



Introduzione dell'articolo 59-bis della Costituzione, in materia di approvazione ed efficacia delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

A.C. 2244, A.C. 2335

Dossier n° 300 - Schede di lettura
 27 maggio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2244	2335
Titolo:	Modifica all'articolo 72 della Costituzione concernente la maggioranza necessaria per l'approvazione delle leggi che disciplinano l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica	Introduzione dell'articolo 59-bis della Costituzione, in materia di approvazione ed efficacia delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	On. Forciniti	On. Giorgetti
Iter al Senato:	No	No
Date:		
presentazione:	7 novembre 2019	14 gennaio 2020
assegnazione:	22 maggio 2020	20 febbraio 2020
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali	I Affari costituzionali
Sede:	referente	referente

Contenuto

Le proposte di legge cost. [C. 2244](#) Forciniti e [C. 2335](#) Giorgetti sono volte a stabilire che per l'approvazione delle **leggi elettorali** per la Camera e per il Senato sia richiesto un *quorum* qualificato, pari alla **maggioranza assoluta** per la proposta C. 2335 e alla maggioranza dei **due terzi** per la proposta C. 2244.

La **Costituzione** prevede in via generale che le deliberazioni della Camera e del Senato siano adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una **maggioranza speciale** (articolo 64).

Con riferimento al procedimento legislativo, la Costituzione richiede la "maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in ogni suo articolo e nella votazione finale" per la legge che delibera l'amnistia e l'indulto (art. 79) e per le leggi di revisione della Costituzione e per le altre leggi costituzionali, in seconda deliberazione, secondo quanto prescritto dall'art. 138, terzo comma, della Costituzione.

La Costituzione richiede inoltre l'approvazione a maggioranza assoluta per le seguenti leggi:

- la legge che attribuisce alle regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materia per la quale l'art. 116, terzo comma, della Costituzione richiede l'approvazione della Camera "a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata";
- la legge che definisce il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni per il quale l'art. 81, sesto comma, della Costituzione richiede l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera sulla base dei principi definiti con legge costituzionale;
- l'approvazione in seconda deliberazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, secondo quanto prescritto dall'art. 138, primo e secondo comma, della Costituzione, con l'eventualità della richiesta di referendum.

La proposta di legge cost. C. 2244 Forciniti integra l'**articolo 72** della Costituzione che disciplina la procedura di esame parlamentare dei disegni di legge, nell'ambito della sezione II del Titolo I della parte seconda della Costituzione.

La proposta di legge cost. C. 2335 Giorgetti inserisce invece un nuovo **articolo 59-bis**, nella sezione I del Titolo I della parte seconda della Costituzione, che segue alle previsioni costituzionali che riguardano la modalità di elezione della Camera (art. 56), del Senato (art. 57-59).

Finalità della modifica costituzionale proposta è quella, posta in evidenza nelle relazioni illustrative, di consentire l'effettiva e ampia convergenza sulle regole della competizione elettorale, evitando che si proceda alla modifica della disciplina elettorale in prossimità delle scadenze elettorali.

Al riguardo, si ricorda che il [Codice di buona condotta elettorale](#) definito dalla c.d. Commissione di Venezia operante nell'ambito del Consiglio d'Europa richiama, tra le linee guida, la seguente: "Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o a ad un livello superiore a quello della legge ordinaria".

La proposta di legge cost. C. 2335 Giorgetti aggiunge inoltre che le leggi per l'elezione dei componenti della Camera e del Senato devono essere votate dalle Camere **"a scrutinio palese"**.

In proposito si ricorda che, nell'ambito della Carta costituzionale, solo l'articolo 94 prevede che la mozione con cui ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia al Governo deve essere motivata e votata "per appello nominale". Pertanto, fatta eccezione per tale disposizione, la Costituzione lascia ampia **autonomia ai regolamenti parlamentari** di disciplinare le modalità di votazione.

Sia alla Camera che al Senato, in seguito alle modifiche regolamentari del 1988, il metodo di votazione normale è il **voto palese**, sia in Aula che in Commissione, che permette di sapere se il parlamentare abbia dato un voto favorevole, contrario o si sia astenuto (art. 49 r.C. e art. 113 r.S.).

La votazione palese si effettua per alzata di mano, se la Costituzione o i regolamenti non prevedono una modalità diversa. Su richiesta di venti deputati o quindici senatori o d'ufficio, con decisione del Presidente d'Assemblea, si può procedere alla votazione nominale, che si effettua generalmente con il sistema elettronico.

Accanto alla regola generale della votazione palese, entrambi i regolamenti parlamentari prevedono l'obbligo dello **scrutinio segreto** per le votazioni riguardanti persone (art. 49, co. 1, r.C. e art. 113, co. 3, r.S.). Nelle Commissioni le uniche votazioni ammesse a scrutinio segreto sono le votazioni riguardanti persone. Al contempo, in Aula è prevista la possibilità di ricorrere allo scrutinio segreto, su richiesta di trenta deputati o venti senatori, su determinate materie, secondo le previsioni del Regolamento della Camera e del Senato.

In entrambe le Camere, in particolare, possono essere effettuate a scrutinio segreto – quando ne faccia richiesta il prescritto numero di deputati o senatori – le votazioni che incidono sui diritti di libertà sanciti in Costituzione (artt. 6, da 13 a 22, da 24 a 27), sui diritti di famiglia (artt. 29, 30 e 31, comma secondo), sui diritti della persona umana (art. 32, comma secondo). A questo elenco, si aggiunge al Senato, la possibilità di utilizzare il voto segreto anche in tema di tutela economica della famiglia (art. 31, comma primo, Cost. – non citato nell'art. 49 r.C.). In entrambe le Assemblee, il voto segreto è inoltre ammesso per le votazioni relative alle modifiche del Regolamento. Ulteriore elemento comune è che nei casi dubbi la decisione spetta al Presidente di Assemblea, sentita, se lo ritiene necessario, la Giunta per il regolamento.

Solo alla Camera, la segretezza può essere richiesta altresì per le deliberazioni sull'istituzione di Commissioni d'inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle **leggi elettorali**. In base all'orientamento interpretativo formalizzato in occasione della seduta della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, che confermava l'interpretazione già fornita nel 1997, è stato stabilito che, ai fini dell'applicazione dell'art. 49, "per leggi elettorali devono intendersi solo le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi", escludendo così l'assoggettabilità allo scrutinio segreto di tutte le norme di carattere organizzativo o riguardanti il procedimento elettorale che in ogni caso "non concorrono a definire le caratteristiche essenziali del sistema elettorale". Nella decisione della Giunta per il regolamento dell'8 aprile 2014, è stato ammesso lo scrutinio segreto, in ragione "della stretta attinenza della materia dell'articolazione delle circoscrizioni elettorali rispetto ai meccanismi di trasformazione dei voti in seggi, tale da configurarla come caratteristica essenziale del sistema elettorale".

La pdl C. 2335 prevede inoltre che le modifiche alla legge elettorale trovino **applicazione a partire dalla seconda legislatura** successiva a quella in corso alla data dell'approvazione. Nella relazione illustrativa si evidenzia come il principale scopo dell'intervento di modifica costituzionale risieda nell'esigenza di evitare di procedere con eccessiva frequenza, e spesso a ridosso delle tornate elettorali, alla modifica delle leggi elettorali.

Al riguardo si evidenzia l'opportunità di valutare se la previsione intenda trovare applicazione anche al caso in cui la modifica della disciplina elettorale sia disposta a seguito di una sentenza che dichiari l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni contenute nella legge elettorale, come avvenuto per la sentenza n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

Nella [sentenza n. 1 del 2014](#) la Corte ha richiamato il carattere autoapplicativo della disciplina elettorale che risultava all'esito delle declaratorie di illegittimità: residuava infatti un sistema proporzionale "depurato

dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza" che assicura il rinnovo degli organi e del quale è impregiudicata la valutazione dell'opportunità e/o dell'efficacia.

La Corte, al contempo, ha scelto di non indicare puntualmente le singole disposizioni di legge conseguentemente incostituzionali ma si è limitata ad affrontare tre aspetti della disciplina di risulta. Il primo riguardava la disposizione che stabiliva che fossero proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima «secondo l'ordine di presentazione»: essa non appariva alla Corte incompatibile con l'introduzione del voto di preferenza, "dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza". Il secondo riguardava le disposizioni sulla redazione delle schede elettorali su cui dovevano essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione: esse, secondo la Corte, non escludevano che le schede fossero integrate da uno spazio per l'espressione della preferenza. Il terzo aspetto riguardava il carattere unico della preferenza: tale carattere secondo la Corte risultava "in linea con quanto risultante dal referendum del 1991, ammesso con sentenza n. 47 del 1991, in relazione alle formule elettorali proporzionali".

La Corte ha evidenziato come comunque, il legislatore non solo potrà compiere "interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi" della sentenza per risolvere altri "simili eventuali inconvenienti" ma, "ove lo ritenga, potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua".

Nella [sentenza n. 35 del 2017](#) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono un turno di ballottaggio e delle norme che consentono "al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione".

La Corte ha sottolineato al riguardo che la normativa che restava in vigore a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale del ballottaggio era idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, così come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale: qualora, all'esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non avesse ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, si sarebbe inteso che restasse fermo il riparto proporzionale dei seggi.

Riguardo alla caducazione della facoltà di opzione posta in capo ai candidati pluri-eletti, la Corte ha posto in evidenza come il criterio del sorteggio, che permaneva, nel medesimo art. 85 del DPR 361/1957, quale criterio residuale, fosse ciò che rimaneva, allo stato, dell'originaria volontà del legislatore espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale. Il permanere del criterio del sorteggio restituisce pertanto, come ribadito in più occasioni dalla Corte (da ultimo, nelle sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008) una normativa elettorale di risulta, immediatamente applicabile all'esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. Tuttavia – evidenziava la stessa Corte – appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori".

Le modifiche alla disciplina elettorale nel tempo

Finalità delle proposte di legge costituzionale in esame è, come ricordato, quella di consentire una maggiore stabilità nel tempo della legislazione elettorale, sul modello degli altri Paesi, evitando che si proceda con eccessiva frequenza a modifiche del quadro normativo.

I sistemi elettorali che si sono susseguiti nel tempo sono così riassumibili (fonte [Camera dei deputati – Portale storico – I sistemi elettorali](#)):

- [Maggioritario: uninominale a doppio turno \(1848-1880\)](#)
- [Maggioritario: scrutinio di lista \(1882-1890\)](#)
- [Maggioritario: uninominale \(1892-1913\)](#)
- [Proporzionale \(1919-1921\)](#)
- [Premio di maggioranza \(1924\)](#)
- [Sistema plebiscitario \(1929-1934\)](#)
- [Camera non elettiva \(1939\)](#)
- [Costituente: proporzionale \(1946\)](#)
- [Proporzionale \(1946-1993\)](#)
- [Misto: maggioritario e proporzionale \(1994-2005\)](#)
- [Proporzionale con premio di maggioranza \(2006-2016\)](#)
- [Proporzionale con premio di maggioranza per l'elezione della Camera dei deputati \(2016-2017\)](#)
- [Misto: maggioritario e proporzionale \(2018\)](#)

Da ultimo, nella **XVII legislatura**, il tema della riforma della legge elettorale ha percorso il dibattito parlamentare nell'arco dell'intero quinquennio.

La discussione per la modifica del sistema elettorale è stata infatti avviata in sede parlamentare sin dall'avvio della legislatura; quindi, dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 che per la prima volta è intervenuta sulla legislazione elettorale dichiarando l'illegittimità costituzionale di una parte delle disposizioni recate dalla legge n. 270 del 2015 (v. *supra*), il Parlamento ha approvato un sistema di elezione per la Camera dei deputati - la legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) - di impianto proporzionale con premio di maggioranza ed eventuale turno di ballottaggio.

Tale disciplina non interveniva sul sistema elettorale del Senato a seguito della decisione assunta nel corso dell'esame parlamentare di stralciare tali disposizioni in correlazione al testo di riforma costituzionale

che disponeva il superamento del sistema bicamerale paritario e la trasformazione del Senato in organo elettivo di secondo grado.

A seguito dell'esito non favorevole del referendum del 4 dicembre 2016 sul testo costituzionale e della sentenza n. 35 del 25 gennaio 2017 della Corte costituzionale che ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2017 che prevedevano un turno di ballottaggio e delle norme che consentivano "al capolista eletto in più collegi discegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione" (v. *supra*), il tema della riforma elettorale è tornato all'ordine del giorno del Parlamento.

La disciplina per l'elezione del Senato era infatti contenuta nella legge n. 270 del 2005, senza il premio di maggioranza e la configurazione delle liste come 'bloccate' a seguito della sentenza n. 1 del 2014. La disciplina per l'elezione della Camera dei deputati era recata dalla legge n. 52 del 2015, senza il secondo turno di ballottaggio e la facoltà di opzione da parte del pluri-candidato pluri-eletto a seguito della sentenza n. 35 del 2017 (talché il sorteggio diveniva, da residuale, esclusivo strumento di assegnazione del seggio in caso di pluri-elezione). Con l'intento di omogenizzare i due sistemi, si è dunque svolto un articolato iter parlamentare a seguito del quale è giunta ad approvazione la legge n. 165 del 2017 (c.d. Rosatellum).

Nella **XVIII legislatura** è in corso di esame presso la I Commissione l'esame di una proposta di legge volta a modificare il sistema elettorale vigente in senso proporzionale (C. 2329), anche alla luce delle riduzioni del numero dei parlamentari prevista dalla legge approvata dal Parlamento e su cui è previsto lo svolgimento di *referendum* costituzionale ai sensi dell'articolo 138 Cost.. Per ulteriori approfondimenti si veda il seguente [link](#).

Il procedimento di approvazione della legge elettorale: elementi di diritto comparato

Francia

La legge elettorale francese ha il rango di legge ordinaria, anche se la sua collocazione nel sistema delle fonti francese è stata oggetto di ampio dibattito, in particolare con la commissione Balladur, in relazione alla possibilità di una sua costituzionalizzazione.

L'articolo 34 della Costituzione della V Repubblica attribuisce al legislatore ordinario la competenza a definire le regole relative al sistema per l'elezione del Parlamento. La Costituzione, inoltre, definisce il regime del suffragio universale e fissa il numero dei membri dell'assemblea elettiva – in questo senso è infatti intervenuta la *loi constitutionnelle* del giugno 2008 – e affida ad una legge organica la durata in carica di ciascuna delle due assemblee, il numero dei loro componenti, l'importo della loro indennità, le condizioni di eleggibilità e, infine, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità (art. 25 Cost.).

Le procedure di approvazione o di modifica della legge elettorale seguono il procedimento ordinario. L'iniziativa spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, o ai membri del Parlamento. La legge deve essere votata in termini identici sia dall'Assemblée nationale che dal Senato: per l'approvazione è richiesta la maggioranza semplice.

L'articolo 34 della Costituzione francese recita al comma 3 che "La legge stabilisce anche le norme concernenti: il regime elettorale delle assemblee parlamentari e delle assemblee locali (...)".

Ai sensi dell'articolo 25: "Una legge organica fissa la durata dei poteri di ciascuna assemblea, il numero dei suoi membri, le loro indennità, le condizioni di eleggibilità, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità. Essa fissa anche le norme per la elezione delle persone chiamate ad assicurare, in caso di vacanza del seggio, la sostituzione dei deputati e dei senatori fino al rinnovo generale o parziale dell'assemblea di appartenenza".

Germania

I principi del sistema elettorale per il *Bundestag* sono contenuti agli artt. 38 ss. della Legge fondamentale tedesca. In particolare, l'articolo 38, comma 3, della Costituzione dispone la riserva di legge ordinaria per la disciplina del regime elettorale.

La disciplina elettorale è contenuta in una legge federale (*Bundeswahlgesetz*) per l'approvazione o modifica della quale viene seguita una procedura legislativa ordinaria che prevede tre letture e l'approvazione a maggioranza semplice da parte del *Bundestag*.

L'atto originario della legge elettorale federale risale alla legge 9 maggio 1956 n. 21 e ha subito numerose modifiche nel corso del tempo, il più significativo nel 2013 a seguito di una pronuncia del Tribunale Costituzionale Federale. Da ultimo è stata parzialmente modificata con la legge 18 giugno 2019 (art. 1).

L'articolo 38 della Legge Fondamentale recita:

- 1. I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.*
- 2. Ha diritto al voto chi ha compiuto il diciottesimo anno di età; è eleggibile chi ha raggiunto la maggiore età.*
- 3. Ulteriori disposizioni sono stabilite da una legge federale.*

Spagna

L'articolo 81 della Costituzione spagnola affida alla fonte di legge organica la riserva di alcune materie tra cui quella elettorale, che è attualmente disciplinata dalla Ley Organica 5/1985.

La legge organica è una fonte del diritto spagnola ispirata all'omonima francese, e prevede un procedimento rafforzato di approvazione e modifica. La legge organica presenta talune specificità di natura procedimentale previste direttamente dalla Carta fondamentale. L'approvazione, modifica o abrogazione delle leggi organiche richiede la maggioranza assoluta della Camera dei deputati in una votazione finale del progetto nel suo insieme (art. 81, comma 2, Cost.). Raggiunto il quorum, il progetto viene trasmesso al Senato.

Nell'eventualità che il Senato possa opporre il veto a maggioranza assoluta o approvi emendamenti al progetto o proposta di legge organica il testo modificato con gli emendamenti approvati dal Senato ed accolti dalla Camera (a maggioranza semplice ex art. 90, comma 2, Cost.) deve essere sottoposto successivamente ad una votazione d'insieme, che richiede la maggioranza assoluta dei membri della Camera. In caso contrario, sarà ratificato il testo iniziale della Camera e respinti tutti gli emendamenti proposti dal Senato.

L'articolo 81 della Costituzione spagnola recita:

- 1. Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione.*
- 2. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso.*

Per approfondimenti sulla disciplina dei sistemi elettorali dei Paesi indicati, si rinvia al dossier del Servizio Studi su "[Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa](#)".