

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni.  
Emendamenti C. 1542-1408-1737-A ..... 18

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 18

#### 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. 1401 Vargiu, C. 1452 Burtone, C. 1453 Balduzzi, C. 1657 Toninelli e petizioni nn. 42, 83 e 99 (*Esame e rinvio*) ..... 18

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro. C. 1843 Fioroni (*Esame e rinvio*) ..... 28

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

In ordine alla proposta di legge C. 1854 Centemero, recante « Disposizioni transitorie in materia di province e di città metropolitane » e alle petizioni nn. 9, 360 e 385 ..... 29

AVVERTENZA ..... 29

#### COMITATO DEI NOVE

*Martedì 10 dicembre 2013.*

**Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni.**  
Emendamenti C. 1542-1408-1737-A.

Il Comitato si è riunito dalle 9.20 alle 9.50 e dalle 15.15 alle 15.55.

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

*Martedì 10 dicembre 2013.*

L'ufficio di presidenza si è svolto dalle 9.50 alle 10.10.

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 10 dicembre 2013. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Intervengono il viceministro dell'interno Filippo Bubbico e il sottosegretario di Stato per l'interno Domenico Manzione.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

**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. 1401 Vargiu, C. 1452 Burtone, C. 1453 Balduzzi, C. 1657 Toninelli e petizioni nn. 42, 83 e 99.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

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.

Comunica che con lettera del 5 dicembre scorso il Presidente della Camera gli ha comunicato che la Conferenza dei presidenti di gruppo, nella riunione svoltasi in pari data, ha convenuto – sulla base della dichiarazione di urgenza deliberata all'unanimità il 31 luglio 2013 – di richiedere che la I Commissione iscriva al proprio ordine del giorno i progetti di legge in tema di modifica della legge elettorale. In tale modo, si evidenzia nella lettera, sarà possibile dare applicazione alla procedura prevista dall'articolo 78 del regolamento in base alla quale – essendo in corso l'esame presso il Senato di proposte di legge sulla medesima materia – vengono attivate le possibili intese con il Presidente di quel ramo del Parlamento al fine di stabilire la priorità dell'esame dei provvedimenti tra le due Camere.

Pertanto, se non vi sono obiezioni, e secondo quanto già convenuto nell'ambito dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, svolgerà nella seduta odierna, in qualità di relatore, la relazione illustrativa delle abbinare proposte di legge e delle petizioni all'ordine del giorno della Commissione, provvedendo contestualmente a scrivere al Presidente della Camera per chiedere l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento.

Danilo TONINELLI (M5S) chiede che la Commissione avvii effettivamente l'esame dei provvedimenti in titolo affinché il Presidente della Camera possa raggiungere le intese con il Presidente del Senato, sulla base della procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, richiama quanto stabilito dall'ar-

ticolo 78 del Regolamento in merito alla procedura per il raggiungimento delle possibili intese tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato quando sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso, ricordando che la Commissione Affari costituzionali del Senato ha iniziato, l'8 agosto scorso, l'esame di progetti di legge vertenti sulla materia elettorale (S. 356 Anna Finocchiaro e Zanda e abb.).

Riccardo FRACCARO (M5S) evidenzia come l'articolo 78 del Regolamento non vieti alla Commissione di procedere nell'esame di progetti di legge aventi un oggetto identico o strettamente connesso a quello di provvedimenti in discussione presso l'altro ramo del Parlamento, in attesa della definizione di possibili intese tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato. Chiede quindi di proseguire l'esame in sede referente in successive sedute da calendarizzare quanto prima.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, evidenzia come, per prassi costante ed in ossequio ad un principio di economia dei lavori parlamentari, la Commissione è tenuta ad attendere la definizione delle possibili intese tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato prima di procedere oltre nell'esame.

Edmondo CIRIELLI (Fdi) ritiene che la I Commissione debba chiedere di poter affrontare in maniera innovativa la questione, proseguendo nell'esame dei progetti di legge in titolo anche in attesa della definizione di possibili intese tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato. Ritiene infatti che la materia debba essere affrontata in questo ramo del Parlamento, tanto più considerato che il Senato non è rappresentativo di tutta la popolazione – in considerazione dell'età prevista per l'elettorato attivo – e del fatto che l'esame delle proposte di legge sembra ormai in una situazione di blocco.

Renato BALDUZZI (SCpI) ritiene corretto il modo di procedere illustrato dal presidente Sisto. Condivide altresì le preoccupazioni rispetto al rischio che venga « sprecato » altro tempo, alla luce della recente sentenza e del connesso comunicato stampa della Corte Costituzionale sulla legge elettorale ma ritiene che il modo migliore di procedere sia quello di rimanere nelle « buone pratiche », attenendosi alla prassi costante.

Gennaro MIGLIORE (SEL) ricorda di essere stato il promotore della richiesta alla Conferenza dei presidenti dei gruppi di attivarsi per chiedere alla I Commissione di incardinare celermente l'avvio dell'esame delle proposte di legge in materia elettorale così da evidenziare la chiara volontà di questo ramo del Parlamento di affrontare la materia. Evidenzia che la questione è, in primo luogo, di carattere politico: condivide quanto precisato dal presidente Sisto riguardo alle norme regolamentari che disciplinano la definizione di possibili intese tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato, ma sottolinea come la questione andrà risolta in primo luogo tra i gruppi parlamentari dei due rami del Parlamento.

Ricorda, infatti, che nell'ambito della Conferenza dei presidenti dei gruppi tutti i rappresentanti presenti hanno chiesto con forza che l'esame delle proposte di legge in materia elettorale si svolga in prima lettura alla Camera. Occorre quindi che le forze politiche che hanno sostenuto tale impostazione assumano contatti con gli omologhi gruppi al Senato per fare presente che questa è la determinazione qui assunta. Altrimenti il rischio è quello di perdere ulteriore tempo.

Mariastella GELMINI (FI-PdL) rileva come la definizione di un testo sulla materia abbia assunto ormai caratteri di assoluta urgenza alla luce della decisione della Corte Costituzionale del 4 dicembre scorso, in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 270 del 2005 e ritiene corretto quanto affermato dal collega Migliore in ordine al

fatto che si tratta di una materia prettamente parlamentare. Ritiene dunque importante sincronizzare i lavori delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato e ritiene che l'inserimento all'ordine del giorno di oggi delle proposte di legge in titolo costituisca un passo in avanti. Sottolinea come occorra imprimere un'accelerazione a questo processo.

Emanuele FIANO (PD) ritiene che la questione in discussione debba prendere le mosse dalle valutazioni politiche dei singoli gruppi parlamentari. Al riguardo, ricorda che il suo gruppo condivide la necessità di spostare alla Camera dei deputati l'esame delle proposte di legge in materia elettorale con l'intento di accelerarne l'approvazione che, alla luce della recente pronuncia della Corte Costituzionale, diviene un atto sostanzialmente obbligatorio. Nel concordare con l'interpretazione dell'articolo 78 del Regolamento prospettata dal presidente Sisto, evidenzia che, a suo avviso, in questa fase non sarebbe utile che la Commissione si soffermasse su una discussione riguardante la decisione assunta dal Senato l'8 agosto scorso in merito alla dichiarazione d'urgenza dell'esame delle proposte di legge in materia elettorale.

Riccardo FRACCARO (M5S), condividendo quanto osservato dal collega Migliore, chiede alla presidenza se sia possibile, con le modalità e le procedure ritenute più opportune, ascoltare presso la Commissione il punto di vista della presidente Finocchiaro circa il prosieguo dei lavori sulla riforma elettorale presso il Senato.

Matteo BRAGANTINI (LNA), nel ritenere condivisibile ogni soluzione che permetta un'accelerazione dell'approvazione di una riforma elettorale, sottolinea che tale esigenza non sarebbe realizzata solo attraverso lo spostamento alla Camera dei deputati dell'esame delle relative proposte di legge. Segnala, al riguardo, che la riforma elettorale necessita, a monte, di una larga condivisione politica in assenza della

quale anche una rapida approvazione della stessa presso la Camera dei deputati sarebbe vanificata nel corso del successivo esame al Senato dove la maggioranza è numericamente inferiore. Fa presente che è assolutamente prioritario, in ogni caso, adottare una legge elettorale che risponda il più possibile sia all'esigenza di assicurare la piena rappresentatività del Parlamento sia a quella di garantire la governabilità.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, fa presente che esiste una questione di metodo derivante dalla lettera dell'articolo 78 del Regolamento che obbliga la presidenza, essendo in corso l'esame presso il Senato di proposte di legge sulla medesima materia elettorale, ad informare il Presidente della Camera affinché vengano attivate le possibili intese con il Presidente del Senato al fine di stabilire la priorità dell'esame dei provvedimenti tra le due Camere.

Sottolinea che ha ritenuto di ascoltare le valutazioni di tutti i gruppi relativamente alla presa d'atto dell'esistenza dei presupposti necessari ad attivare le predette intese.

Rispondendo al collega Bragantini, rileva che le sue osservazioni attengono al merito delle proposte di legge in esame mentre, in questa fase, come ha già sottolineato, la Commissione si deve attenere alla valutazione della sussistenza delle condizioni per l'applicabilità del citato articolo 78 del Regolamento.

Replicando, infine, al collega Fraccaro, che ha chiesto di acquisire in questa sede l'orientamento del Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, fa presente che potrà essere eventualmente il Presidente del Senato, se lo riterrà opportuno, a richiedere alla presidenza della Commissione elementi informativi per la definizione delle possibili intese sulla materia.

Passando all'illustrazione del contenuto delle proposte di legge e delle petizioni in titolo, ricorda che il 4 dicembre scorso la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge elettorale del

2005. Fa presente che da ciò che è noto in base al comunicato stampa – unico atto proveniente dalla Consulta allo stato disponibile – le censure della Corte riguardano due aspetti del sistema elettorale: il premio di maggioranza e le liste bloccate. Dà quindi lettura, per completezza, del comunicato in questione: « La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 270 del 2005 che prevedono l'assegnazione di un premio di maggioranza – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55 per cento dei seggi assegnati a ciascuna Regione. La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che stabiliscono la presentazione di liste elettorali « bloccate », nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza. Le motivazioni saranno rese note con la pubblicazione della sentenza, che avrà luogo nelle prossime settimane e dalla quale dipende la decorrenza dei relativi effetti giuridici. Resta fermo che il Parlamento può sempre approvare nuove leggi elettorali, secondo le proprie scelte politiche, nel rispetto dei principi costituzionali ».

Ricorda che questa pronuncia origina da un ricorso alla Corte Suprema di Cassazione, I sezione civile, del 17 maggio 2013, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della vigente legge elettorale, in particolare delle modifiche introdotte dalla legge n. 270 del 2005 (ordinanza 12060 del 2013). Tale legge, novellando in più parti i testi unici per l'elezione di Camera (Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957) e Senato (Decreto Legislativo n. 533 del 1993), ha introdotto un nuovo sistema elettorale, orientato in senso interamente proporzionale, con premio di maggioranza e articolate soglie di sbarramento per liste e coalizioni.

Ricorda che, ai fini dell'elezione della Camera, la legge reca, in estrema sintesi, i

seguiti contenuti: i partiti politici che intendono presentare liste di candidati possono collegarsi tra loro in coalizioni; i partiti che si candidano a governare presentano il loro programma e indicano il nome del loro leader. I partiti collegati in coalizione depositano lo stesso programma e indicano il nome del capo della coalizione; l'elettore esprime un solo voto per la lista di candidati prescelta; non è prevista l'espressione di preferenze; i seggi sono ripartiti proporzionalmente in ambito nazionale – con il « metodo del quoziente intero e dei maggiori resti » – tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge. Sono previste soglie di sbarramento per le coalizioni nel loro complesso (10 per cento del totale dei voti validi), per le liste che non facciano parte di una coalizione ammessa alla ripartizione (4 per cento), e per le liste che ne facciano parte, ai fini della ripartizione dei seggi già assegnati alla coalizione (2 per cento); alla coalizione di liste (o alla lista non coalizzata) più votata, qualora non abbia già conseguito almeno 340 seggi, è attribuito un premio di maggioranza tale da farle raggiungere tale numero di seggi; l'assegnazione dei seggi spettanti in ogni circoscrizione alle coalizioni e alle liste ha luogo secondo un complesso meccanismo ispirato anch'esso a criteri di proporzionalità e accompagnato da procedure di correzione.

La disciplina proposta per l'elezione del Senato è analoga a quella già descritta con riguardo alla Camera, ma presenta alcune differenze legate alla natura dell'organo, che è eletto « su base regionale » (articolo 57, primo comma, della Costituzione). Queste le principali: i seggi sono ripartiti e assegnati in ambito regionale, e le soglie di sbarramento (più elevate) sono anch'esse riferite al totale dei voti conseguiti nella Regione; è assegnato Regione per Regione anche il premio alla coalizione o lista singola più votata, con l'attribuzione del 55 per cento dei seggi spettanti alla Regione, qualora essa non abbia già conseguito tale risultato. Mentre resta ferma la disciplina elettorale per gli italiani al-

l'estero, sono previste specifiche disposizioni per talune Regioni (Molise, Valle D'Aosta e Trentino-Alto Adige) caratterizzate da bassa popolazione o dalla presenza di consistenti minoranze linguistiche.

Fa quindi presente che le proposte di legge in materia elettorale finora presentate, prospettando spunti normativi già avanzati nella scorsa legislatura, propongono, da un lato, modifiche all'attuale sistema, principalmente incentrate sull'introduzione del voto di preferenza e sulla correzione del premio di maggioranza, dall'altro, una modifica integrale del sistema di elezione di Camera e Senato, tra cui un ritorno al sistema previgente l'approvazione della legge n. 270 del 2005.

Le petizioni abbinate, a loro volta, chiedono: l'immediata abolizione della vigente legge elettorale e la definizione di una legge che consenta all'elettore l'espressione diretta, tramite primarie, di un candidato territoriale, con la certezza della rappresentanza anche delle minoranze in un sistema maggioritario a doppio turno nonché la « destituzione immediata dell'eletto che tradisca la volontà espressa dall'elettore » (n. 42); la definizione di una legge elettorale che garantisca la democrazia, l'alternanza e la stabilità dei governi, prevedendo tra l'altro un tetto minimo di rappresentanza e l'indicazione del premier che, a meno di gravi motivi, resti in carica per tutto il tempo della legislatura (n. 83); l'introduzione del voto di preferenza e norme che stabiliscano il principio di automatiche dimissioni di candidati che, una volta eletti con un simbolo di lista passano ad altro gruppo politico « tradendo la fiducia posta dagli elettori » (n. 99).

Rileva che sono assegnate alla Commissione, inoltre, proposte di legge costituzionale per la parificazione dell'elettorato attivo e passivo per la elezione della Camera e del Senato, che chiaramente dovranno seguire un *iter* distinto rispetto alle proposte di legge in esame.

In merito ai lavori presso il Senato, ricorda che, nella seduta dell'8 agosto 2013, l'Aula del Senato ha approvato all'unanimità la deliberazione con la quale

si chiedeva la dichiarazione d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento, in ordine ai disegni di legge nn. 356, 396, 406, 432, 559, 674 e 685 in materia elettorale.

Nello stesso giorno la 1<sup>a</sup> Commissione ha avviato l'esame dei progetti di legge, proseguito in successive sedute, tra le quali ricorda quella del 4 dicembre scorso in cui la Commissione ha costituito un comitato ristretto, con il compito di riferire alla Commissione, entro il mese di gennaio, sulla possibilità di conseguire un consenso ampio su una proposta di riforma, con la conseguente predisposizione di un testo unificato.

Nel corso dell'esame presso il Senato, in cui sono stati congiunti anche i disegni di legge n. 661 e 1017, il rappresentante del Governo nella seduta del 17 settembre ha chiarito alcuni aspetti tecnici in ordine ad una possibile nuova delimitazione delle circoscrizioni ed, eventualmente, ad una revisione dei collegi elettorali. Sono state differenziate le problematiche connesse all'eventuale necessità di riformare le circoscrizioni elettorali di dimensioni medio grandi (nell'ambito di un sistema elettorale proporzionale, anche se con premio di maggioranza) da quella, invece, di dover ridisegnare circoscrizioni elettorali di piccole dimensioni per un sistema in tutto, o in parte, uninominale come era il precedente sistema. Nel primo caso, infatti, la delimitazione non porrebbe particolari problemi, la legge stessa potrebbe individuare ambiti territoriali non molto ridotti, delimitati – ad esempio – dai confini provinciali o di più province. Nel secondo caso, invece, si deve tenere conto della circostanza che (anche mantenendo fermo il numero di collegi allora previsti) la delimitazione dei collegi uninominali predisposti nel 1993 risulta del tutto inutilizzabile, considerati i relevantissimi mutamenti demografici registrati con i censimenti. Nel caso si presentasse la necessità di ridisegnare collegi uninominali, perciò, oltre a prevedere un congruo periodo di tempo, sarebbe auspicabile riproporre una procedura simile a quella seguita nel 1993, che – oltre a prevedere la formulazione

delle proposte da parte di una Commissione di esperti – ha consentito la partecipazione delle Camere all'*iter* di approvazione dei provvedimenti, coinvolgendo opportunamente anche i consigli regionali e quelli delle province autonome.

Venendo ai contenuti dei progetti di legge, procede alla loro illustrazione raggruppandole in base alla tipologia dell'intervento normativo che esse mirano a realizzare.

Rileva che alcune proposte di legge introducono modifiche al sistema vigente. L'introduzione del voto (o dei voti) di preferenza – a volte accompagnata da altre modifiche al sistema vigente – accomuna molte proposte di legge presentate sia alla Camera che al Senato.

La proposta C. 3 d'iniziativa popolare, per la sola Camera dei deputati, prevede l'espressione di due preferenze; la proposta C. 551 (Francesco Saverio Romano, FI-PdL) propone l'espressione fino a tre preferenze sia alla Camera che al Senato.

La proposta C. 1452 (Burtone ed altri, PD) introduce, sia alla Camera che al Senato, la cosiddetta preferenza di genere, vale a dire la possibilità di esprimere due preferenze, ma con l'obbligo, nel caso di espressione della seconda preferenza, che sia di genere diverso.

Un altro gruppo di proposte, oltre all'introduzione del voto di preferenza, affronta le problematiche connesse con l'attribuzione del premio di maggioranza.

La proposta C. 182 (Pisicchio, Misto), oltre ad introdurre la preferenza di genere (sia al Senato che alla Camera), prevede, nella formazione delle liste il limite massimo del 60 per cento di rappresentanza dello stesso genere. La proposta reca inoltre altre modifiche al sistema vigente quali la modifica delle circoscrizioni per l'elezione della Camera dei deputati (sono riproposte le 32 circoscrizioni in vigore fino al 1993); l'attribuzione del premio di maggioranza al Senato a livello nazionale, pari a 170 seggi e la distribuzione dello stesso nelle circoscrizioni con il medesimo sistema utilizzato per la Camera dei deputati. Sia alla Camera che al Senato (in ragione dell'attribuzione nazionale del

premio, le soglie sono calcolate a livello nazionale) la proposta porta al 3 per cento la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi sia per le liste in coalizione che per le liste « singole ».

La proposta C. 998 (Giorgia Meloni e altri, FdI) introduce, sia alla Camera che al Senato, il voto di preferenza per l'attribuzione del 70 per cento dei seggi di ciascuna circoscrizione; il restante 30 per cento viene attribuito sulla base di liste bloccate.

La proposta, inoltre, prevede l'attribuzione del premio di maggioranza a livello nazionale anche al Senato, consistente in 170 seggi e solo nel caso in cui la lista o coalizione che ha ottenuto il maggior numero di voti validi abbia conseguito almeno 85 seggi (pari a circa il 27,5 per cento dei complessivi 309 seggi del Senato). Anche per l'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera è prevista una soglia minima, pari a 120 seggi (pari al 19,41 per cento dei complessivi 618 seggi della Camera).

La proposta C. 1026 (Rigoni, Rubinato, PD) introduce la preferenza di genere sia al Senato che alla Camera e per la Camera pone la soglia minima del 45 per cento dei voti validi per l'attribuzione del premio di maggioranza.

La proposta di legge C. 1116 (Nicoletti e altri, PD) è dichiaratamente tesa a correggere i principali aspetti problematici dell'attuale sistema elettorale, individuati nell'attribuzione del premio di maggioranza, nella costruzione di maggioranze politiche stabili e nel rapporto tra eletti ed elettori.

Le modifiche proposte introducono la soglia minima del 40 per cento dei voti validi (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato) per l'attribuzione del premio di maggioranza (la cui entità non viene modificata). Qualora nessuna lista o coalizione raggiunga tale quota, è previsto un turno di ballottaggio tra le due liste o coalizioni più votate. Il premio di maggioranza è quindi attribuito alla lista o coalizione più votata nel turno di ballottaggio.

Quanto al rapporto tra eletti ed elettori, viene proposto l'articolazione del territorio in circoscrizioni più piccole delle attuali, corrispondenti al territorio delle province e viene introdotta la preferenza di genere. Le liste, inoltre, dopo il primo candidato devono essere composte da candidati in ordine alternato di genere.

Come già avvenuto nella scorsa legislatura, alcune proposte di legge propongono un ritorno al sistema elettorale vigente precedentemente all'approvazione della legge n. 270 del 2005 (« legge Mattarella »).

Come è noto tale sistema prevedeva, per la Camera, l'elezione dei tre quarti dei deputati assegnati a ciascuna circoscrizione in collegi uninominali e l'elezione della restante quota con metodo proporzionale alle liste che superavano il 4 per cento dei voti validi. Il candidato nel collegio uninominale si doveva collegare con una o più liste presentate nella circoscrizione. L'elettore disponeva di due voti, uno per la scelta del candidato nel collegio, l'altro per la scelta della lista circoscrizionale. Ai fini dell'elezione dei deputati della quota 'proporzionale' alle liste erano sottratti parzialmente i voti ottenuti nei collegi dai candidati collegati alle liste (cosiddetto « scorporo parziale »). Per il Senato era ugualmente prevista l'elezione dei tre quarti dei senatori assegnati a ciascuna regione in collegi uninominali, mentre i restanti seggi erano attribuiti con sistema proporzionale in ambito regionale tra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali. Le candidature nei collegi uninominali erano fatte per gruppi di candidati contraddistinti da un medesimo simbolo e l'elettore disponeva di un solo voto che esprimeva a favore di un candidato nel collegio. Una volta assegnati i seggi uninominali, i restanti seggi erano assegnati in proporzione ai voti ottenuti da tutti i candidati del gruppo (con il metodo d'Hondt) previa sottrazione totale dei voti conseguiti dai candidati eletti nei collegi uninominali (cosiddetto « scorporo totale »).

Il ritorno al precedente sistema elettorale senza alcuna modifica è proposto nei testi Camera C. 632 (Migliore e altri, SEL),

C. 746 (Zampa e altri, PD), C. 894 (Bobba e altri, PD), C. 932 (Giachetti e altri, PD) e C. 1401 (Vargiu, SCpI). Le proposte dispongono l'abrogazione della legge n. 270 del 2005 e la « reviviscenza » dei testi unici per l'elezione della Camera e del Senato nel testo vigente prima dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dalla legge n. 270 del 2005; sono fatte salve le disposizioni concernenti l'elezione dei deputati e dei senatori delle circoscrizioni Estero. La proposta C. 747 (Zampa e Ghizzoni PD) oltre l'abrogazione della legge n. 270 del 2005, reca la delega al Governo per la disciplina di elezioni primarie per la designazione dei candidati uninominali in ciascun collegio.

Altri testi propongono il ritorno al sistema misto delineato dalla legge Mattarella – con la medesima formula della reviviscenza dei testi unici – ma apportano a quel sistema delle modifiche.

La proposta C. 718 (Lenzi, PD) elimina lo scorporo sia al Senato che alla Camera; alla Camera, inoltre, modifica il sistema delle candidature, vietando – per i candidati delle liste circoscrizionali – la possibilità di candidature plurime; nel testo vigente prima della legge n. 270 del 2005, era infatti possibile la contemporanea candidatura in liste circoscrizionali fino ad un massimo di tre.

La proposta C. 749 (Martella, PD), invece, uniforma il sistema di elezione della Camera dei deputati a quello previsto per il Senato, nel quale viene mantenuto lo scorporo totale dei voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi uninominali.

Alcune delle proposte di legge in esame introducono un diverso sistema elettorale.

Tra queste, una proposta prevede candidature in collegi uninominali e attribuzione proporzionale dei seggi, con premio di maggioranza e diritto di tribuna. Si tratta della proposta Cirielli C. 35. Questo progetto di legge riguarda l'elezione della Camera dei deputati e prevede l'attribuzione del 75 per cento dei seggi in collegi uninominali, con sistema proporzionale analogo a quello utilizzato per le elezioni dei consigli provinciali (i collegi rilevano solo ai fini delle candidature), mentre il restante 25 per

cento dei seggi è attribuito a livello nazionale (e poi ripartito nelle circoscrizioni) alla lista o coalizione che ha ottenuto il maggior numero di voti validi per il 20 per cento e alla seconda lista o coalizione per il 5 per cento, configurando in tal modo un premio di maggioranza e un premio di minoranza. Le coalizioni sono formate al massimo da cinque liste collegate ed esprimono un unico programma e un unico leader di coalizione. In ogni circoscrizione ciascuna lista (anche quelle coalizzate tra loro) presenta tanti candidati quanti sono i collegi uninominali della circoscrizione e, contestualmente, presenta anche una lista circoscrizionale bloccata contenente i candidati da eleggere con il premio di maggioranza o di minoranza. L'elettore ha a disposizione un solo voto, con cui sceglie il candidato e, di conseguenza, la lista circoscrizionale collegata. I seggi nei collegi uninominali sono assegnati a livello circoscrizionale sulla base della cifra elettorale dei candidati collegati alla medesima lista, purché abbia superato la soglia del 4 per cento dei voti validi della circoscrizione. La proposta contiene inoltre la delega al Governo per la costituzione dei collegi uninominali e disposizioni transitorie al fine di rendere possibile lo svolgimento delle elezioni prima della costituzione dei collegi.

Un'altra proposta prevede un sistema misto con assegnazione dei seggi in tre distinti livelli. Si tratta della proposta C. 358 Bersani e altri che introduce – per la Camera dei deputati – un sistema misto in cui i seggi sono assegnati in tre distinti livelli, già proposto nella scorsa legislatura con le proposte S. 2846 Finocchiaro e altri e C. 4719 Bersani e altri. I seggi sono assegnati in collegi uninominali per il 70 per cento (433 seggi); nelle attuali circoscrizioni per il 28 per cento (173 seggi) e a livello nazionale per la restante parte (12 seggi). L'elettore dispone di un solo voto con cui sceglie il candidato uninominale e, insieme, la lista ad esso collegata. Il collegio è attribuito al candidato che ottiene la metà più uno dei voti validi, altrimenti si procede ad un secondo turno a cui partecipano tutti i candidati che hanno

ottenuto almeno il 10 per cento dei voti degli aventi diritto. I seggi da attribuire nelle circoscrizioni sono assegnati con sistema proporzionale (metodo del quoziente corretto a +1) sulla base dei voti espressi al primo turno nei collegi della circoscrizione tra le liste che hanno ottenuto almeno il 5 per cento dei voti validi e dopo aver detratto i voti ottenuti – sempre al primo turno – dai candidati che sono risultati eletti sia al primo che al secondo turno. L'assegnazione dei restanti seggi a livello nazionale avviene sulla base dei voti non utilizzati per le precedenti assegnazioni: voti ai candidati nei collegi non risultati eletti, collegati a liste – presenti in almeno 5 circoscrizioni – che non hanno avuto attribuito seggi nelle circoscrizioni.

Il sistema proposto per l'elezione del Senato differisce da quello previsto per la Camera in quanto non è prevista la quota « nazionale » di seggi, bensì i seggi spettanti a ciascuna regione sono ripartiti tra il 70 per cento, attribuito nei collegi uninominali, e il restante 30 per cento, attribuito con metodo proporzionale.

Rileva che vi è poi una proposta di legge che prevede un doppio turno di collegio per i due terzi dei seggi e assegnazione nelle circoscrizioni del rimanente terzo. Il sistema elettorale misto proposto dalla proposta C. 876 Sanna, sia per la Camera che per il Senato, è basato sul doppio turno di collegio per i due terzi dei seggi spettanti in ciascuna circoscrizione. L'attribuzione dei restanti seggi avviene con metodo proporzionale in ciascuna circoscrizione, sulla base della cifra elettorale dei gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali che hanno superato una determinata soglia di sbarramento. Le candidature sono presentate nei collegi uninominali per gruppi e nessuno può candidarsi in più di un collegio. Gruppi di candidati possono collegarsi ed esprimere il programma e l'indicazione del premier comune; il collegamento deve essere lo stesso in tutte le circoscrizioni. Le norme sulla parità di genere dispongono che ciascun gruppo non può contenere più di due terzi di candidati dello stesso sesso. I

due terzi dei seggi spettanti in ciascuna circoscrizione (per il Senato in ciascuna regione) viene attribuito in altrettanti collegi uninominali. Il candidato che ottiene il maggior numero di voti del collegio, viene eletto al primo turno se ha ottenuto almeno il 35 per cento dei voti validi altrimenti si va al ballottaggio tra i due candidati più votati.

I restanti seggi (pari a un terzo in ogni circoscrizione) sono attribuiti in ciascuna circoscrizione (al Senato, in ciascuna regione) con il metodo dei quozienti d'Hondt ai gruppi di candidati che hanno superato la soglia di sbarramento pari al 5 per cento dei voti validi, nel caso di gruppi di candidati non coalizzati, ovvero pari al 3 per cento dei voti validi nel caso invece di gruppi di candidati coalizzati. Le soglie di accesso alla ripartizione proporzionale sono calcolate per l'elezione della Camera a livello nazionale, mentre per l'elezione del Senato sono calcolate a livello regionale. La cifra elettorale di ciascun gruppo è costituita dalla somma dei voti ottenuti dai candidati del gruppo al primo turno, nei collegi della circoscrizione, scorporata dei voti degli eventuali candidati dello stesso gruppo che hanno ottenuto il maggior numero di voti nei collegi, che siano risultati eletti o meno (in sostanza vengono sottratti i voti dei candidati risultati eletti al primo turno, ovvero, in quei collegi in cui l'elezione è avvenuta al secondo turno, si sottraggono i voti del candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti al primo turno, indipendentemente dal fatto che sia risultato eletto o meno). La proposta di legge contiene, infine, la delega al Governo per la costituzione dei collegi uninominali.

Un'altra proposta di legge introduce poi il doppio turno di collegio « alla francese ». Ricorda che il doppio turno di collegio « alla francese » è il sistema delineato nella proposta Camera C. 1025 Rigoni e altri per entrambe le camere. Per ciascuna Camera, tutti i seggi (esclusi quelli della circoscrizione estero) sono assegnati in collegi uninominali al candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Se nessun candidato ottiene la mag-

gioranza assoluta, si svolge un secondo turno di votazioni al quale partecipano i due candidati più votati.

Un'altra proposta introduce un sistema elettorale misto con assegnazione del premio di maggioranza ed eventuale doppio turno di coalizione. La proposta di legge C. 1453 Balduzzi delinea un sistema elettorale misto così articolato: il 50 per cento dei seggi di ciascuna Camera è assegnato in collegi uninominali al candidato che ottiene il maggior numero di voti; il restante 50 per cento dei seggi è assegnato con metodo proporzionale alle liste che hanno superato la soglia del 4 per cento dei voti validi a livello nazionale (sia alla Camera che al Senato); il territorio nazionale è ripartito in circoscrizioni, all'interno delle quali sono costituiti i collegi uninominali. Per la Camera dei deputati le circoscrizioni eleggono (per la quota proporzionale) da 4 a 8 deputati, mentre per il Senato le circoscrizioni coincidono con le Regioni; il progetto di legge contiene la delega al Governo per la definizione (entro 3 mesi) dei collegi per entrambe le Camere e delle circoscrizioni per la elezione della Camera dei deputati (articolo 3 della proposta di legge); l'elettore dispone di due voti in un'unica scheda, uno per il candidato uninominale (che deve necessariamente essere collegato ad una lista o ad una coalizione di liste) ed uno per le liste che concorrono all'assegnazione dei seggi in ragione proporzionale; la scheda è composta di tre parti: la prima contiene i nomi dei candidati uninominali, la seconda, in corrispondenza ad ogni candidato, le liste ad esso collegate, la terza, in corrispondenza di ciascuna lista, i nomi dei primi quattro candidati della lista stessa; la scheda è uguale nei due rami del Parlamento; l'attribuzione dei seggi della quota proporzionale, alle coalizioni di liste ed alle liste singole, avviene a livello nazionale sia alla Camera che al Senato. I seggi così assegnati a ciascuna coalizione e lista con il metodo dei quozienti interi e dei maggiori resti, sono quindi ripartiti nelle circoscrizioni (e nelle regioni) secondo lo stesso metodo utilizzato nel sistema vigente per la elezione della Camera (articolo 83, comma 1, punti 8) e 9) decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957); è prevista l'attribuzione di

un premio di maggioranza pari al 55 per cento dei seggi di ciascuna Camera – 340 seggi alla Camera e 170 seggi al Senato – alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei seggi (sommando insieme uninominali e proporzionali) ed abbia ottenuto almeno il 42 per cento dei voti validi della 'quota proporzionale' in entrambe le Camere; se non si verifica quest'ultima condizione si procede ad un secondo turno di votazione tra le liste o coalizioni più votate; per il ballottaggio, è prevista una unica scheda di votazione, con due riquadri distinti uno per la Camera, uno per il Senato; in ciascun riquadro sono presenti le due coalizioni o liste singole che hanno ottenuto il maggior numero di seggi e, per ciascuna di esse, è indicato il nome del capo della forza politica o della coalizione. È prevista inoltre una scheda distinta per gli elettori che hanno diritto di voto solo alla Camera; nel caso di attribuzione del premio di maggioranza, si procede alla ripartizione dei seggi residuali tra le coalizioni e liste singole « perdenti », quindi si procede di nuovo alla ripartizione dei seggi spettanti a ciascuna coalizione e lista singola nelle circoscrizioni. Questa volta, come nella legge vigente, viene utilizzato il quoziente elettorale di maggioranza (per la coalizione o lista singola a cui è stato attribuito il premio) e il quoziente elettorale di minoranza (per le altre liste e coalizioni ammesse al riparto dei seggi; ai seggi attribuiti nelle circoscrizioni a ciascuna lista, infine, sono sottratti i seggi che la stessa lista ha ottenuto con i candidati nei collegi uninominali.

Vi è poi un'altra proposta che introduce un sistema proporzionale a base provinciale e l'espressione di preferenze anche sostitutive. La proposta di legge C. 1657 Toninelli ed altri novella la legge elettorale vigente per la Camera introducendo un sistema proporzionale basato sull'attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni provinciali (per Torino, Milano, Roma e Napoli la circoscrizione, definita metropolitana, è suddivisa in ulteriori ripartizioni) alle liste che superano la soglia nazionale del 2 per cento. Il sistema è coniugato con un metodo di scelta di candidati da parte degli elettori che con-

sente a questi ultimi di cancellare dall'elenco della lista votata, uno o più candidati ed esprimere altrettante preferenze per altri candidati, anche se inseriti nell'elenco di altre liste. Il sistema è adattato al Senato con alcuni correttivi.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, fa presente che i provvedimenti in titolo potranno nuovamente essere iscritti all'ordine del giorno della Commissione una volta definita la procedura delle intese con l'altro ramo del Parlamento, di cui all'articolo 78 del Regolamento.

**Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro. C. 1843 Fioroni**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

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.

Gianclaudio BRESSA (PD) *relatore*, ricorda che tanto la I Commissione della Camera, quanto la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, hanno già approvato in sede referente provvedimenti volti a istituire Commissioni analoghe a quella indicata nel provvedimento in titolo, ma monocamerale.

Si è deciso di abbandonare quindi l'esame di questi provvedimenti e procedere nel senso dell'istituzione di una Commissione bicamerale.

La proposta di legge in esame riprende, in sostanza, il testo del documento parlamentare approvato in sede referente dalla I Commissione con alcuni adattamenti alla natura diversa della Commissione che si propone di istituire.

Nella sua relazione si limiterà, quindi, a evidenziare le differenze tra i due prov-

vedimenti, richiamando per il resto la relazione da lui svolta in sede referente sul documento parlamentare di istituzione di una Commissione parlamentare della sola Camera dei deputati.

Il modello di riferimento che è stato preso è quello della legge istitutiva della Commissione antimafia per la XVII legislatura, ad iniziare dal numero dei componenti che l'articolo 3, comma 1, fissa in venticinque senatori e venticinque deputati.

All'articolo 6 in materia di obbligo del segreto, la proposta di legge ripristina il comma 3 che prevede una sanzione penale, espunta dal documento parlamentare in quanto può essere prevista solo con una norma di legge.

Gli preme sottolineare, infine, che l'articolo 7, comma 5, prevede per le spese di funzionamento della Commissione lo stesso stanziamento che la I Commissione aveva previsto, con l'approvazione di un emendamento in materia, per la Commissione monocamerale.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, nel ringraziare il collega Bressa per la sua relazione, ricorda che già per l'istituzione della Commissione monocamerale era stata ventilata l'ipotesi del passaggio all'esame in sede legislativa, cosa che non era stata possibile perché non è prevista tale sede per l'esame dei documenti parlamentari. Chiede, quindi, ai gruppi di valutare tale ipotesi e di esprimersi in proposito anche in una delle prossime sedute.

Emanuele FIANO (PD) dichiara l'indicazione favorevole del gruppo del Partito Democratico al passaggio in sede legislativa della proposta di legge in esame.

Ricorda che in sede di esame del documento parlamentare, tutti i gruppi si erano espressi per l'eventualità di istituzione di una Commissione bicamerale e auspica, quindi, che si realizzi una convergenza anche sul passaggio in sede legislativa.

Gennaro MIGLIORE (SEL), nell'esprimere l'orientamento favorevole del suo

gruppo al passaggio alla sede legislativa, in relazione alla particolarità e rilevanza della proposta di legge, auspica che anche al Senato si possa procedere in tal senso per una rapida approvazione della proposta di legge medesima.

Renato BALDUZZI (SCpI) dichiara l'orientamento favorevole del suo gruppo al passaggio dell'esame della proposta di legge alla sede legislativa.

Emanuele COZZOLINO (M5S) si riserva di indicare in una prossima seduta l'orientamento del suo gruppo in merito al passaggio alla sede legislativa.

Si riserva altresì di intervenire sul merito del provvedimento in una prossima seduta.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che l'esame preliminare del provvedimento in titolo proseguirà nelle giornate di mercoledì 11 e giovedì 12 dicembre. Quindi, non essendovi obiezioni, fissa il termine per la presentazione di emendamenti alla proposta di legge a lunedì 16 dicembre alle ore 12.

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

**La seduta termina alle 15.10.**

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Martedì 10 dicembre 2013. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.*

**La seduta comincia alle 15.10.**

**In ordine alla proposta di legge C. 1854 Centemero, recante « Disposizioni transitorie in materia di province e di città metropolitane » e alle petizioni nn. 9, 360 e 385.**

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ricorda che la Commissione, nella seduta del 28 novembre 2013, ha concluso l'esame in sede referente del disegno di legge C.

1542, adottato come testo base, e delle abbinare proposte di legge C. 1408 e C. 1737 recanti disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. Lunedì 2 dicembre 2013 si è svolta in Assemblea la discussione sulle linee generali ed è in corso il seguito dell'esame. Il 29 novembre 2013, successivamente al conferimento del mandato al relatore a riferire in senso favorevole all'Assemblea, è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge n. 1854 Centemero recante « Disposizioni transitorie in materia di province e di città metropolitane », vertente su materia identica a quella dei progetti di legge C. 1542, C. 1408 e C. 1737.

Propone pertanto che la proposta di legge n. 1854 sia considerata ricompresa nella relazione già presentata all'Assemblea.

Propone altresì che siano considerate ricomprese nella relazione già presentata all'Assemblea anche le seguenti petizioni: n. 9, con la quale Michele Secchione, da Alatri (Frosinone), chiede norme per la riduzione del numero delle province e per l'accorpamento dei comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti; n. 360 e n. 385, con le quali, rispettivamente, Cristiano Lorenzo Kustermann, da Roma, e altri cittadini e Antonella Fagiolo, da Pomezia (Roma), e altri cittadini, chiedono modifiche al disegno di legge governativo in materia di Città metropolitane e Province (C. 1542).

La Commissione concorda.

**La seduta termina alle 15.15.**

#### AVVERTENZA

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

#### SEDE REFERENTE

*Diritto di asilo.*

*C. 327 Giacomelli, C. 944 Migliore e C. 1444 Di Salvo.*