

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifiche alla legge elettorale. C. 2352 Toninelli, C. 2690 Giachetti, C. 3223 Pisicchio, C. 3385 Lauricella, C. 3986 Locatelli, C. 4068 Orfini, C. 4088 Speranza, C. 4092 Menorello, C. 4128 Lupi, C. 4142 Vargiu, C. 4166 Nicoletti, C. 4177 Parisi, C. 4182 Dellai, C. 4183 Lauricella, C. 4240 Cuperlo, C. 4262 Toninelli, C. 4265 Rigoni, C. 4272 Martella, C. 4273 Invernizzi, C. 4284 Turco, C. 4318 D'Attorre, C. 4323 Quaranta, C. 4326 Menorello e C. 4327 Brunetta.	
Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017 (Doc. VII n. 767) (<i>Seguito dell'esame congiunto e rinvio – Abbinamento della proposta di legge n. 4318</i>)	17
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	22
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato. Emendamenti C. 4135-A, approvato dal Senato, e abb. (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>)	22
AVVERTENZA	23

SEDE REFERENTE

Martedì 7 marzo 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno, Gianpiero Bocci.

La seduta comincia alle 14.10.

Modifiche alla legge elettorale.

C. 2352 Toninelli, C. 2690 Giachetti, C. 3223 Pisicchio, C. 3385 Lauricella, C. 3986 Locatelli, C. 4068 Orfini, C. 4088 Speranza, C. 4092 Menorello, C. 4128 Lupi, C. 4142 Vargiu, C. 4166 Nicoletti, C. 4177 Parisi, C. 4182 Dellai, C. 4183 Lauricella, C. 4240 Cuperlo, C. 4262 Toninelli, C. 4265 Rigoni, C. 4272 Martella, C. 4273 Invernizzi, C. 4284 Turco, C. 4318 D'Attorre, C. 4323 Quaranta, C. 4326 Menorello e C. 4327 Brunetta.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017. (Doc. VII n. 767).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio – Abbinamento della proposta di legge n. 4318).

La Commissione prosegue l'esame congiunto delle proposte di legge e della sentenza della Corte costituzionale, rinviato, da ultimo, nella seduta del 2 marzo 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente e relatore*, comunica che è stata assegnata alla I Commissione la proposta di legge C. 4318 D'Attorre ed altri: « Modifiche ai testi unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di ele-

zione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ».

Poiché la suddetta proposta di legge verte sulla stessa materia delle proposte di legge già all'ordine del giorno, avverte che ne è stato disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Nello svolgere, in qualità di relatore, la relazione integrativa sulle nuove proposte di legge abbinata all'esame, osserva che la proposta di legge C. 4323 Quaranta prevede la ripartizione proporzionale dei seggi per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, con la possibilità di conseguire un premio di maggioranza a condizione che in entrambe le Camere la lista o la coalizione di liste raggiunga il 40 per cento dei voti; è ammessa dunque la possibilità per le liste di presentarsi in coalizione. La soglia di sbarramento per le liste singole e per le liste coalizzate è fissata al 3 per cento (sul base nazionale per la Camera e sul piano regionale per il Senato). Il territorio nazionale — ferma restando la disciplina per l'elezione nella circoscrizione estero e un collegio nella regione Valle d'Aosta — è diviso, per la Camera, in circoscrizioni (le 26 previste dalla c.d. legge Mattarella) a loro volta ripartite in 617 collegi uninominali. Per il Senato il territorio è diviso in 309 collegi distribuiti nell'ambito di ciascuna regione. I seggi sono assegnati con un procedimento analogo a quello previsto dalla disciplina per le elezioni provinciali *ante* legge n. 56 del 2014 (cosiddetto *Provincellum*). L'elezione dei candidati avviene sulla base delle graduatorie circoscrizionali. Nessun candidato può essere presentato in più di 3 collegi; al candidato che risulta eletto in più di un collegio viene automaticamente attribuito il seggio collegato alla cifra elettorale individuale più alta. Per il Senato l'Ufficio centrale nazionale verifica se vi sono i presupposti per l'attribuzione del premio di maggioranza a livello nazionale; la sua ripartizione avviene poi a livello regionale. Ogni elettore dispone di un voto per l'elezione del candidato nel collegio, da esprimere su un'apposita scheda recante il nome e il cognome di

ciascun candidato, accompagnati da un contrassegno di lista ed eventualmente anche da un contrassegno di coalizione. Il voto per l'elezione del candidato nel collegio rappresenta anche un voto per la lista con il medesimo contrassegno e per l'eventuale coalizione con il contrassegno affiancato al contrassegno di lista. È previsto il conferimento di una delega al Governo per la determinazione dei collegi nell'ambito di ciascuna circoscrizione per l'elezione della Camera e di ciascuna regione per l'elezione del Senato, sulla base del lavoro di una commissione di esperti nominata dai Presidenti della Camera e del Senato.

La proposta di legge C. 4326 Menorello prevede un sistema proporzionale a turno unico senza premio di maggioranza con una soglia di sbarramento, calcolata a livello nazionale per entrambe le Camere, fissata al 4 per cento per la Camera e per il Senato. Per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, è prevista la soglia del 20 per cento dei voti validi espressi nella regione stessa. Nella relazione illustrativa si fa riferimento alla contestuale volontà di introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva nell'ordinamento, in modo che la fine di un governo sia necessariamente accompagnata da una contestuale maggioranza di sostegno ad un nuovo esecutivo: a tal fine viene preannunciata la presentazione di una proposta di legge costituzionale in tal senso. Per quanto concerne l'elezione della Camera dei deputati, rispetto al sistema definito dalla legge n. 52 del 2015, la proposta di legge mantiene l'articolazione del territorio nazionale in circoscrizioni regionali, suddivise a loro volta in 100 collegi plurinominali. Mantiene inoltre l'espressione del voto di preferenza (doppio voto con alternanza di genere), mentre non sono previsti i capilista bloccati. Le candidature sono perciò costituite da una lista di candidati presentata nel collegio con la possibilità, per tutti, di candidarsi in più collegi (fino a un

massimo di 10) anche di circoscrizioni diverse. I seggi sono ripartiti proporzionalmente a livello nazionale e, successivamente, ripartiti nelle circoscrizioni secondo il sistema previsto dalla legge n. 52 del 2015. Diverso, invece, il sistema di attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali. A tal fine per ciascuna lista viene formata un'unica graduatoria di tutti i candidati nei collegi plurinominali della circoscrizione sulla base di un indice dato dal rapporto tra i voti di lista conseguiti nel collegio ed i voti di preferenza ottenuti dal candidato. I candidati sono proclamati eletti in ciascun collegio secondo questa graduatoria, nei limiti dei seggi a cui ciascuna lista ha diritto. Per l'elezione della Camera dei deputati, inoltre, la proposta prevede misure per la promozione e il sostegno alle elezioni primarie. A tal fine viene integrata la disciplina del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 per la presentazione delle liste dei candidati stabilendo che queste sono, di norma, presentate sulla base di elezioni di tipo primario che ciascuna lista può proporre e organizzare in piena autonomia, in conformità a una disciplina interna previamente assunta. Con essa possono venire indicati i requisiti di ammissibilità richiesti per assicurare la coerenza con gli ideali di riferimento della medesima disciplina e una rappresentanza territoriale presunta, nel rispetto dei principi costituzionali e di non discriminazione per ragioni di tipo economico. La proposta rinvia ad un decreto del presidente del Consiglio dei ministri la disciplina delle misure volte ad assicurare lo svolgimento delle elezioni primarie. Per quanto riguarda l'elezione del Senato, la proposta definisce un sistema elettorale basato sulla ripartizione del territorio in collegi uninominali accompagnato dalla ripartizione proporzionale dei seggi a livello regionale. In particolare, il territorio di ciascuna regione, con l'eccezione del Molise (ripartito in due collegi uninominali) e della Valle d'Aosta (unico collegio), è ripartito in collegi uninominali, pari ai tre quarti dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento per difetto. Per l'assegnazione degli ulte-

riori seggi spettanti, ciascuna regione è costituita in un'unica circoscrizione elettorale. I partiti e i gruppi politici presentano gruppi di candidati nei collegi uninominali, che in ciascuna regione sono quindi pari ai tre quarti dei seggi ad essa spettanti. L'elettore vota il candidato e il « gruppo » (la lista) cui è collegato. Nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio uninominale. L'Ufficio elettorale nazionale procede dunque alla determinazione della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati e della cifra individuale dei singoli candidati di ciascun gruppo che abbiano superato la soglia di sbarramento. La cifra elettorale dei gruppi di candidati è data dalla somma dei voti ottenuti dai candidati presenti nei collegi uninominali della regione con il medesimo contrassegno. La cifra individuale dei singoli candidati è determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti da ciascun candidato e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio. I seggi sono ripartiti proporzionalmente (con il metodo d'Hondt) in ciascuna regione tra i gruppi di candidati (lista) concorrenti nei collegi uninominali, sul modello adottato per le elezioni provinciali *ante* legge n. 56 del 2014 (il cosiddetto *Provincellum*). L'ufficio elettorale regionale proclama quindi eletti, in corrispondenza ai seggi attribuiti a ogni gruppo, i candidati del gruppo medesimo che abbiano ottenuto la più alta cifra individuale.

La proposta di legge C. 4327 Brunetta prevede per entrambe le Camere un sistema di elezione a turno unico, con metodo proporzionale corretto da un eventuale premio di maggioranza (della consistenza massima di 340 seggi alla Camera e 170 seggi al Senato) nel caso in cui la lista o la coalizione che ottenga il maggior numero di voti sia la medesima in entrambe le Camere ed abbia ottenuto in ciascuna Camera almeno il 40 per cento del totale nazionale dei voti validi. I seggi sono inizialmente ripartiti proporzionalmente (per la Camera a livello nazionale, per il Senato, a livello regionale) con il metodo dei quozienti interi e dei maggiori

resti e, dopo la verifica per l'eventuale attribuzione del premio di maggioranza, sono ripartiti nei collegi circoscrizionali. Nei seggi attribuiti a ciascuna lista nel collegio circoscrizionale sono proclamati, nell'ordine, il candidato circoscrizionale e i candidati nei collegi uninominali in cui è ripartito il collegio circoscrizionale, in base alla graduatoria decrescente delle cifre elettorali personali, con la precedenza ai candidati che nel proprio collegio hanno ottenuto il maggior numero di voti del collegio stesso. Per la Camera, il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti alle regioni, ripartite (esclusa la Valle d'Aosta, costituita in un unico collegio uninominale) in 101 collegi circoscrizionali (corrispondenti ai 100 collegi plurinominali definiti dal decreto legislativo n. 122 del 2015, più la regione Trentino-Alto Adige costituita in unico collegio circoscrizionale), ciascuno dei quali è ulteriormente ripartito in collegi uninominali, pari al numero di seggi spettanti al collegio circoscrizionale meno uno. Analogamente per il Senato le regioni sono ripartite (esclusa la Valle d'Aosta) in 51 collegi circoscrizionali, ciascuno dei quali è ripartito in collegi uninominali, pari al numero di seggi spettanti al collegio circoscrizionale meno uno. La proposta contiene la delega al Governo per la costituzione dei collegi circoscrizionali per il Senato e per la costituzione dei collegi uninominali di Camera e Senato. Nel caso in cui si svolgano le elezioni prima dell'esercizio della delega, alla proposta di legge è allegata una tabella con l'elenco dei 51 collegi circoscrizionali per l'elezione del Senato. È ammessa la possibilità per le liste di presentarsi in coalizione. I partiti e i gruppi politici presentano liste di candidati nei collegi circoscrizionali, composte da un candidato circoscrizionale e da un numero di candidati nei collegi uninominali pari al numero dei collegi stessi. Il voto è unico ed è espresso per il candidato del collegio uninominale e, contestualmente, per la lista identificata da rispettivo contrassegno, senza espressione di voto di preferenza. Le soglie di accesso alla ripartizione dei seggi sono nazionali

alla Camera e regionali al Senato e sono fissate al 20 per cento della coalizione e al 5 per cento per le liste non coalizzate. All'interno della coalizione, la soglia per le liste è del 3 per cento con il recupero della prima lista sotto soglia (analogamente a quanto previsto dalla legge 270/2005). È inoltre prevista la soglia del 20 per cento per le liste collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche. Per la Camera i seggi spettanti a ciascuna lista sono ripartiti nelle circoscrizioni e poi nei collegi circoscrizionali con lo stesso metodo vigente a seguito della legge 52/2015, con le modifiche necessarie all'introduzione delle coalizioni. Sono ammesse pluricandidature fino ad un massimo di 10 collegi circoscrizionali; i candidati eletti in più collegi optano per quello in cui hanno ottenuto la minore cifra elettorale individuale. Per quanto riguarda il Senato, la ripartizione proporzionale dei seggi spettanti in ciascuna regione è effettuata a livello regionale. Tuttavia, al fine dell'attribuzione del premio di governabilità nazionale, vengono sommati i risultati ottenuti in ciascuna regione dalla medesima lista (o coalizione). L'eventuale premio di maggioranza (pari al numero aggiuntivo di seggi necessari ad arrivare a 170 seggi) è ripartito fra le regioni in misura proporzionale al numero di voti validi ottenuti dalla lista o coalizione vincente in ciascuna regione. Viene determinato in tal modo quanti seggi spettano al gruppo vincente in ciascuna regione e, detratti tali seggi dal numero di seggi assegnati alla regione, viene determinato il numero di seggi residui da ripartire tra le altre liste e coalizioni. Una volta stabilito quanti seggi spettano a ciascuna lista, nelle regioni ripartite in più collegi circoscrizionali, gli stessi sono ripartiti nei collegi circoscrizionali con il medesimo metodo previsto per la Camera dei deputati. Sia alla Camera che al Senato, qualora non venga attribuito il premio di maggioranza, rimane ferma la ripartizione proporzionale.

La proposta dispone inoltre, all'articolo 4, una serie di modifiche alla legge n. 459 del 2001 sulla disciplina dell'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero. In particolare il voto per corrispondenza è sostituito dal voto presso seggi appositamente istituiti sul territorio e individuati dalle sedi diplomatiche e consolari all'estero. Le modalità di attuazione delle disposizioni sono rimesse ad un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

La proposta di legge C. 4318 D'Attorre è volta a prevedere un sistema proporzionale, senza premio di maggioranza, con collegi uninominali e liste circoscrizionali, applicando un meccanismo in parte analogo a quello che era previsto per l'elezione dei consiglieri provinciali (cosiddetto *Provincellum*, di cui alla legge 8 marzo 1951, n. 122). Il territorio è ripartito nelle circoscrizioni e nei collegi che erano stabiliti dalla c.d. legge Mattarella (decreti legislativi 20 dicembre 1993, nn. 533 e 534). Restano ferme le disposizioni vigenti relative all'elezione nella circoscrizione Estero. In ogni circoscrizione elettorale (regione per il Senato) del territorio nazionale sono dunque costituiti i collegi uninominali di cui alla legge Mattarella (475 per la Camera e 232 per il Senato). A ogni circoscrizione (regione per il Senato) è altresì attribuito un numero di seggi da attribuire proporzionalmente tramite liste elettorali circoscrizionali (regionali per il Senato), pari complessivamente al numero di seggi spettante alla circoscrizione (alla regione per il Senato), al quale si sottrae il numero dei seggi da attribuire agli eletti nei collegi. La soglia di sbarramento è fissata al 4 per cento su base nazionale sia per la Camera sia per il Senato; per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute (presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche) la soglia è del 20 per cento dei voti validi espressi nella regione. Non è prevista la presentazione delle liste in coalizione. Nessun candidato può essere presentato in più di un collegio né può

presentarsi contemporaneamente in un collegio e nelle liste circoscrizionali; inoltre, nessun candidato può essere presentato in più di tre liste circoscrizionali. Al candidato che risulta eletto in più di una circoscrizione viene attribuito il seggio ottenuto nella circoscrizione ove la lista abbia conseguito la cifra elettorale circoscrizionale di lista più alta. Come evidenziato nella relazione illustrativa, per quanto riguarda le modalità di attribuzione dei seggi si prevede che l'Ufficio centrale nazionale determini dapprima la cifra elettorale nazionale di ogni lista; individua quindi le liste che abbiano superato al soglia di sbarramento e procede al riparto dei seggi attribuiti a livello nazionale tra le liste. Quindi l'ufficio elettorale circoscrizionale: determina la cifra elettorale per ogni lista di candidati; determina nei collegi la cifra individuale dei singoli candidati di ciascuna lista; definisce la cifra elettorale per ogni lista di candidati dividendo il numero dei voti validi ottenuto da ciascuna lista per il totale dei voti validi espressi nel collegio, con l'esclusione dei voti validi espressi per le liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento; la cifra individuale viene determinata moltiplicando il numero dei voti validi ottenuto da ciascun candidato per cento e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio, con l'esclusione dei voti validi espressi per le liste che non hanno raggiunto il quorum. Per quanto concerne le modalità di attribuzione provvisoria dei seggi delle circoscrizioni, l'Ufficio elettorale circoscrizionale, una volta definite le operazioni di calcolo, procede a determinare gli eletti di ciascuna lista nei collegi, secondo le maggiori cifre individuali riportate nei collegi. La differenza tra il numero dei seggi da attribuire nella circoscrizione alla lista, sottratto quello definito con la procedura precedente, definisce il numero di seggi da attribuire ai nominativi in ordine di presentazione nell'elenco di ciascuna lista elettorale circoscrizionale. Per l'attribuzione dei seggi del Senato si segue una procedura analoga. Nella relazione illustrativa si evidenzia che, alla luce della previsione dell'articolo 57 della Costituzione, in base alla quale l'attribuzione dei

seggi deve avvenire su base regionale, non è previsto, per i seggi del Senato, un riequilibrio tra le liste su base nazionale.

Danilo TONINELLI (M5S), osserva che sarebbe stato utile e rispettoso per i cittadini, che hanno indicato chiaramente il loro orientamento con il voto referendario del 4 dicembre 2016, iniziare seriamente nella seduta odierna, terminato il ciclo di audizioni di esperti, ad affrontare il tema della modifica alla legge elettorale. Ma la scarsa presenza di deputati della maggioranza denota, a suo avviso, un preciso dato politico: la chiara volontà di non proseguire nell'esame prima che siano risolti i problemi interni ai partiti della maggioranza medesima. È poi facile immaginare che, in base a come tali problemi saranno risolti, verrà scritta una legge elettorale su misura, in analogia con quanto avvenuto in passato.

Rileva come nelle audizioni tutti gli esperti intervenuti abbiano messo in evidenza dubbi sulla costituzionalità di sistemi uninominali maggioritari abbinati a un premio di maggioranza, in quanto si avrebbe una doppia disproporzione che rientrerebbe certamente nell'ambito delle motivazioni di incostituzionalità della legge elettorale dichiarata dalla Corte costituzionale nelle sue due sentenze.

Un altro profilo di dubbia costituzionalità è legato a quelli che, a suo avviso, sono finti collegi uninominali, dove l'assegnazione del seggio non è legata alla vittoria di un candidato nel suo collegio, ma a un calcolo su base nazionale. Si avrebbe così il paradosso di un candidato vincitore nel suo collegio che non sarebbe eletto, al contrario di uno perdente che potrebbe usufruire dei voti della sua lista su scala nazionale. È l'effetto dello slittamento di voti che, con una sicura distorsione del voto chiaramente incostituzionale, potrebbe portare a non far scattare l'attribuzione di seggi in collegi con un ampio numero di elettori e a farla scattare invece in collegi piccoli.

Ha voluto sottolineare questi aspetti come monito a fare attenzione nella prosecuzione dei lavori della Commissione e

nella scelta del testo base, ricordando come il suo gruppo aveva da subito indicato le criticità costituzionali dell'*Italicum*. Rinnova la sua richiesta, al fine di non approvare una nuova legge che potrebbe essere dichiarata incostituzionale dalla Corte, di fare piccole modifiche alla legge elettorale scaturita dalle sentenze della Corte costituzionale e di adottare, quindi, come testo base la proposta del suo gruppo, il cosiddetto *Legalicum*.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.35.

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

Martedì 7 marzo 2017.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.35 alle 14.50.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 7 marzo 2017. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 15.15.

Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

Emendamenti C. 4135-A, approvato dal Senato, e abb.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, in sostituzione della relatrice impossibilitata

a partecipare alla seduta, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1, nonché gli emendamenti 9.100, 11.100, 14-*bis*.100 e 14-*ter*.100 della Commissione, 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 presidente.

La seduta termina alle 15.20.

AVVERTENZA

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

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Emendamenti C. 2607-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato.