi premiali.

La terza considerazione di metodo è che occorre, a suo giudizio, tenere presente che le istituzioni di un Paese sono strettamente legate alla sua storia e quindi le riforme non possono essere frutto di una modellistica astratta, ma devono tenere conto dei principi ideali, così come dell'umanità concreta e dunque della realtà storica, delle tradizioni di pensiero, delle forze in campo, dei costumi, della

cultura politica del Paese cui si riferiscono. Questa è la lezione metodologica della migliore tradizione politico-giuridica italiana: quella che ha prodotto la Costituzione.

Nell'accordo politico che si prospetta sulla legge elettorale si ritrovano molti motivi e molte soluzioni prospettate dalla Commissione Bozzi, che per prima ha affrontato i nodi istituzionali irrisolti. Lì negli interventi di studiosi come Ruffilli, Pasquino, Andreatta si trova l'idea di coniugare la pluralità del panorama politico italiano (considerata come una ricchezza) con l'esigenza della governabilità. Questo si può fare attraverso meccanismi che favoriscano il formarsi di coalizioni e dunque il formarsi di maggioranze parlamentari decise non dalle trattative tra i partiti ma dal cittadino stesso, a cui va restituito il ruolo di vero « arbitro » della democrazia (Ruffilli) o, per dirla con formula ancora più forte di Gianfranco Pasquino (che in Commissione Bozzi assieme ad altri come Nino Andreatta propose il « doppio turno di coalizione »), lo scettro del sovrano.

Passando alle osservazioni di merito, rileva che l'accordo raggiunto prevede l'attribuzione dei seggi su base proporzionale sulla base del calcolo dei voti ottenuti dalle liste e dalle coalizioni a livello nazionale. Si tratta di una scelta che riafferma la storia politico-istituzionale italiana, nella quale i grandi partiti popolari hanno avuto la funzione di rispecchiare la pluralità ideale – intesa come ricchezza – presente nella società, di operare una sintesi ideale rispetto a logiche particolaristiche, che in Italia rischiano derive territorialistiche.

La pluralità non deve, d'altra parte, ovviamente, diventare frammentazione: dunque ben vengano i premi di coalizione e le soglie, nell'ottica però di un bilanciamento delle esigenze, e non di una compressione dei diritti politici.

Quanto ai premi di coalizione, occorre partire dal fatto che la maggioranza parlamentare deve poter esercitare concretamente la funzione di indirizzo. Rafforzare la maggioranza di coalizione non rappresenta una deriva presidenzialistica, come

alcuni temono. Al contrario, debole è un Parlamento frammentato nel quale la formazione delle maggioranze sia abbandonata alla mutevole volontà dei partiti. D'altra parte, se si usa il premio di maggioranza per rafforzare la stabilità di governo, bisogna trarne le conseguenze sul piano degli organi di garanzia di elezione parlamentare, a cominciare dal Presidente della Repubblica e dai giudici della Corte costituzionale eletti dal Parlamento.

Quanto all'intesa sul doppio turno, si tratta, a suo avviso, di un'intesa importante, che salvaguarda l'« uguale » peso che ogni voto deve avere in una competizione democratica. Il doppio turno non è contro nessuno: basti pensare a quel che accade a livello di enti locali, dove il doppio turno non impedisce a partiti diversissimi, come Forza Italia e il Movimento 5 Stelle, di vincere le elezioni, e di farlo sulla base della capacità di convincere la maggioranza degli elettori.

Quanto alla soglia del 35 per cento, condivide l'intervento del presidente Balduzzi, nutrendo al riguardo dubbi di costituzionalità. A suo avviso, sarebbe stata preferibile una soglia del 40 per cento. In ogni caso, ritiene importante una riflessione su questo punto, nella consapevolezza che il doppio turno potrebbe risolvere i dubbi di costituzionalità di premi di maggioranza con effetti potenzialmente distorsivi.

Quanto alla soglia di sbarramento, ritiene giusto disincentivare la frammentazione e favorire l'aggregazione, ma questo deve avvenire non solo, per così dire, « in entrata », ma anche « in uscita ». Non basta che la legge elettorale disincentivi la frammentazione, occorre che i regolamenti parlamentari rendano poi impossibile la creazione di gruppi parlamentari che non siano il frutto di una competizione elettorale. L'assenza di vincolo di mandato del parlamentare è infatti a tutela della sua funzione di rappresentante della Nazione e della sua coscienza e non può essere uno scudo per il perseguimento di finalità aggregative o disaggregative di soggetti collettivi non sottoposte al vaglio del voto popolare. Una volta però garan-

tito il premio di governabilità alla maggioranza, occorre fare in modo di non comprimere una opposizione plurale, come suggerito anche dalla sentenza della Corte costituzionale sulla legge Calderoli. La funzione del sistema proporzionale è d'altra parte proprio quella di dare rappresentanza alle idealità diverse, di integrare nelle istituzioni forze sociali e nuovi movimenti che si affacciano alla vita politica. A parte le minoranze politiche, occorre poi tutelare le minoranze etniche e linguistiche, e questo anche in considerazione del fatto che una semplificazione eccessiva del quadro politico potrebbe incentivare l'astensionismo, il che va evitato anche perché la funzione del Parlamento non è solo quella di assicurare la maggioranza che sostiene il Governo, ma è anche – e più in generale – quella legislativa.

Quanto infine alla preferenza per la scelta del proprio rappresentante, ricorda che nella sua proposta di legge è previsto il voto di preferenza insieme alla parità di genere. Fermo restando che la preferenza e i collegi uninominali sono la via maestra per collegare gli elettori agli eletti, anche le liste corte possono essere una soluzione: si deve però essere consapevoli che in tutti i casi l'offerta dei candidati è mediata dai partiti, o comunque da un soggetto collettivo, dato che nessuno si presenta alle elezioni da solo o come singolo. In altre parole non va dimenticato, quando si discute di questo, che la rappresentanza politica ha natura pubblicistica e non privatistica. Il problema – allora – è la regolazione dei partiti e dei movimenti politici. La selezione della classe dirigente è una funzione istituzionale dei partiti. La lista bloccata pone problemi non solo per la difficile conoscibilità dei candidati, ma anche perché il soggetto collettivo che predispone le liste appare sottratto ad ogni forma di controllo e di trasparenza, anche in ordine alla sua democraticità.

In conclusione, si augura che la Commissione possa avviare sulla proposta di riforma definita ieri una discussione aperta che, risolvendo alcuni di questi nodi, possa allargare il patto sottostante a quante più forze politiche possibili.

Rosy BINDI (PD) ritiene che gli interventi che si stanno svolgendo in questa fase non siano da ignorare, soprattutto nella parte dei dettagli – che, come è noto, sono molto importanti nelle leggi elettorali –, partendo dalla positività di quanto è stato annunciato come frutto di un accordo politico ma che non prescinde dall'esigenza di alcuni miglioramenti.

Sottolinea come l'accordo raggiunto sia, a suo avviso, positivo soprattutto perché tiene insieme la legge elettorale, il superamento del bicameralismo e la riforma del Titolo V, toccando così per la parte costituzionale i due aspetti che appaiono ormai più fragili e urgenti. L'accordo si muove inoltre nel solco di quanto da lei auspicato, ovvero l'opportunità di modifiche che rafforzino il sistema parlamentare. Da ciò occorre quindi partire per apportare i miglioramenti che ciascuno può ritenere opportuni.

Evidenzia infatti che gli accordi, quando sono forti, sono di norma aperti alla discussione parlamentare, soprattutto se siglati fuori dal Parlamento e dal parte di *leader* « extra-parlamentari ». Gli accordi si possono anche siglare solo con alcune forze politiche, ma poi occorre tenere presente che queste non rappresentano la totalità ed in sede parlamentare può dunque essere raggiunto un accordo complessivo necessario per modificare la Carta costituzionale e la legge elettorale.

Auspica quindi che nella predisposizione di un testo scritto, preannunciato in questi giorni, si tenga conto del dibattito parlamentare.

Evidenzia, in primo luogo, come occorra partire dalla consapevolezza del luogo e del tempo in cui ci si trova: si è all'interno di una crisi economica molto lunga e di una crisi sociale drammatica cui si aggiunge una forte crisi istituzionale.

Rileva come il modello costituzionale costituisca un ancoraggio sicuro: ritiene si debba procedere verso un processo di riforma che tenga insieme più obiettivi. In primo luogo, riforme che garantiscano lo svolgimento di una piena funzione di governo, senza le incertezze degli ultimi anni; al contempo, il rilancio della cen-

tralità e della funzionalità del Parlamento, nonché della sua legittimazione. Ritiene, infatti, che il danno più grande causato dal cosiddetto « Porcellum » sia stato quello di contribuire ad accrescere una distanza sempre maggiore tra il cittadino ed il Parlamento, alimentando l'interrogativo riguardo all'utilità stessa del Parlamento, che ha portato anche a forme di denigrazione molto marcate su cui si è costruita anche la fortuna di alcune forze politiche. Infine, obiettivo ugualmente importante da considerare è quello della centralità del cittadino.

Rileva, quindi, che questi sono gli obiettivi da tenere insieme per una buona legge elettorale che aiuti l'Italia ad uscire da questa difficile fase che sta attraversando.

Ricorda di aver sottoscritto con convinzione la proposta di legge C. 1116 Nicoletti ed ha ritenuto quindi molto positivo che nell'accordo raggiunto si configurasse il doppio turno ed il ballottaggio. Tuttavia, sottolinea come debba trattarsi di un doppio turno vero e la soglia del 35 per cento rende molto improbabile il ricorso al doppio turno o al ballottaggio. Invita quindi, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale, a riconsiderare questa soglia, perché per poter avere un premio di maggioranza occorre, a suo avviso, alzare la soglia, anche solo al 38 per cento: si tratterebbe di un segnale molto importante.

Evidenzia come un altro aspetto di grande rilevanza è quello della coalizione. Fa presente come l'Italia sia stata in realtà votata al bipolarismo sin dalle prime elezioni democratiche: tuttavia, il bipolarismo in un sistema politico così plurale finirebbe per essere mortificante per la democrazia dei partiti e per accentuare alcuni aspetti. Come dimostrano gli Stati Uniti, nei modelli bipolari stanno insieme tra loro persone molto diverse, unite solo dalla figura del *leader*. In Italia però non è così. Ritiene sia da evitare un sistema elettorale in cui si cannibalizzano i potenziali alleati: il superamento della soglia del 5 per cento è, allo stato, difficilmente immaginabile per molti partiti politici e

servirebbe solo a consentire il raggiungimento di una maggioranza per la coalizione, attribuendo poi tutti i seggi ai principali partiti politici. Si tratta di un uso strumentale degli alleati e ricorda come in passato la stessa Democrazia Cristiana, di cui ha fatto parte, non abbia mai mortificato i propri alleati.

Sottolinea dunque come sul tema delle soglie occorra svolgere una riflessione ulteriore.

Passando al tema delle preferenze, fa presente che sono a lei ben noti i limiti di tale sistema, ma sottolinea come l'Italia non possa reggere un'altra legge elettorale con le liste bloccate. Il cittadino si troverebbe di fronte a nomi – contenuti in una lista lunga o corta che sia – da « prendere o lasciare ».

Rileva come la ripartizione nazionale non possa essere il criterio con cui si assegnano i seggi: la conoscibilità garantita da liste corte con assegnazione a livello nazionale – ma anche regionale – viene molto ridotta. Con i voti della Toscana si contribuirebbe, per esempio, ad eleggere un parlamentare calabrese o veneto. Il cittadino dovrebbe quindi informarsi su coloro che sono candidati in un'altra provincia, i quali potrebbero essere eletti con il proprio voto.

Fa presente come nei partiti grandi sia noto che le liste si fanno per tenere insieme le diverse anime. È dunque necessario a suo avviso rivedere la legislazione sui controlli e sui costi elettorali rendendola più rigorosa e stringente, ma questa volta saranno difficilmente evitabili le due preferenze, di cui una di genere. Sottolinea come su questo occorra un « bagno di umiltà ».

Fa presente come dal dibattito odierno e da quanto emerge dagli organi di stampa questi aspetti trovano un consenso molto alto ed occorre dunque tenerne conto. A suo avviso dunque l'accordo raggiunto deve andare fino in fondo, perché le riforme vanno fatte, ma è necessaria duttilità.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, rileva che gli

stessi gruppi hanno preso la parola più volte e chiede quindi alla presidenza di chiarire il criterio applicato per stabilire l'ordine degli interventi.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, chiarisce che la presidenza dà la parola secondo l'ordine delle richieste di intervento, limitandosi a dare la precedenza a quanti non sono già intervenuti nella discussione di carattere generale.

Andrea GIORGIS (PD) sottolinea come quello che ancora fino a ieri era per qualcuno un risultato impossibile da raggiungere – vale a dire le riforme elettorali e costituzionali – è oggi invece a portata di mano: si tratta di un'opportunità storica, che non deve andare sprecata. La proposta di riforma che la Direzione nazionale del suo partito ha approvato ieri nelle sue linee generali – la quale prevede insieme la riforma della rappresentanza politica, attraverso la modifica della legge elettorale e il superamento del bicameralismo paritario, e quella del rapporto tra lo Stato e gli altri livelli di governo – soddisfa, a suo avviso, le condizioni per assicurare il raggiungimento dei due importanti e urgenti obiettivi che oggi, nella consapevolezza di tutti, devono essere prioritariamente perseguiti, vale a dire la governabilità del Paese, da una parte, e la rilegittimazione della funzione della democrazia rappresentativa, dall'altra. Si tratta, peraltro, di una riforma che – per quanto frutto di intese politiche molto ampie – dovrà essere articolata e tradotta in una proposta normativa concreta da sottoporre all'esame del Parlamento: si dice infatti convinto che nessuno vorrà pensare che i parlamentari non possano o non debbano contribuire con le loro proposte emendative al miglioramento delle proposte di riforma elettorale e costituzionale, nella prospettiva del raggiungimento dei due obiettivi predetti.

Ciò premesso, ritiene che la discussione di merito sull'ipotesi di riforma elettorale avanzata dalla Direzione del suo partito dovrebbe concentrarsi in modo particolare su tre punti. Il primo punto su cui occorre

riflettere è la previsione secondo cui, qualora nessuna coalizione si assicuri al primo turno il 35 per cento dei voti, si procede a un secondo turno di ballottaggio, cui partecipano le coalizioni che hanno ottenuto più consensi. Premesso che lo scopo ultimo da raggiungere è la governabilità e che si tratta quindi di indurre i partiti a formare coalizioni in grado di durare per tutta la legislatura, occorre chiedersi se la predetta previsione sia funzionale a questo risultato o non rischi invece di avere il solo effetto di indurre i partiti a formare coalizioni meramente elettorali, basate su intese insincere e di facciata, destinate a crollare non appena vinte o comunque passate le elezioni, come accaduto in passato. Il doppio turno di coalizione – come tutti gli istituti disproporzionalizzanti – è infatti giustificato solo a condizione che il sacrificio della rappresentanza da esso imposto sia controbilanciato da un guadagno in termini di stabilità della rappresentanza stessa, e quindi in termini di governabilità del Paese. Quel che serve non sono quindi istituti che aiutino una coalizione a stravincere, a scapito della varietà della rappresentanza, ma istituti che assicurino che le coalizioni vincitrici siano davvero in grado di esercitare l'azione di governo per la durata della legislatura.

Invita in secondo luogo a riflettere se la previsione di un premio di maggioranza per una coalizione che raggiunga soltanto la soglia del 35 per cento sia in linea con il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale in merito ai premi di maggioranza e ai criteri di ragionevolezza che devono essere garantiti nelle formule di trasformazione dei voti in seggi e per garantire la effettiva rappresentanza del Parlamento. Parimenti, occorre riflettere sulla previsione di una soglia di sbarramento differente per le forze politiche che si presentano alle elezioni all'interno di coalizioni e per quelle che si presentano da sole. Misure come queste – che tendono sostanzialmente a ostacolare l'elezione delle forze politiche che si presentano alle elezioni al di fuori di coalizioni – mortificano il pluralismo sociale e in-

deboliscono il Parlamento e le istituzioni democratiche: li indeboliscono perché escludono l'espressione del dissenso dal Parlamento e quindi dalla sede propria del confronto democratico. Il dissenso va parlamentarizzato – e non extraparlamentarizzato – perché solo la sua parlamentarizzazione lo rende superabile nelle forme democratiche.

Ritiene infine che una riflessione debba essere fatta anche sulle preferenze. Premesso di condividere integralmente le considerazioni appena svolte dalla collega Bindi su questo punto, si limita soltanto ad ammonire contro i pericoli della demonizzazione delle preferenze, ricordando che alle stesse è collegata anche una valenza simbolica. Svalutando le preferenze si rischia, a suo parere, di far passare nella opinione comune l'idea che i cittadini siano incapaci di scegliere da soli i candidati migliori e più adatti a rappresentarli e a governare, e che ne siano incapaci perché la società civile è nel profondo corrotta. Se questa idea si consolidasse, non esisterebbe però più nessun criterio credibile di selezione politica e di legittimazione delle istituzioni, posto che in democrazia la fonte ultima della rappresentanza è sempre la società civile. Lo scopo, allora, deve essere quello di ricostruire il rapporto di fiducia tra i cittadini e i rappresentanti politici e oggi – se ne deve prendere consapevolezza – l'unica via per raggiungere questo scopo è reintrodurre le preferenze, consentendo ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti il più possibile in modo diretto: infatti ridurre al minimo gli spazi dell'investitura diretta dei rappresentanti politici non può, alla lunga, salvare nessuno.

Giuseppe LAURICELLA (PD) premette che, all'esito della sentenza della Corte costituzionale, è possibile votare con il sistema elettorale proporzionale delineato dalla pronuncia di illegittimità costituzionale del cosiddetto « porcellum ». Si domanda, pertanto, se non sia possibile procedere, nel percorso delle riforme, con un *iter* più razionale che preveda in via preliminare la modifica del bicameralismo

perfetto, da tempo, peraltro, ritenuta necessaria dal suo partito. Fa presente che, ove non sussistano ragioni recondite, non gli è chiaro perché si debba invece avviare il percorso delle riforme dalla approvazione di una nuova legge elettorale.

Pur prendendo atto dell'importante valore politico dell'accordo raggiunto sull'ipotesi di nuova legge elettorale, desidera richiamare l'attenzione su alcuni possibili profili di illegittimità costituzionale di tale proposta. Si riferisce alla soglia minima per raggiungere il premio di maggioranza fissata al 35 per cento che, a suo avviso, rischia di tradursi in una mera finzione poiché è facilmente raggiungibile. Al riguardo, evidenzia che sarebbe stata più adeguata una soglia attestata al 40 per cento. Ritiene positivo, invece, il raggiungimento dell'accordo sulla presenza di un secondo turno, in quanto tale elemento rafforza la dinamica maggioritaria del sistema elettorale. Quanto alle liste bloccate corte, osserva che le stesse rischiano di produrre un effetto antidemocratico, poiché comprimono la capacità di scelta dei candidati da parte dell'elettore. Sul punto, sottolinea che i candidati saranno inseriti nelle liste relative alle varie circoscrizioni a discrezione delle segreterie dei partiti, vanificando, in caso di circoscrizioni piccole, la capacità di scelta degli elettori anche nell'ipotesi in cui si tengano le cosiddette « primarie ». Sottolinea, altresì, che il modello prospettato rischia di eliminare le minoranze, interne ed esterne, ai partiti maggiori. Rileva, sul tema delle preferenze, da lui sempre considerate un elemento corruttivo nella storia repubblicana, che le stesse hanno quanto meno il pregio di permettere agli elettori, e non ai partiti, di scegliere i propri candidati. Passando al tema del rispetto del principio di conoscibilità sancito dalla Corte costituzionale, segnala che il criterio di assegnazione dei seggi su scala nazionale non assicura la rispondenza della volontà dell'elettore, in ordine ai quattro o cinque candidati indicati dal partito, con il reale effetto distributivo dei seggi. Fa presente, al riguardo, che il voto del cittadino può essere utilizzato per eleggere candidati di

circoscrizioni diverse da quelle di riferimento. Per evitare, quindi, un'elusione del giudicato della Corte costituzionale relativamente all'illegittimità delle liste lunghe, occorre un'attenta valutazione della composizione delle circoscrizioni. Segnala, infatti, che si rischia una disomogeneità della distribuzione dei seggi, atteso che, in alcuni di essi, si potrà assegnare solo un seggio mentre in altri addirittura sei.

Intende poi fare una breve battuta circa la direzione che il sistema politico prenderà nei prossimi anni, cristallizzata dalla proposta di legge elettorale in discussione, sistema politico che, a suo avviso, è orientato a divenire bipartitico con uno dei due poli rappresentato dal Movimento 5 Stelle. Da qui gli sembra evidente che l'articolazione del processo di riforme prospettato dai proponenti fa apparire come non impellente la modifica del sistema del bicameralismo perfetto. Ricorda, inoltre, che aveva proposto un sistema elettorale proporzionale, giudicato, evidentemente, troppo democratico. Tale sistema prevedeva grandi circoscrizioni e quindi un diverso meccanismo di rappresentatività nel sistema elettivo di Camera e Senato.

Auspica, infine, che il Parlamento abbia la forza necessaria per incidere sulla riforma elettorale e sui futuri passaggi delle riforme costituzionali, posto che, se si ritenesse il pacchetto delle riforme intoccabile, sarebbe addirittura inutile la discussione svolta in Commissione e sarebbe, invece, meglio portare direttamente all'esame dell'Aula i provvedimenti, compresa ovviamente la legge elettorale.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, nel ricordare che la discussione generale terminerà alle ore 12, chiede ai colleghi di calibrare la durata degli interventi in modo da consentire a tutti gli iscritti di svolgere le loro considerazioni.

Danilo TONINELLI (M5S), replicando al presidente Sisto, osserva che la durata del dibattito, e quindi degli interventi dei deputati, dovrebbe tenere conto del fatto che la seduta della Commissione svolta ieri è andata praticamente deserta. Passando

al merito della proposta di legge elettorale in discussione, cosiddetta « italicum », evidenza che, a suo avviso, la stessa è peggiore del cosiddetto « porcellum », in quanto il suo effetto principale è quello di creare un vero e proprio plebiscito a favore di un capo politico. Al riguardo, ha accolto con favore gli interventi di alcuni illustri colleghi del Partito democratico che, sia pure con toni differenti dai suoi, hanno sottolineato i rischi di democrazia plebiscitaria insiti nella nuova proposta di legge elettorale. Relativamente al metodo, sottolinea che la Commissione sta discutendo di una legge fondamentale per la democrazia del nostro Paese senza neppure sapere se il Parlamento potrà effettivamente modificare il testo e fa presente, altresì, che, analogamente a quanto avvenuto per l'esame dei decreti-legge in varie occasioni, anche in questo caso i tempi di esame del provvedimento sono limitati, con lesione della centralità del Parlamento. Rileva che quando Benito Mussolini nel 1923 propose una legge elettorale più antidemocratica di quella in discussione già allora i popolari chiesero di alzare al 40 per cento la soglia per ottenere il premio di maggioranza, mentre oggi il segretario del Partito democratico, Matteo Renzi, pone la stessa soglia al 35 per cento, prevedendo, inoltre, un doppio turno che consentirebbe a un partito con un solo voto in più di ottenere la piena maggioranza. Passando ai rilievi di costituzionalità del testo in esame, pone l'attenzione sulla disproporzionalità abnorme prevista al primo turno tra la citata soglia del 35 per cento dei voti e il relativo premio di maggioranza fissato in una percentuale pari al 18 per cento. Evidenzia che esiste anche una disproporzionalità implicita dovuta alle liste bloccate corte che, peraltro, non hanno nulla a che vedere con il sistema spagnolo proposto dal suo gruppo che garantirebbe la rappresentatività anche dei partiti più piccoli. Attraverso la nuova proposta di legge elettorale, invece, nelle circoscrizioni esiste uno sbarramento implicito che si attesta intorno all'8-10 per cento. Rileva, a suo avviso, inoltre, la distorsione legata al fatto

che i partiti minori, possono concorrere al raggiungimento della soglia del 35 per cento senza però poi partecipare alla ripartizione dei seggi, ove raccolgano una percentuale di voti inferiore alla soglia di accesso. Quanto al doppio turno, ribadisce la sua contrarietà all'attribuzione della vittoria a un partito che ottenga un solo voto in più degli altri. Nel ricordare che la Corte costituzionale ha richiamato la giurisprudenza costituzionale tedesca riguardante il principio secondo cui il sistema elettorale presentato agli elettori deve essere coerente con la sua effettiva declinazione, osserva che l'« italicum », nome che richiama per lui la strage di matrice fascista del treno Italicus, propagandato come sistema proporzionale, costituisce invece un maggioritario con effetti negativamente distorsivi in grado di recare danno alla democrazia.

Relativamente alle liste bloccate, ricordando che anche altri colleghi del Partito democratico hanno convenuto sul punto, rileva che il principio di conoscibilità è garantito solo nel caso in cui il seggio sia distribuito all'interno della stessa circoscrizione dell'elettore e non se lo stesso sia attribuito su base nazionale. Si chiede, inoltre, come sarà rispettato l'articolo 57 della Costituzione relativamente alla distribuzione dei seggi del Senato su base regionale. Sottolinea, poi, che all'esito della sentenza della Corte costituzionale saranno molto più frequenti i ricorsi alla Consulta, da parte dello stesso giudice di primo grado, per attivare il vaglio di costituzionalità delle leggi elettorali. Quanto al tema delle preferenze, evidenzia che il suo gruppo ha presentato una proposta di legge basata sul modello elvetico che, mirando ad evitare i problemi di clientelismo, corruzione e voto di scambio legati al sistema delle preferenze – problemi peraltro esistenti, a suo avviso, anche nel sistema cosiddetto « porcellum » – prevede la possibilità di cancellare il nome di un soggetto ritenuto impresentabile all'interno di una stessa lista. Chiude ribadendo il suo giudizio fortemente negativo su una proposta di legge potenzial-

mente lesiva della democrazia, in grado di istituzionalizzare una dittatura del capo di un partito politico.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, rivolgendosi al collega Toninelli, ritiene particolarmente fuori contesto l'odioso paragone da lui effettuato tra la proposta di legge in discussione denominata «italicum» e la terribile strage fascista del treno Italicus.

Gregorio GITTI (PI) rileva preliminarmente lo stato di umiliazione che prova, come parlamentare, nel discutere su una proposta in una materia così rilevante come quella elettorale, sulla base di semplici notizie di stampa.

Passando nello specifico alla proposta di modello elettorale avanzata, non ha esitazioni a definirla una legge Calderolibis. Ripropone, infatti e, anzi, peggiora, quella legge oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale, limitando fortemente la rappresentanza politica. La rappresentanza viene fortemente limitata perché rispetto alla legislazione vigente la proposta, aderendo a una richiesta avanzata da Forza Italia, innalzata sia la soglia di coalizione al 12 per cento sia la soglia di rilevanza della singola lista all'8 per cento.

Riguardo al Senato, osservato che l'esecuzione dell'accordo per la sua trasformazione è legata, a suo avviso, alle vicende giudiziarie del presidente di Forza Italia, come già accaduto in passato e che quindi dovrà essere attivata la cosiddetta clausola di salvaguardia per permettere l'elezione di quel ramo del Parlamento, si domanda come potrà essere assegnato il premio di maggioranza per il Senato. A suo avviso solo su base regionale, con i problemi che questo ha comportato nel recente passato.

Riguardo alle liste corte, osserva che si tratta sempre di liste bloccate che non superano la censura della Corte costituzionale, che si è espressa in modo prescrittivo in merito alla rappresentanza e alla rappresentanza di genere a favore della preferenza.

Ritiene inidonea a superare la censura di ragionevolezza della Corte la prime-

trazione della soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza al 35 per cento perché verrebbe cristallizzata la divaricazione tra consenso e rappresentanza, che ha costituito la ragione principale della censura della Consulta.

Si tratta, quindi, di una proposta che è ancora più incostituzionale della legge bocciata dalla Corte costituzionale. Ricorda che con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha aperto all'ammissibilità di ricorsi in materia di legge elettorale per il Parlamento ed è facile prevedere che, se questa proposta diventerà legge, la Corte sarà chiamata ad esprimersi sul ricorso di qualche Comitato civico.

Preannuncia, in conclusione, la dura opposizione del suo gruppo sia alla Camera che, in particolare, al Senato – dove, lo ricorda, è determinante per la tenuta della maggioranza.

Roberta AGOSTINI (PD) osserva che ci si trova di fronte a un passaggio cruciale per la legislatura e ritiene che la possibilità di riscrivere le regole sia veramente a portata di mano.

Trova positivo che si sia giunti a un accordo sulla legge elettorale legato anche a riforme costituzionali altrettanto rilevanti. Giudica altresì positiva e cruciale la discussione odierna, perché svolta nella sede propria dove vanno trovati accordi tra le forze politiche, vale a dire il Parlamento.

A suo avviso, tenuto conto della sentenza della Corte costituzionale e di quanto evidenziato nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione dagli esperti intervenuti, i principi a cui deve rispondere un testo di riforma della legge elettorale sono proporzionalità, ragionevolezza, logicità, rispetto della funzione rappresentativa, valore e incisività di ogni singolo voto. Il tutto deve poi tendere a ricostruire un rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni.

È fondamentale inoltre che una nuova legge elettorale permetta ai cittadini di poter scegliere la maggioranza che dovrà governare. Sotto questo profilo, va bene prevedere un premio di maggioranza. Per



equilibrare tale premio sarebbero più appropriate soglie meno elevate di quelle previste per accedere alla ripartizione dei seggi. Allo stato attuale si darebbe, infatti, un valore troppo diseguale a ogni singolo voto che avrebbe le sue ripercussioni anche sulla rappresentanza di genere.

Ritiene inoltre non proporzionata e troppo bassa la soglia del 35 per cento per l'attribuzione del premio di maggioranza, con il rischio concreto che il ballottaggio al secondo turno sia un'eventualità remota.

Riguardo alle liste bloccate, dichiara la propria contrarietà pur nella consapevolezza dei rischi che ha comportato e comporterebbe il voto di preferenza. Il suo favore era per i collegi uninominali. Sottolinea però gli ottimi risultati ottenuti a livello di elezioni comunali della doppia preferenza al fine del riequilibrio della rappresentanza di genere. Riequilibrio che non sarebbe assicurato dalle liste bloccate e specialmente dalla ripartizione dei seggi sul piano nazionale.

Si augura, infine, che le osservazioni emerse nella proficua discussione odierna possano trovare spazio in sede di adozione del testo base.

Gennaro MIGLIORE (SEL) pone preliminarmente una premessa metodologica. In considerazione degli effettivi contributi portati alla discussione, sottolinea l'importanza di trovare le più ampie convergenze che non siano basate solo sui numeri in Parlamento ma sulla reale rappresentanza nel Paese. A suo avviso, quindi, l'accordo trovato tra due forze politiche che sommano insieme circa il 45 per cento dei voti va ampliato anche agli altri partiti, al fine di modificare la legge elettorale col massimo del consenso. A tal proposito si rammarica della posizione del Movimento 5 Stelle, che dopo iniziali aperture a partecipare al dibattito sulla modifica della legge elettorale, ha di fatto escluso di voler dare un proprio contributo positivo.

Per quanto riguarda le riforme costituzionali del Titolo V e del Senato, rinnova il favore del suo gruppo, ricordando che l'iter sarebbe già partito se non si fosse

perso tempo con la legge costituzionale, non andata in porto, di istituzione, in deroga all'articolo 138 della Costituzione, di un Comitato per le riforme.

Passando alla legge elettorale, prima di esaminare la proposta in questione, solleva due questioni a suo avviso fondamentali che riguardano le procedure elettorali. Prima di tutto ritiene che sia indispensabile introdurre una norma specifica in materia di ineleggibilità di coloro che si trovano in una situazione di conflitto di interessi.

Concorda inoltre con la collega Bindi sul fatto che vada posto un tetto alle spese elettorali, specialmente in un sistema che non prevede più il finanziamento pubblico ai partiti. Ricorda che la legge francese non solo fissa un tetto di spesa, ma prevede sanzioni che arrivano anche fino alla perdita del seggio parlamentare. Se non si stabilisce un tetto alle spese elettorali non hanno senso, a suo parere, discussioni sulla moralizzazione della politica. Inoltre, la politica deve essere alla portata di tutti e deve sussistere eguaglianza in riferimento all'elettorato passivo.

Passa ad esaminare in dettaglio la proposta. Riguardo al premio di maggioranza, ritiene troppo bassa la soglia del 35 per cento. Inoltre trova similitudini tra il doppio turno di ballottaggio e il sistema di elezione dei sindaci. Non vorrebbe che questo significasse una futura modifica del sistema parlamentare in chiave di aumento della *leadership* e della personalizzazione della politica.

Riguardo alle soglie di accesso alla ripartizione dei seggi, osserva che la soglia dell'8 per cento per liste non coalizzate è una soglia draconiana che ha il suo equivalente solo in Turchia e solo riguardo alla minoranza curda. Si tratta di una limitazione della rappresentatività che non ha nulla a che vedere con la governabilità. Una lista non coalizzata non ha nessun potere di condizionamento sulla governabilità. Se il punto è quello di scoraggiare le liste a non coalizzarsi, osserva che il problema è risolto dal ballottaggio al secondo turno, dove le liste che al primo si

sono presentate da sole potrebbero far confluire i propri voti in una delle due coalizioni.

In merito alla soglia del 5 per cento per le liste coalizzate, osserva che in altri sistemi, come quello tedesco, dove è previsto, è giustificato dal fatto che non esiste un premio di maggioranza, come invece prevede il sistema proposto. Accomunare premio di maggioranza e soglia di sbarramento elevata rappresenta una sorta di accanimento contro la democrazia. Rammenta che una situazione analoga sussisteva in Grecia, dove è stata però corretta portando lo sbarramento al 3 per cento. Sottolinea inoltre come il sistema proposto favorisce le liste più grandi, alle quali andrebbero i seggi delle liste coalizzate che non hanno raggiunto il 5 per cento.

Osserva che una coalizione rappresenta un'opportunità politica non solo per le liste minori, ma anche per le liste maggiori che con i voti delle liste più piccole possono raggiungere la percentuale di voti necessari a far scattare il premio di maggioranza. Avanza quindi una proposta di differenziazione di soglie: potrebbe essere lasciata la soglia del 5 per cento solo per l'accesso alla ripartizione dei seggi attribuiti con il premio di maggioranza, mentre con una percentuale del 2 o del 3 per cento la lista coalizzata avrebbe il diritto a una rappresentanza democratica in Parlamento, senza che questo comporti nessun ostacolo alla governabilità.

Concorda inoltre con il collega Giorgis sul problema sistematico relativo al disagio sociale e ai rischi che comporta un'extraparlamentarizzazione di gruppi di riferimento di questo disagio. Porta l'esempio della Francia e del Fronte Nazionale, la cui *leader* – dopo molti anni di esclusione del Fronte Nazionale dal Parlamento – rischia di diventare Presidente della Repubblica francese.

Riguardo ai listini, ritiene che non siano diversi dalle liste bloccate e ribadisce la preferenza per il ritorno alla legge Mattarella e per i collegi uninominali che permettono all'elettore di scegliere direttamente l'eletto. Nutre molte perplessità, poi, sulla ripartizione dei seggi su base

nazionale, che concentrerebbe gli eletti di una forza politica anche a carattere nazionale come la sua nella regione dove è più forte, limitando la rappresentanza territoriale. È necessario quindi una ripartizione in circoscrizioni con collegi plurinominali e un'assegnazione dei seggi su questa base.

Ricorda, infine, la necessità di conservare norme specifiche a tutela delle minoranze linguistiche.

Alfredo D'ATTORRE (PD) richiama quanto evidenziato nel corso della discussione dai colleghi Giorgis e Bindi, con particolare riferimento alla questione delle soglie, sottolineando il suo pieno accordo rispetto a quanto da loro sostenuto.

Ritiene molto positiva la prospettiva di una ripresa celere dell'esame delle proposte di modifica della legge elettorale e delle riforme costituzionali, così come la determinazione dimostrata ad andare avanti da parte del suo gruppo. Ricorda che al Senato era stato fatto un lavoro significativo sulla legge elettorale prima della nota sentenza della Corte costituzionale, lavoro che si è poi fermato per forti contrarietà emerse. Lo stesso è avvenuto per le riforme costituzionali dove, se non vi fosse stato l'impedimento da parte di Forza Italia all'avvio dei lavori del Comitato dei 42, oggi il dibattito sarebbe già entrato nel vivo. Ritiene comunque positivo il «ravvedimento operoso» che vi è stato da parte del suo gruppo e di Forza Italia e ritiene vada incoraggiato.

Soffermandosi sul merito delle questioni, intende svolgere alcune osservazioni in aggiunta alle questioni poste dai colleghi Giorgis e Bindi.

Ritiene, in primo luogo, che sia stato sottovalutato il richiamo, contenuto nella sentenza della Corte costituzionale, alle recenti sentenze della Corte costituzionale federale tedesca che ha sottolineato come la soglia di sbarramento oltre il 5 per cento violi i principi dell'eguaglianza del diritto di voto e delle pari opportunità tra partiti politici nei sistemi proporzionali. Sottolinea dunque come la clausola di sbarramento diventi irragionevole rispetto

al sistema proposto e ciò rende molto problematica la previsione di uno sbarramento all'8 per cento tra i partiti politici al di fuori di una coalizione, considerato che questo equivarrebbe a tenere fuori dal Parlamento una forza politica che avesse ottenuto circa 2-3 milioni di voti.

Ritiene che questo costituisca un punto riguardo al quale la sentenza della Corte costituzionale pone dei limiti abbastanza stringenti.

Rileva come un altro profilo non collimante con la sentenza della Corte costituzionale sia rappresentato dalle liste bloccate. È vero, infatti, che si apre alla possibilità di listini più corti ma è problematico il fatto che si tratti dell'unico metodo per l'elezione di parlamentari. È dunque evidente il distacco tra eletto e territorio nel sistema previsto con la ripartizione nazionale. Ricorda come sia già stata sottolineata l'insostenibilità in termini politici, democratici e costituzionali di tale sistema ed auspica che la saggezza del dibattito parlamentare consentirà di restituire ai cittadini il potere di scelta. In questo caso infatti l'elemento della scelta personale viene «bypassato». Si dovrà dunque ipotizzare o la doppia preferenza di genere o un sistema di collegi uninominali o una combinazione dei due.

Ricorda come la modifica della legge elettorale in esame sia stata preannunciata come parte di un progetto di riforma più vasto. In particolare, la previsione del ballottaggio rende ancora più necessario il passaggio ad un sistema monocamerale, almeno per quanto attiene al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. È dunque opportuno procedere parallelamente nell'esame della modifica della legge elettorale e delle riforme istituzionali.

Ricorda come negli ultimi anni siano stati preannunciati più volte «patti costituenti», poi falliti: occorre tuttavia, in questa occasione, provarci con forza, ma per dare concretezza ad una nuova legge elettorale occorre procedere di pari passo con la riforma del Titolo V e del bicameralismo.

Riccardo NUTI (M5S) si chiede se la Commissione affari costituzionali sia il luogo in cui si scrivono le leggi oppure soltanto un teatrino fatto per prendere in giro i cittadini. Personalmente si sente preso in giro e quindi offeso dal comportamento delle forze politiche che stanno gestendo le cosiddette riforme. Si dice che le riforme devono essere di iniziativa parlamentare, mentre è evidente a tutti che l'iniziativa delle riforme di cui si parla oggi non ha nulla di parlamentare, visto che si tratta di proposte elaborate al di fuori del Parlamento da due individui che non solo non sono parlamentari, ma che sono stati condannati, l'uno come evasore fiscale e l'altro dalla Corte dei conti in Toscana per le ragioni che sono note. Se però addirittura la legge elettorale può venire imposta da soggetti esterni al Parlamento senza possibilità di modifica sostanziale da parte degli eletti, il lavoro del Parlamento non ha alcun senso e non si capisce a cosa serva.

Si chiede quale sia il senso del premio di coalizione, posto che non serve alla governabilità, visto che nulla impedisce ai partiti coalizzati di dividersi subito dopo aver vinto le elezioni ed essersi spartiti il premio. Non si vede come si possa poi parlare di governabilità, alla luce delle previsioni che si fanno nei media quanto alla composizione del Parlamento che, con gli orientamenti attuali, uscirebbe da elezioni con la nuova legge elettorale.

Quanto al voto di genere, lo ritiene una sciocchezza, visto che favorisce il controllo del voto. Quanto invece alla preferenza, replicando a quanti sostengono che favorirebbe la corruzione politica, osserva che il problema non sta nella preferenza, ma nelle forze politiche che corrompono gli elettori con accordi di scambio. Quali siano queste forze politiche è d'altra parte ben noto a tutti: sono i partiti vecchi, non certo il Movimento 5 Stelle.

Rilevando poi che alcuni – e segnatamente il deputato Lauricella – hanno spiegato di voler fare soltanto delle «battute», commenta che, se si tratta di fare battute, appunto come a teatro, allora

forse è meglio che ogni parlamentare si chieda se voglia partecipare al teatrino o se non abbia di meglio da fare.

Giuseppe LAURICELLA (PD), intervenendo per fatto personale, chiarisce di non aver mai inteso dire che le sue sarebbero state soltanto « battute » e di aver invece voluto ironizzare nei confronti di quanti, fuori del Parlamento, parlano di questioni complesse dicendo di volere dire solo poche « battute ».

Alessandro NACCARATO (PD) osserva che, se è vero che l'iniziativa delle riforme elettorali e costituzionali viene dal di fuori del Parlamento, è però anche vero che la discussione che si sta svolgendo, lungi dall'essere un « teatrino », servirà ad aiutare il relatore e la Commissione a definire o a migliorare il testo di legge da sottoporre all'Aula.

In merito poi all'attribuzione dei seggi con liste bloccate, su base nazionale, osserva che si tratta di un sistema che non consente ai cittadini di scegliere gli eletti e che pertanto non innova rispetto alla legge vigente, che è stata dichiarata in questo incostituzionale. Si tratta di un problema che non può essere aggirato con misure come le primarie interne ai partiti per la selezione dei candidati. È evidente a tutti infatti che le elezioni gestite dal Ministero dell'interno garantiscono ai candidati un'imparzialità che non è garantita da selezioni interne a un partito gestite dal partito stesso.

A parte questo, ritiene fuori luogo demonizzare le preferenze, atteso che si tratta di un istituto comunemente usato per l'elezione del Parlamento europeo e dei consigli regionali e locali e che nelle regioni e negli enti locali il rapporto tra cittadini ed eletti è decisamente più diretto e virtuoso che nel Parlamento nazionale.

Quanto al premio di maggioranza, lo ritiene eccessivo e non funzionale, considerato che non disincentiverebbe la formazione di coalizioni eterogenee unite solo dallo scopo di vincere le elezioni e che l'eterogeneità delle coalizioni è il vero fattore di ingovernabilità, come sperimentato in passato.

Sottolinea infine una questione di metodo. Posto che le intese raggiunte riguardano, oltre alla legge elettorale, anche le riforme costituzionali per il superamento del bicameralismo perfetto e per la revisione del rapporto tra Stato e autonomie territoriali, ritiene che sarebbe più fruttuoso che il Parlamento concentrasse la sua attenzione prima sulle riforme costituzionali e solo poi sulla legge elettorale, e questo in considerazione del fatto che la sentenza della Corte costituzionale ha già corretto la legge elettorale vigente, mettendola « in sicurezza ».

Il ministro Gaetano QUAGLIARIELLO intende svolgere, a conclusione del dibattito, alcune riflessioni su quanto emerso finora, prescindendo dalle proprie opinioni personali sul tema ma evidenziando alcuni aspetti di diritto costituzionale, al fine di dare un contributo, seppure indiretto, alla definizione del testo base.

Sottolinea, preliminarmente, come sia da evitare l'adozione di un nuovo sistema elettorale che vada incontro alle medesime censure già evidenziate dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 1 del 2014. Si tratta di un obiettivo che è stato rappresentato da tutti coloro che sono finora intervenuti nel dibattito parlamentare.

Ricorda, sotto il profilo della storia delle istituzioni e dei sistemi parlamentari, come esistano sistemi maggioritari e sistemi proporzionali: i sistemi maggioritari hanno premi di maggioranza impliciti, per esempio la dimensione dei collegi, invece quelli proporzionali possono avere premi di maggioranza espliciti. I due meccanismi però non si devono sommare, poiché altrimenti provocano effetti disastrosi sotto il profilo costituzionale. Ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che le correzioni non possono superare una certa entità nei sistemi proporzionali, poiché altrimenti la distorsione diviene eccessiva. Ricorda di essere stato da sempre sostenitore del doppio turno, che garantisce un approccio bipolare, a cui tiene. Occorre però fare attenzione: il doppio turno, per come è stato preannunciato, rischia di

produrre un assetto molto simile a quello precedente. La soglia sotto la quale bisogna ritornare davanti al popolo sovrano va messa in relazione al tasso di distorsione della rappresentanza che è tollerato sulla base di quanto evidenziato dalla Corte costituzionale.

Occorre dunque una riflessione sulla soglia di accesso al premio e sulla soglia di accesso in Parlamento: nel sistema prospettato i due elementi determinano la somma di due effetti distorsivi, con esiti ancora peggiori della legge che è stata censurata dalla Corte costituzionale, andando anche oltre la legge Acerbo.

Evidenzia dunque come il problema che riguarda le soglie non è un problema di difesa dei piccoli partiti ma è una questione di sistema: occorre chiedersi fino a che punto si arriva con la distorsione e fino a che punto è tollerabile.

Per quanto riguarda il tema delle preferenze, fa presente di non essere personalmente un fanatico di tale sistema ma occorre, a suo avviso, una riflessione più ampia ed un indirizzo da parte del Parlamento. Indubbiamente si è gettato molto discreto con lo slogan del « Parlamento dei nominati » e non è sostenibile che le preferenze vadano bene per le elezioni europee, dove i collegi sono enormi, per le elezioni regionali, dove i punti di contatto con la criminalità organizzata sono forti, e per le elezioni comunali, mentre non andrebbero invece bene per le elezioni della Camera e del Senato. Ribadisce, dunque, l'esigenza che il Parlamento dia un indirizzo nel senso della razionalità.

Rileva che, se si optasse per collegi plurinominali molto piccoli – come suggerito da molti interventi e negli organi di stampa – si avrebbero i listini che, salvo alcune eccezioni, sarebbero quelli del « provincellum mascherato »: corre solo il capolista e gli altri hanno unicamente una funzione ornamentale con criticità anche rispetto a coloro che hanno vinto le primarie.

Matteo BRAGANTINI (LNA) scusandosi per il ritardo, essendo stato finora impegnato in altra sede istituzionale, intende

svolgere un breve intervento partendo da un calcolo numerico da applicare alla proposta formulata riguardo alla soglia del 35 per cento per ottenere il premio di maggioranza. In particolare, a titolo esemplificativo, se la base elettorale è pari a 100 e i votanti fossero pari all'80 per cento di 100, le schede valide equivalessero al 90 per cento del suddetto 80 per cento dei votanti e i partiti sopra la soglia avessero l'80 per cento dei voti validamente espressi, il 35 per cento di tale risultato sarebbe pari al 20,16 per cento. Intende dunque sottolineare come la soglia del 35 per cento, che si propone di fissare, rappresenta di fatto il 20,16 per cento degli elettori per le coalizioni. È dunque assurdo che un partito che rappresenti il 10-12 per cento degli elettori, insieme ad altri che non superano la soglia, riesca ad ottenere alla fine il 55 per cento dei seggi, che è proprio ciò che è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte riguardo al premio di maggioranza.

Per questo, nel corso delle audizioni svolte, aveva chiesto agli esperti se fosse possibile sommare il premio di maggioranza implicitamente derivante dalla soglia con un ulteriore premio di maggioranza esplicito.

Sottolinea quindi l'esigenza di non compiere gli stessi errori già stigmatizzati dalla Corte costituzionale: occorre dunque prevedere alternativamente le soglie di sbarramento o il premio di maggioranza.

Giuseppe LAURICELLA (PD) manifesta l'intenzione di chiedere che la Commissione programmi lo svolgimento di audizioni di esperti della materia sul nuovo testo che è stato preannunciato, considerato che finora gli approfondimenti hanno potuto riguardare solo le proposte di legge assegnate alla Commissione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, fa presente che della proposta del deputato Lauricella si potrà eventualmente discutere nell'ambito dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, ricordando la necessità che l'esame in sede referente sia concluso in tempo utile ri-

spetto alla data fissata dalla Conferenza dei presidenti di gruppi per l'avvio della discussione in Assemblea.

Dichiara quindi concluso l'esame preliminare. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.25.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Martedì 21 gennaio 2014.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.25 alle 14.55.

**COMITATO PERMANENTE PER I PARERI**

*Martedì 21 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.*

**La seduta comincia alle 14.55.**

**DL 136/2013: Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate.**  
Emendamenti C. 1885-A Governo.

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, in sostituzione del relatore, impossibilitato a partecipare alla seduta, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 3, l'emendamento 2.802 della Commissione e i subemendamenti Grimoldi 0.2.800.1, 0.2.800.2, 0.2.800.3, 0.2.800.4 e 0.2.-bis.800.1 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo

117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente. Emendamenti C. 957 ed abb.-A.**

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO (PD), *relatore*, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 15.**

**AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

*SEDE CONSULTIVA*

*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre.*  
C. 1836 Governo.

*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis.*  
C. 1864 Governo.