	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale
---	---	--

LO STATO DELL' ARTE SULLA RIFORMA ELETTORALE



SOMMARIO

1. Sentenze della Corte Costituzionale
2. Rosatellum e proposte di legge
3. Leggi costituzionali n.1 del 19/10/2020 e n. 1 del 18/10/2021
4. Selezione dei candidati ed art. 49 della Costituzione
5. Parità di genere nell'elettorato passivo e nell'esercizio del diritto di elettorato attivo
6. Incentivi per la partecipazione politica e per la riduzione dell'astensionismo
7. Proposta di legge "ben temperata" di 12 costituzionalisti

1. SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Numerose sono state le sentenze della Corte Costituzionale in merito al sistema elettorale riguardante la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica, tra le più recenti vi sono la sentenza n.1/2014, *che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge elettorale n.270/2005* nella parte in cui non consentiva all'elettore di esprimere la sua preferenza, così non consentendogli di esprimere il suo inviolabile potere sovrano, come disposto dall' art.1 della Costituzione, nonché la sentenza della Corte Costituzionale n.35/2017, che rilevando profili di incostituzionalità della legge elettorale n.52/2015 (cosiddetto Italicum) sollecitava l'approvazione di una nuova legge elettorale omogenea per entrambe le Camere.

2. ROSATELLUM E PROPOSTE DI LEGGE


La legge elettorale attualmente in vigore n.165/2017 (cosiddetto Rosatellum) è una legge elettorale mista in quanto maggioritaria per circa un terzo dei seggi, che sono uninominali, e proporzionale per il restante numero dei seggi. Vi sono varie soglie di sbarramento a partire dal 3% su base nazionale sia per la Camera che per il Senato, nell'ambito dei collegi plurinominali, nei quali collegi non è esprimibile alcuna preferenza trattandosi di liste bloccate.

Proposte di legge di modifica del vigente sistema elettorale di Camera e Senato sono rispettivamente: A.C.2329 Brescia, A.C.2346 Molinari, A.C.2562 Meloni e A.C.2589 Sisto.

La proposta di legge A.C. 2329 è stata adottata come testo base con alcune modifiche per il proseguimento dell'esame ed interviene sul sistema attuale superando la ripartizione del territorio in collegi uninominali, prevede anche che l'assegnazione dei seggi avvenga con metodo interamente proporzionale. Viene superata la possibilità per le liste di unirsi in coalizione e sono rimodulate le soglie di sbarramento e per le liste che non raggiungono tali soglie è previsto un "diritto di tribuna". Il Governo è delegato ad adottare, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, un Decreto Legislativo per la determinazione dei collegi plurinominali, tenuto conto delle modifiche previste dalla stessa proposta di legge.

La proposta di legge A. C. 2346 propone l'adozione di un sistema elettorale corrispondente a quello utilizzato nelle elezioni di 1994, 1996 e 2001 (leggi n. 276 e 277 del 1993 cosiddette Mattarella) e, conseguentemente, dispone l'abrogazione delle leggi successivamente approvate al fine di dare luogo alla reviviscenza di tale disciplina.

La proposta di legge A.C. 2562 introduce nel sistema vigente la previsione di un premio di maggioranza da attribuirsi alla lista o coalizione che ottenga almeno il 40% dei voti e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell’arte sulla riforma elettorale
---	---	--

mantenga fissa la quota dei seggi da assegnare nei collegi uninominali, nel numero di 231 per la Camera e 109 per il Senato, con prevalenza della componente maggioritaria in caso di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, così come verificatosi per effetto dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020.

La proposta di legge A.C. 2589 interviene sulla quota di collegi uninominali in cui è suddiviso il territorio e sui criteri relativi all’individuazione e al numero dei collegi plurinominali da prevedersi; tenendo fissa la quota dei seggi da assegnare nei collegi uninominali nel numero di 231 per la Camera e 109 per il Senato, così il sistema elettorale diventa a prevalenza maggioritaria nel caso di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, così come verificatosi per effetto dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020.

3. LEGGI COSTITUZIONALI N.1 DEL 19/10/2020 E N. 1 DEL 18/10/2021

Il legislatore nazionale con la legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020 ha ridotto il numero dei parlamentari modificando gli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione con la duplice finalità: in primo luogo di favorire il miglioramento del processo decisionale delle Camere ed in secondo luogo di ridurre il costo della politica con un risparmio calcolato in circa 500 milioni di euro per ciascuna legislatura.


A partire dalla prossima legislatura il numero complessivo dei parlamentari è ridotto del 36,5%, rispettivamente alla Camera dagli attuali 630 vi saranno 400 Deputati ed al Senato dagli attuali 315 vi saranno 200 Senatori.

A seguito di tale modifica costituzionale è sorta l’esigenza di ridefinire i collegi elettorali ed, a tal proposito, il Parlamento già aveva approvato la legge 27 maggio 2019, n. 51 *“Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”* e, conseguentemente, si è provveduto alla rideterminazione dei collegi elettorali a seguito della riduzione del numero dei parlamentari con il Decreto Legislativo 23 dicembre 2020 n. 177, che ridefinisce il numero e la dimensione dei collegi uninominali e plurinominali per le elezioni della Camera e del Senato.

Il legislatore con la legge costituzionale n. 1 del 18.10.2021 equipara l’elettorato attivo per l’elezione del Senato a quello della Camera, riducendo l’età occorrente per esercitare il diritto di voto per l’elezione del Senato da 25 a 18 anni, e così sostituendo il comma 1 dell’art. 58 della Costituzione.

4. SELEZIONE DEI CANDIDATI ED ART. 49 DELLA COSTITUZIONE

A tutt’oggi non è stata disciplinata con legge né la selezione dei candidati negli ambiti elettivi né la costituzione ed il funzionamento stesso dei partiti politici, pur prescrivendo l’art.49 della Costituzione che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Fermo restando che in Germania è stata disciplinata tale materia, in Italia i partiti politici si configurano quali associazioni non riconosciute con una duplice disciplina: 1) privatistica in quanto soggetti alle sole norme del Codice civile applicabili alle associazioni culturali, ricreative e sportive, essendo esonerati dal regime dei controlli che incomberebbero loro se fossero considerati enti pubblici; 2) pubblicistica in quanto la Costituzione all’art.18

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell’arte sulla riforma elettorale
---	---	--

riconoscendo ai cittadini il diritto di associazione individua all’art.49 il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con il metodo democratico a determinare la politica nazionale.

5. PARITÀ DI GENERE NELL’ELETTORATO PASSIVO E NELL’ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ELETTORATO ATTIVO

Il Parlamento con legge costituzionale n. 1 del 30 maggio 2003 ha introdotto il principio costituzionale della parità di genere, in particolare, per l’accesso alle cariche elettive, aggiungendo un periodo al comma 1 dell’art.51 della Costituzione (“il comma rosa per il doppio sguardo”).

Tale principio alla luce dell’evoluzione del dibattito dottrinale e costituzionale deve trovare attuazione, a maggior ragione, nella legge elettorale relativa a Camera e Senato prescrivendosi che almeno il 50% di ciascun genere deve essere candidato nelle liste di partito in competizione (elettorato passivo), analogamente anche nell’esercizio del diritto di voto (elettorato attivo) deve prevedersi la doppia preferenza di genere, a pena di annullamento della seconda preferenza se dello stesso genere della prima, si reputa, infatti, che la esprimibilità facoltativa della preferenza rappresenti il massimo della libertà e dell’efficienza del voto nella rappresentatività dei parlamentari così scelti dall’elettorato.


6. INCENTIVI PER LA PARTECIPAZIONE POLITICA E PER LA RIDUZIONE DELL’ASTENSIONISMO

E’ stata istituita, in data 22 dicembre 2021, con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Federico D’Incà, la commissione di studio sul fenomeno dell’astensionismo elettorale, che deve servire ad indagare i motivi alla base del fenomeno e proporre soluzioni e strumenti normativi per favorire la partecipazione dei cittadini ai momenti elettorali.

E’ evidente, ormai da anni, che il livello di partecipazione al voto va via via riducendosi, in quanto da un lato la selezione delle candidature né è stata normata né si è autoregolamentata (le primarie non vengono svolte da tutti i partiti e comunque presentano criticità) e dall’altro lato, nella concretezza, occorre aumentare la platea degli elettori, come di recente è stato già compiuto abbassando il limite di età per votare al Senato dai 25 ai 18 anni, fermo restando che in sede di emendamento a tale legge costituzionale n.1/2021 si proponeva, altresì, anche l’abbassamento dell’età per candidarsi al Senato da 40 a 25 anni similmente alla Camera, rendendo così possibile l’ingresso nel Senato della generazione di 20/30enni, ora assente, a maggior ragione che entrambe le Camere svolgono le stesse identiche funzioni.

Tale aumento della platea dell’elettorato per l’elezione del Senato evita che possano costituirsi due diverse maggioranze politiche, una alla Camera ed un’altra al Senato (*asimmetria delle maggioranze politiche*).

Il tiraggio elettorale, inteso quale capacità di attrazione sia delle liste elettorali che degli stessi candidati, a maggior ragione con l’esprimibilità della doppia preferenza di genere comporta una sana competizione tra partiti e tra i rispettivi candidati, anche nell’ambito della stessa lista di partito, assicurando la maggiore rappresentatività degli eletti ed anche il potere determinante dell’elettore nell’esercizio del voto con l’espressione della preferenza.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell’arte sulla riforma elettorale
---	---	--

La soluzione ottimale è data dalla combinazione innovativa e contestuale tra:

- 1) la parità di genere nelle candidature per la Camera ed il Senato con il 50% di donne ed il 50% di uomini;
- 2) la doppia preferenza di genere, nell’ambito della stessa lista, è esercitabile facoltativamente ed esprimibile nel senso che la seconda preferenza espressa deve essere di genere diverso donna o uomo della prima preferenza espressa, a pena di annullamento di tale seconda preferenza se dello stesso genere della prima preferenza.

Tali due innovazioni hanno un forte valore di incentivazione per la complessiva partecipazione politica determinando la “ *responsabilizzazione biunivoca*” sia nel responsabilizzare gli elettori che con le due preferenze scelgono i candidati quali “ i più rappresentativi” e degli eletti che sono legittimati (*e non nominati*) con la rappresentatività promanante dalle rispettive preferenze ottenute e, conseguentemente con la responsabilizzazione propria degli eletti, i quali, per ciò stesso, percepiscono l’obbligo istituzionale di dover dar conto della loro attività (*accountability*) al proprio elettorato.

7. PROPOSTA DI LEGGE “BEN TEMPERATA” DI 12 COSTITUZIONALISTI

Proposta di legge recante “Reintroduzione del voto di preferenza e divieto di candidature multiple”, elaborata da Fiammetta Salmoni (Università Guglielmo Marconi di Roma), Lara Trucco (Università di Genova), Alessandro Morelli (Università di Messina), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Bruno De Maria (Università Federico II di Napoli), Giovanni Moschella (Università di Messina), Adriana Apostoli (Università di Brescia), Claudio De Fiores (Università della Campania Luigi Vanvitelli), Gaetano Azzariti (Università La Sapienza di Roma), Michele Della Morte (Università del Molise), Giovanni Tarli Barbieri (Università di Firenze), Valeria Marcenò (Università di Torino).

(Nota di redazione: Tale proposta di legge è stata illustrata dai promotori presso la Sala stampa della Camera dei deputati, in data 18 febbraio 2022, per apportare tali due specifiche modificazioni elettorali senza mutare l’assetto della vigente legge elettorale).

Relazione di accompagnamento alla proposta di legge per la reintroduzione del voto di preferenza e l’eliminazione delle candidature multiple

L’introduzione del voto di preferenza e l’eliminazione della facoltà di proporre candidature multiple nel sistema di elezione vigente per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica rispondono all’esigenza, non più trascurabile, di restituire piena rappresentatività alle Assemblee elettive nazionali. Si auspica che le modifiche proposte si inseriscano in un più ampio processo riformatore, in verità promesso da più parti nel corso della campagna referendaria relativa al testo di legge costituzionale che ha drasticamente ridotto il numero dei parlamentari.

La revisione apportata agli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione dalla legge costituzionale n. 1 del 2020, nonostante il suo carattere puntuale e circoscritto, provocherà, già al momento della sua prima applicazione (che avrà luogo con le prossime elezioni politiche), importanti effetti sistemici riguardanti l’intero ordinamento costituzionale.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022

Costantino Pugliese – Regione Basilicata

Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale

Sul versante della rappresentatività delle Camere, la riduzione da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi, innalzerà la soglia implicita del consenso necessario per essere eletti e comporterà un affievolimento della capacità dei singoli elettori di influire sull'esito dell'elezione stessa. Risulterà più difficoltoso l'ingresso in Parlamento non solo delle formazioni politiche minori, ma anche delle minoranze territoriali (intere zone geografiche non esprimeranno più alcun eletto) e di talune categorie (si pensi al delicato tema della "rappresentanza di genere").


La perpetuazione delle liste bloccate nella parte proporzionale costituisce una delle maggiori criticità dell'attuale sistema di elezione di Camera e Senato. Sembra, infatti, ormai sufficientemente comprovato che la presenza di meccanismi in cui spetta esclusivamente ai leader dei partiti politici di fissare l'ordine di elezione dei candidati, specie in assenza di precise regole di reclutamento (mancano, infatti, le leggi sui partiti politici e, eventualmente, quella sulle elezioni primarie), favorisca la negoziazione di candidature inadeguate, data la facilità di garantire l'elezione soltanto a coloro che si intendono agevolare collocandoli nelle parti alte delle liste bloccate. Con l'attuale sistema i segretari di partito sono titolari di un potere enorme: quello di determinare l'elezione di un candidato piuttosto che di un altro, indipendentemente dalla volontà degli elettori e, quindi, coartando il fondamentale principio della sovranità popolare sancito dall'art. 1 della nostra Costituzione. Ciò comporta, tra le altre cose, che le candidature siano proposte su base elitaria, potendo essere condizionate da logiche di potere o da ragioni meramente economiche.

L'eliminazione delle liste bloccate, pertanto, favorisce un sistema nel quale le scelte dei candidati siano effettuate garantendo pari, libere e consistenti capacità d'incidenza del voto individuale sugli esiti finali e facilita un reclutamento dei parlamentari autenticamente rappresentativo.

Le puntuali modifiche legislative che si propongono con il presente testo non intendono incidere sulla formula elettorale ma soltanto eliminare due meccanismi – le "liste bloccate" e la possibilità delle "candidature multiple" – che limitano sensibilmente il potere di scelta dei rappresentanti politici nazionali da parte degli elettori, incidendo negativamente sull'effettiva rappresentatività degli organi designati. Spetta al Parlamento definire un sistema elettorale che sappia coniugare le esigenze della stabilità con quelle della rappresentatività, nel mutato contesto determinato dalla nuova composizione delle Camere, secondo un disegno che richiede decisioni caratterizzate da una notevole connotazione politica.

Ci si limita a segnalare, peraltro, che la riduzione del numero dei parlamentari ha indirizzato la riflessione sulla eventuale possibilità di adottare correttivi anche riguardo alle modalità di designazione di altri organi costituzionali e a rilevanza costituzionale (primi fra tutti, il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura), affinché questi ultimi possano continuare a rispondere alle esigenze ordinamentali per il soddisfacimento delle quali i Costituenti intesero prevederne la presenza. Si tratta, tuttavia, di interventi che richiedono modifiche (anche del testo costituzionale) ovviamente ben più complesse di quelle che ora si propongono.

In prospettiva comparata, la blindatura del voto di lista (nelle elezioni politiche nazionali) risulta ormai l'eccezione rispetto alla regola dell'espressione della preferenza di voto. Anche senza considerare le esperienze dell'area latino-americana, in cui le liste bloccate

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell’arte sulla riforma elettorale
---	---	--

sono talora reputate incompatibili con l’idea, ivi diffusa, del voto come esercizio di un quarto e autonomo potere (quello appunto elettorale), è comunque riscontrabile un’ampia diffusione del “voto alla persona”, (senza dunque alcuna lista bloccata) variamente declinato come “voto esclusivo” (Regno Unito, Stati Uniti, Francia), voto “singolo” e “plurimo” preferenziale categorico, a seconda dei casi, puro (Norvegia e Finlandia), misto (Germania e, variamente, Belgio, Svezia, Slovacchia), aperto (Lussemburgo, Svizzera), “plurimo preferenziale graduabile trasferibile” (Irlanda, Australia).


Oltre alle più dirette implicazioni sui sistemi di elezione in senso stretto, una siffatta considerazione pare tanto più rilevante in contesti, come quello italiano, nei quali non è dato contare, al momento, su organi terzi e imparziali che garantiscano che l’applicazione dei meccanismi elettorali avvenga sulla base e nel rispetto di regole eque, con la conseguenza di un’ulteriore “blindatura” – scalfita solo in parte dalla Corte costituzionale (sentenza n. 48 del 2021) –, consistente nell’affidare agli stessi soggetti “controllati” il ruolo di “controllori” di sé stessi.

La Corte costituzionale, pur assecondando, nel tempo, la scelta di affidare alle stesse formazioni politiche il delicato compito di indicare l’ordine di presentazione delle candidature (nella valorizzazione dell’art. 49 della Costituzione), ha posto comunque la condizione che l’elettore debba essere «libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza» (sentenza n. 203 del 1975). Il Giudice delle leggi è giunto, per questa via, ad affermare che la libertà di voto risulta compromessa dalle “liste bloccate”, «posto che il cittadino è chiamato a determinare l’elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce. Questi, invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell’ordine di presentazione, sì che anche l’aspettativa relativa all’elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell’eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito. In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014).

Nella sua ormai pluriennale giurisprudenza in materia, la Corte ha mostrato attenzione per le ricadute della disciplina legislativa «rispetto alla libera e genuina espressione del voto popolare», garantita, quale «principio primario e inviolabile dagli artt. 1, 2 e 51 della Costituzione» (sentenze n. 344 del 1993, n. 84 del 1994 e n. 141 del 1996); e ha sottolineato, ancora di recente, l’importanza del voto «per la costituzione degli “organi supremi”, essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo» (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017).

Il testo che si propone punta, dunque, a porre il sistema di voto al passo coi tempi, garantendo la conformità di un suffragio riconosciuto ormai, a tutti gli effetti, come un diritto «inviolabile» (sentenza n. 1 del 2014) e «fondamentale» (sentenza n. 35 del 2017).

Alle criticità di cui si è ragionato va aggiunta quella, almeno altrettanto problematica, costituita dalla “multicandidabilità”, la cui portata risulta amplificata dalla riduzione del

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale</p>
---	--	---

numero dei parlamentari, essendo rimasta invariata la previsione del “tetto massimo” pari a cinque contestuali candidature. Scelta tanto più singolare se solo si pensa a come la stessa analisi comparata getti luce sulla tendenza della maggior parte degli ordinamenti liberaldemocratici a vietare un simile istituto, al punto che il legislatore britannico ha stabilito che «Candidate not to stand in more than one constituency» (art. 22 dell'Electoral Administration Act, per l'elezione della House of Commons, entrato in vigore il 1° gennaio 2007). È significativo che nella stessa patria di origine dell'istituto delle candidature multiple, se ne sia rilevata la pericolosità per le sue possibili applicazioni plebiscitarie, tanto da disporsene la soppressione.

Un tale meccanismo presenta una spiccata attitudine ad alterare il principio “one man, one vote” e tende ad allentare, sino al punto di spezzarlo, il legame di responsabilità politica tra rappresentato e rappresentante.

Le revisioni legislative che si avanzano mirano a intervenire proficuamente in un contesto segnato dall'affievolimento della rappresentatività del Parlamento, dalla perdurante difficoltà per gli elettori di farsi un'idea del “destino” del proprio voto, dalle diverse e ingiustificate chances dei candidati di godere dei meccanismi di blindatura e, soprattutto, dall'impossibilità per il corpo elettorale di poter non rieleggere chi non si è rivelato all'altezza del ruolo affidatogli. Fattori che alimentano, oltretutto,


la diffusa tendenza a investire in forme personalistico-carismatiche di esercizio del potere, incompatibili con l'ispirazione democratica dell'ordinamento costituzionale vigente, e che possono essere causa del ricorrente astensionismo.

La presente proposta di legge intende modificare in melius il sistema di designazione dei parlamentari, in modo autonomo da (comunque auspicabili) interventi organici sullo stesso sistema elettorale ampiamente inteso. Essa, infatti, scardina due “blindature” del sistema vigente che ne ostacolano una resa democraticamente adeguata, col risultato di potenziare la capacità di incidenza del voto individuale sull'esito dell'elezione, a beneficio dei principi di sovranità popolare e di rappresentanza parlamentare consacrati dalla Costituzione.

Si è intervenuti sulle leggi elettorali vigenti in modo “chirurgico”, con riguardo alle sole disposizioni concernenti il sistema di votazione inteso in senso ampio e la previsione della facoltà dei candidati di presentarsi in più collegi elettorali (sino a cinque nella parte plurinomiale del sistema).

Sono proposte, in particolare, le seguenti modifiche del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 che disciplina l'elezione della Camera dei Deputati:

- con l'aggiunta di un terzo comma nell'art. 4 e di un nuovo articolo immediatamente successivo, il 4-bis, è introdotta e disciplinata la possibilità per l'elettore di esprimere un solo voto di preferenza nei collegi plurinominali;
- con la modifica dei commi 2 e 4 dell'art. 19 e del comma 1 n. 6 dell'art. 22 sono vietate e sanzionate con la nullità le candidature multiple;
- l'art. 31, comma 5, è riscritto per adeguarne le previsioni concernenti la formazione della scheda elettorale all'introduzione del voto di preferenza;
- le modifiche del secondo comma dell'art. 58 hanno lo scopo di regolare le modalità di espressione del voto di preferenza; con esse si esclude che la preferenza possa essere meccanicamente attribuita al capolista della lista votata quando l'elettore non abbia

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Costantino Pugliese – Regione Basilicata</p> <p>Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale</p>
---	--	---

espresso il suo voto di preferenza per uno dei candidati della lista votata; il modo in cui va espresso il voto di preferenza e' poi stabilito al primo comma del nuovo art. 59-ter;

- con la modifica dell'art. 59-bis e dell'art. 70, comma 1, e con l'introduzione dei commi da 2 a 4 del nuovo art. 59-ter, è stabilita la nullità delle schede recanti segni di riconoscimento, di quelle in cui il voto è stato espresso per candidati non compresi nella lista votata e di quelle in cui il voto per il collegio uninominale e quello per il collegio plurinominale sono stati resi in favore di liste non collegate; è, inoltre, stabilita la nullità del solo voto di preferenza quando l'elettore esprime più di una preferenza;

- infine, le modifiche degli articoli 68, 71, comma 1 n. 2), 76, comma 1, n. 1), 77, comma 1, 84 comma 1, 85 e 86, comma 1, 119 e l'introduzione dell'art. 82-bis adeguano le vigenti regole dello scrutinio e dell'assegnazione dei seggi all'introduzione del voto di preferenza: il meccanismo attuale resta intatto, si aggiunge solo la regola secondo la quale nei collegi plurinominali, nel limite dei seggi spettanti a ciascuna lista sulla base di quanto già stabilito dalla legge vigente, risultano eletti i candidati che hanno conseguito il maggior numero di preferenze.

Il D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, che disciplina l'elezione del Senato, è così modificato:

- i numeri 1 e 2 del primo comma dell'art. 14, che disciplinano le modalità di voto, sono riscritti prevedendo la possibilità per l'elettore di esprimere il voto di preferenza;

- il terzo comma dell'art. 14 è modificato nella parte in cui rinvia a specifiche disposizioni del D.P.R. n. 361/1957, per rendere coerenti quei rinvii alle modifiche del medesimo D.P.R. n. 361 che si sono proposte;

- è riscritto il primo comma dell'art. 17-bis in modo da prevedere che nelle liste dei collegi plurinominali, nei limiti dei seggi a queste attribuite sulla base delle regole vigenti, sono eletti i candidati che hanno conseguito il maggior numero di preferenze;

- viene abrogato il terzo comma dell'art. 17-bis per adeguare la disciplina al divieto di candidature multiple.

PROPOSTA DI LEGGE

Reintroduzione del voto di preferenza e divieto di candidature multiple

Art. 1

Al Testo unico delle leggi recante norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) All'articolo 4 è aggiunto, in fine, il seguente comma:


«3. Nel collegio plurinominale ogni elettore ha il diritto di attribuire una preferenza per determinare l'ordine dei candidati compresi nella lista votata, nei limiti e con le modalità stabiliti dal presente testo unico;

b) Dopo l'art. 4 è inserito il seguente art. 4-bis:

«Art. 4-bis

Nel collegio plurinominale l'elettore può esprimere una sola preferenza».

c) Nell'art. 19 comma 2 le parole «di cinque» sono soppresse.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale</p>
---	--	---

d) L'art. 19 comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Il candidato in un collegio uninominale non può essere candidato in alcun collegio plurinominale»;

e) Nell'art. 22 comma 1 n. 6), ultima parte, sono soppresse le parole «già presentata nella circoscrizione»

f) L'articolo 31 comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Nel caso di più liste collegate in coalizione, i rettangoli di ciascuna lista e quello del candidato nel collegio uninominale sono posti all'interno di un rettangolo più ampio.

All'interno di tale rettangolo più ampio, i rettangoli contenenti i contrassegni e i nomi dei candidati delle liste nel collegio plurinominale a cui attribuire il voto di preferenza sono posti sotto quello del candidato nel collegio uninominale su righe orizzontali ripartite in due rettangoli.»

g) L'art. 31 comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Nella parte esterna della scheda, entro un apposito rettangolo, è riportata in carattere maiuscolo la seguente dicitura: "Il voto si esprime tracciando un segno sul nome del candidato della lista plurinominale prescelto ed è così espresso per tale candidato, per la lista in cui questo è presente e per il candidato uninominale ad essa collegato. Se non si vuole esprimere la preferenza, il voto va espresso tracciando un segno sul solo contrassegno della lista di candidati prescelta ed è così attribuito a tale lista ed al candidato uninominale ad essa collegato. Se è tracciato un segno sul nome del candidato uninominale il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio"»;


h) Il secondo comma dell'articolo 58 è sostituito dal seguente:

«L'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprime il voto tracciando con la matita sulla scheda un solo segno, comunque apposto, sul contrassegno della lista prescelta. Con la stessa matita esprime il voto di preferenza tracciando un segno sul nome di un candidato del collegio plurinominale della lista prescelta. Sono vietati altri segni o indicazioni. L'elettore può manifestare la preferenza soltanto per i candidati della lista da lui votata. Il voto di preferenza deve essere espresso anche quando l'elettore intende attribuirlo al candidato che per effetto dell'ordine di precedenza di cui all'articolo 18-bis, comma 3, è in testa alla lista votata.

L'elettore deve poi piegare la scheda secondo le linee in essa tracciate e chiuderla. Di queste operazioni il presidente gli dà preventive istruzioni, astenendosi da ogni esemplificazione»;

i) Il terzo comma dell'articolo 58 è sostituito dal seguente:

«Nei casi in cui il segno sia tracciato solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, i voti sono validi anche a favore della lista a questo collegata ai fini dell'elezione nel collegio plurinominale. Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale»;

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale</p>
---	--	---

j) L'art. 59-bis è sostituito dal seguente:

«1. Se l'elettore traccia un segno sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e sul contrassegno della lista per il collegio plurinominale senza esprimere alcuna preferenza, il voto è comunque valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.

2. Se l'elettore traccia un segno sul contrassegno della lista per il collegio plurinominale senza esprimere alcuna preferenza il voto è considerato valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.

3. Se l'elettore traccia un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato, il voto è nullo. Se l'elettore esprime il voto di preferenza per un candidato non compreso nella lista sul cui contrassegno ha comunque tracciato un segno o per un candidato la cui lista non è collegata al candidato del collegio uninominale sul cui nome lo stesso elettore ha tracciato comunque un segno, il voto è nullo.

4. Ogni altro modo di espressione del voto, difforme dalle disposizioni di cui all'articolo 58, secondo comma, e al presente articolo, ne determina la nullità nel caso in cui sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto».

k) Dopo l'articolo 59-bis è inserito il seguente:

«Art. 59-ter – 1. Il voto di preferenza nei collegi plurinominali si esprime tracciando un segno con la matita in corrispondenza del nome e cognome del candidato scelto, ricompreso nella lista votata.

2. Il voto di preferenza espresso per candidati compresi in una lista diversa da quella votata, anche se facente parte della stessa coalizione, non è valido.

3. Se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, si intende che ha votato la lista alla quale appartiene il candidato per il quale ha espresso la propria preferenza. Se l'elettore ha segnato più di un contrassegno di lista appartenente alla medesima coalizione, ma ha espresso la propria preferenza per un candidato appartenente ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartiene il candidato medesimo. Nel caso in cui i contrassegni votati facciano parte di coalizioni diverse è nullo sia il voto di lista che quello di preferenza.

4. Il voto di preferenza è nullo se l'elettore esprime più di una preferenza. Il voto è comunque valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.

l) L'art. 68 è sostituito dal seguente:

«1. Compite le operazioni di cui all'articolo 67, il presidente procede alle operazioni di spoglio delle schede. Uno scrutatore designato mediante sorteggio estrae successivamente ciascuna scheda dall'urna e la consegna al presidente.

2. Il presidente enuncia ad alta voce il nome del candidato del collegio plurinominale per il quale è stato espresso il voto di preferenza; il contrassegno della lista di candidati a cui è stato attribuito il voto per l'elezione nel collegio plurinominale; il cognome del candidato nel collegio uninominale al quale è attribuito il voto. Passa quindi la scheda ad altro scrutatore il quale, insieme con il segretario, prende nota dei voti di ciascun candidato del



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022

Costantino Pugliese – Regione Basilicata

Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale

collegio plurinominale, di ciascuna lista di candidati a cui è stato attribuito il voto per l'elezione nel collegio plurinominale, dei voti di ciascun candidato nel collegio uninominale. Prende altresì nota dei voti espressi in favore del solo candidato nel collegio uninominale collegato a più liste.

3. Il segretario proclama ad alta voce i voti di preferenza di ciascun candidato nei collegi plurinominali, i voti di ciascuna lista di candidati nei collegi plurinominali, i voti di ciascun candidato nel collegio uninominale. Un terzo scrutatore pone le schede, i cui voti sono stati spogliati, nella cassetta o scatola dalla quale sono state tolte le schede non utilizzate. Quando la scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa viene subito impresso il timbro della sezione.

4. È vietato estrarre dall'urna una scheda se quella precedentemente estratta non è stata posta nella cassetta o scatola, dopo spogliato il voto.

5. Le schede possono essere toccate soltanto dai componenti del seggio. Terminato lo scrutinio delle schede, il totale dei voti di preferenza conseguiti da ciascun candidato viene riportato nel verbale e nelle tabelle di scrutinio sia in cifre che in lettere.

7. Il numero totale delle schede scrutinate deve corrispondere al numero degli elettori che hanno votato. Il presidente accerta personalmente la corrispondenza numerica delle cifre segnate nelle varie colonne del verbale col numero degli iscritti, dei votanti, dei voti validi assegnati, delle schede nulle, delle schede bianche, delle schede contenenti voti nulli e delle schede contenenti voti contestati, verificando la congruità dei dati e dandone pubblica lettura ed espressa attestazione nei verbali.

8. Tutte queste operazioni devono essere compiute nell'ordine indicato; del compimento e del risultato di ciascuna di esse deve farsi menzione nel verbale.


9. Il presidente, preposto alla supervisione delle operazioni della sezione, nel corso delle operazioni di cui al presente articolo, verifica il corretto trattamento delle schede da parte degli scrutatori e del segretario, evitando l'uso improprio di penne, matite o altri strumenti di scrittura. I rappresentanti di lista possono segnalare al presidente eventuali violazioni di cui al precedente periodo, che devono obbligatoriamente essere annotate nel verbale».

m) Il primo comma dell'articolo 70 è sostituito dal seguente:

«Fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 58, 59, 59-bis e 59-ter, sono nulli i voti contenuti in schede che presentino scritte o segni chiaramente riconoscibili tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far identificare il proprio voto».

n) L'art. 71, comma 1 n. 2) è sostituito dal seguente:

«2) decide, in via provvisoria, sull'assegnazione o meno dei voti contestati per qualsiasi causa e, nel dichiarare il risultato dello scrutinio dà atto del numero dei voti di preferenza di ciascun candidato nel collegio plurinominale, del numero dei voti di ciascuna lista di candidati nel collegio plurinominale e del numero dei voti di ciascun candidato nei collegi uninominali contestati e assegnati provvisoriamente e di quelli contestati e provvisoriamente non assegnati, ai fini dell'ulteriore esame da compiere da parte dell'Ufficio centrale circoscrizionale ai sensi del numero 2) del primo comma dell'articolo 76.»;

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale</p>
---	--	---

o) L'art. 76, numero 1) del primo comma è sostituito dal seguente:

«1) fa lo spoglio delle schede eventualmente inviate dalle sezioni in conformità all'articolo 73, osservando, in quanto siano applicabili, le disposizioni degli articoli 59, 59-bis, 59-ter, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74 e 75»;

p) Dopo la lettera f) dell'art. 77, comma 1 è inserita la seguente:

f bis) determina la cifra elettorale individuale di ciascun candidato nel collegio plurinominale;

q) Dopo l'articolo 82 è inserito il seguente:

«Art. 82-bis.

1. L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o più esperti scelti dal presidente:

a) determina la cifra individuale di ogni candidato nei collegi plurinominali. La cifra individuale di ogni candidato è data dalla somma dei voti di preferenza validi, ottenuti da ciascun candidato nelle singole sezioni della circoscrizione;

b) determina la graduatoria dei candidati di ciascuna lista nei collegi plurinominali, a seconda delle rispettive cifre individuali. A parità di cifre individuali, prevale l'ordine di presentazione nella lista.

r) L'art. 84 comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Al termine delle operazioni di cui agli articoli precedenti, l'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, in base al numero di preferenze ottenute da ciascun candidato. Se ai candidati non sono attribuite preferenze si segue l'ordine di presentazione contenuto nelle liste»;

s) L'art. 85 è sostituito dal seguente:


Di tutte le operazioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale viene redatto, in duplice esemplare, apposito verbale: un esemplare è rimesso alla Segreteria generale della Camera dei deputati, la quale ne rilascia ricevuta; un altro esemplare è depositato presso la cancelleria della Corte di Cassazione.

t) L'art. 86 comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinominale è attribuito, nell'ambito del medesimo collegio plurinominale, al candidato primo dei non eletti della medesima lista, secondo il numero di preferenze ottenute».

u) L'art. 119 comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. In occasione di tutte le consultazioni elettorali disciplinate da leggi della Repubblica o delle Regioni, coloro che adempiono funzioni presso gli uffici elettorali, ivi compresi i rappresentanti dei candidati nei collegi uninominali e plurinominali e i rappresentanti di lista nonché, in occasione di referendum, i rappresentanti dei partiti o gruppi politici e dei promotori del referendum, hanno diritto ad assentarsi dal lavoro per tutto il periodo corrispondente alla durata delle relative operazioni».

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sulla riforma elettorale
---	---	--

Art. 2

Al Testo unico delle leggi recante norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma dell'articolo 14 è sostituito dal seguente:

«1. L'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprime il voto tracciando con la matita sulla scheda un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista.

2. L'elettore può inoltre indicare una preferenza nel collegio plurinominale tracciando un segno con la matita in corrispondenza del nome e cognome del candidato scelto, compreso nella lista votata. Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale»;

b) il terzo comma dell'articolo 14 è sostituito dal seguente: «Si applica quanto previsto dagli articoli 59, 59-bis e 59-ter del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361»;

c) il primo comma dell'articolo 17-bis è sostituito dal seguente: «1. Al termine delle operazioni di cui agli articoli precedenti, l'Ufficio elettorale regionale proclama eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio in base al numero di preferenze ottenute da ciascun candidato»;

d) il comma 3 dell'articolo 17-bis è abrogato.