

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2691

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **BASLINI**

Presentata il 19 marzo 1985

**Istituzione di un sistema elettorale maggioritario
basato su collegi uninominali con l'elezione in due
turni dei deputati e dei senatori**

ONOREVOLI COLLEGI! — È inutile negare che le vive attese che erano sorte insieme alla nascita della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, sono andate in gran parte deluse dopo i quattordici mesi di lavoro della Commissione stessa. Malgrado le dichiarazioni di buone intenzioni, che pure si sono udite da parte di molti parlamentari, le forze politiche nel loro complesso non sono state in grado di raggiungere un accordo possibile di riforma istituzionale.

In particolare le diverse proposte avanzate in quella sede riguardano più la potatura di rami secchi della Costituzione, la ripulitura formale di alcune parti di essa e l'adeguamento di altre, ma non rispondono certo alle attese riposte dai cittadini in un evento tanto importante, o per lo meno che tale avrebbe dovuto essere, quale la costituzione e il funziona-

mento di una Commissione speciale del Parlamento per le riforme istituzionali.

Tra l'altro, a maggior motivo di rammarico, è anche il fatto che il problema, a mio avviso essenziale, della riforma del sistema elettorale attualmente vigente in Italia, non è stato affrontato, o per lo meno lo è stato solo attraverso una serie di proposte che tuttavia, pur essendo di una certa complessità formale, non modificano la sostanza del sistema rappresentativo proporzionale che esiste nel nostro paese.

Del sistema elettorale si è trattato infatti dopo che la Commissione aveva terminato i suoi lavori, essendosi sostenuto da molti che sarebbe stato opportuno risolvere tale questione, ma che le forze politiche non si erano dichiarate favorevoli a ciò. Probabilmente, è stata una occasione mancata sotto questo profilo e

forse correrà il rischio di esserlo altrettanto la preannunciata prossima sessione di lavori parlamentari, che pare verrà dedicata dalle Camere ai problemi della riforma istituzionale.

Pertanto, vincendo la remora derivante dal fatto di non appartenere alla Commissione bicamerale per le questioni istituzionali, mi sono deciso a presentare l'unità proposta di legge, che riassume una proposta già da tempo avanzata e data alle stampe in un libro (Antonio Baslini-Giuseppe Vegas « *Decidere con il voto* », Sugarco edizioni, 1984) nel quale ho cercato di riassumere i motivi per cui per lo sviluppo della democrazia italiana è giunto ormai il momento di varare un nuovo sistema elettorale, che costituisce lo strumento irrinunciabile per il consolidamento del sistema democratico e insieme per lo sviluppo economico del paese.

Cercherò dunque di spiegare i motivi che mi hanno indotto alla presentazione di questa proposta di legge, che spero possa essere presa in considerazione dalle forze politiche, anche se certamente motivi di preoccupazione, desumibili dall'andamento sinora avuto dal dibattito sulla materia, inducono a grande cautela. Tuttavia occorre dire che la situazione politica tende ad aggravarsi ulteriormente rispetto a quanto già non lo sia oggi.

Per questo è indispensabile giungere sollecitamente ad una riforma istituzionale che però non si limiti a meri aggiustamenti formali e non ritenga come un successo quello di conservare una struttura costituzionale quale quella uscita dalla Assemblea costituente e concretata nella Costituzione del 1948, oggi ad avviso non certo solo mio, superata.

Se la Commissione bicamerale per le questioni istituzionali ha dimostrato, come si diceva, che un accordo tra tutte le forze politiche è possibile solo sulle cose di scarsa importanza, ciò vuol dire che le forze politiche italiane, ove occorresse ancora ribadirlo, non si rendono ancora ben conto delle esigenze conclamate da vasti strati sociali ed economici del paese.

Proprio per rispondere ad esse mi permetto di sottoporre all'attenzione degli onorevoli parlamentari questa proposta di legge, conscio del fatto che una riforma istituzionale dovrebbe partire dal Parlamento.

Certamente molti ritengono che è difficile per un organismo, per un'associazione, un'organizzazione o un ente riformare se stesso, addirittura che sia impossibile; tuttavia non credo che il rinnovamento debba derivare sempre ed esclusivamente da una eteroimposizione, sono fiducioso invece che una autoimposizione, se si vuole una autoregolamentazione degli aspetti deteriori di certi comportamenti, sia il metodo migliore per risolvere le questioni, una volta che si riconosca, ma del che non è lecito ormai più dubitare, che le questioni siano ormai giunte ad una maturazione tale da esigere una sollecita soluzione.

Pertanto ritengo che la migliore misura proponibile nell'immediato, quella che è in grado di consentire il massimo risultato con la modifica istituzionale di carattere formale più limitata, e quindi in sostanza più facilmente realizzabile, sia costituita dalla riforma elettorale.

Chiaramente la riforma elettorale non potrà essere che il primo stadio di una riforma più ampia e più consolidata; il resto verrà dopo e quasi da sé. Non sarà invece necessario modificare immediatamente la Costituzione ed apportarvi le numerose variazioni rese necessarie dalla situazione. La riforma elettorale risponde alla legge matematica del minimo mezzo: in sostanza con la minima modifica possibile si possono ottenere i maggiori risultati sperati. La riforma, e questo è il punto essenziale, essendo attuabile mediante legge ordinaria, non richiede modifiche alla Costituzione, e quindi non richiede l'ampio accordo e la lunga procedura di modifica costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione, tuttavia ha un impatto grandissimo sulla situazione politica, poiché sconvolge le abitudini politiche dei cittadini, della classe politica stessa e la psicologia di entrambi.

La legge elettorale è la prima riforma necessaria, innanzitutto per conseguire l'obiettivo principale di ogni democrazia, quello di consentire ai cittadini di decidere con il loro voto, cioè di realizzare compiutamente il principio democratico. È la cosa che non avviene assolutamente oggi in Italia. Com'è noto, la situazione italiana odierna è altamente assimilabile a quella descritta dal Duverger a proposito del sistema francese della quarta Repubblica. In esso allora, come in Italia oggi, i cittadini con il loro voto danno ai partiti le carte con le quali questi ultimi giocheranno il gioco che loro aggraderà. I cittadini dunque non contano niente, perché sono poi i partiti che diventano liberi, dopo le elezioni, di stringere o abbandonare alleanze, di cambiare, di rovesciare o di confermare linee politiche che pure avevano proclamato irrinunciabili prima delle elezioni stesse e durante la campagna elettorale. I cittadini dunque si sentono spogliati e traditi.

Tutti questi mali sono dovuti, a mio avviso, in gran parte al sistema elettorale proporzionale. Il sistema elettorale proporzionale deriva in Italia, in sostanza, da una decisione della Consulta, che aveva ritenuto tale sistema valido, ma, occorre specificare, principalmente con riferimento alle elezioni di una Assemblea costituente. È infatti abbastanza logico che una Assemblea costituente debba essere lo « specchio » del paese, in modo da poter far esprimere dai rappresentanti del popolo una Costituzione il più possibile sentita e condivisa.

In seno all'Assemblea costituente poi il problema del sistema elettorale venne scarsamente affrontato, vi furono certamente interventi, come quelli di Calamandrei, e prese di posizione, come quelle di Einaudi, contrari al sistema elettorale proporzionale, nella consapevolezza che anche a causa del sistema proporzionale voluto da Nitti nel 1919 era stato facilitato in Italia l'avvento del fascismo, e d'altronde anche l'esempio della Repubblica di Weimar non è rassicurante. L'illustre giurista fiorentino e il futuro Presidente della Repubblica riconosceva-

no la necessità di un sistema elettorale maggioritario, che permettesse l'esistenza di un governo forte in grado di governare. Infatti il sistema proporzionale non serve per reggere una democrazia, superato il momento della sua costituzione, soprattutto quando le difficoltà economiche e politiche richiedono che il sistema democratico funzioni, funzioni bene e assuma le necessarie decisioni senza ritardi, patteggiamenti e compromessi.

In tutti i paesi occidentali non esistono sistemi elettorali proporzionali efficienti, ad eccezione forse del caso tedesco, che però è abbastanza anomalo, poiché ha sinora riflettuto una situazione sociale molto omogenea, diversamente da quella italiana. Il modello di democrazia del consenso cede in tutto il mondo occidentale di fronte a quello della democrazia maggioritaria, che è l'unico mezzo per vincere la scommessa così efficacemente delineata da Shumpeter tra i sistemi capitalistici e i sistemi collettivistici: la maggiore efficienza dei sistemi collettivistici avrebbe rischiato di portare al superamento di quelli capitalistici se questi ultimi non fossero stati in grado di adeguarsi a tale sfida storica.

In realtà, attualmente i sistemi capitalistici avanzati, ed in particolare i sistemi del mondo anglosassone, sono in grado di rispondere alla sfida storica dei paesi collettivistici proprio perché il maggior costo della democrazia — costi in termini di tempi di decisione e di mantenimento degli apparati decisionali democratici — è superato dall'efficienza delle decisioni adottate in un sistema democratico di tipo maggioritario, rispetto a quelle di un sistema totalitario, come quello esistente nei paesi socialisti.

A fronte dunque delle gravi difficoltà, soprattutto di carattere economico, attraversate dal nostro paese, e proprio per permettere la sopravvivenza del sistema democratico e scongiurare da una parte il rischio di una sudamericanizzazione dell'Italia e l'altro, contrapposto, di un ritorno alla efficienza ma dopo la presa del potere da parte di una classe tecnocratica indubbiamente scarsamente democra-

ca, è ora necessario accorgersi anche in Italia della necessità che il sistema democratico, per poter essere consolidato, ma proprio a causa della velocità con cui si evolvono i sistemi economici e politici del mondo moderno, anche mantenuto, debba passare ad un modello di carattere maggioritario.

È per questo motivo che, con la presente proposta di legge, si invoca anche per il nostro paese l'adozione di un sistema elettorale sul modello di quello francese.

In realtà, allorché si propone il cambiamento di un sistema elettorale, visto che non si possono fare esperimenti e, una volta adottato un nuovo sistema, su di esso si deve reggere il successivo governo del paese, perché scopo del sistema elettorale è proprio quello di dare ai cittadini il diritto di scelta del governo, è opportuno varare un sistema che sia già stato positivamente sperimentato e che offra la minima eventualità a rischi di sorta. E proprio sulla base del fatto che il sistema elettorale attualmente vigente in Francia è stato sperimentato da oltre un ventennio, ha dato frutti positivi e si è innestato su una situazione politica e sociale, quella della Francia della quarta Repubblica, assai simile a quella italiana odierna, noi riteniamo che potrebbe essere il sistema più idoneo per risolvere pacificamente i mali in cui versa attualmente la nostra democrazia.

Tra l'altro, è da notarsi che tale sistema non avrebbe l'effetto traumatico di ridurre brutalmente ed immediatamente il pluripartitismo esistente nel paese, bensì riuscirebbe gradualmente ad avvicinare i partiti simili, eventualmente inducendo a fondersi quelli che ideologicamente non sono troppo distanti ed aiutandoli a definire un approccio pragmatico alla realtà. Infatti si deve ricordare che un sistema eccessivamente ideologizzato e « pluralista » come l'attuale, non è il sistema migliore per dare una risposta adeguata e pragmatica ai problemi che si debbono affrontare, soprattutto in una società in rapida evoluzione come la no-

stra. È noto che ogni problema può essere affrontato e risolto secondo diverse prospettive, che in via di semplificazione sono sempre conducibili a due posizioni opposte, ma non può essere mai affrontato secondo tante prospettive quant'è il numero dei partiti attualmente esistenti nel panorama politico italiano. Da ciò deriva che le differenziazioni ideologiche, seppure hanno avuto uno scopo e una giustificazione nel passato, non sono attualmente più sostenibili, e d'altronde la stessa crisi delle ideologie, ormai manifesta in questi anni, non giustifica l'esistenza di tante disparate posizioni politiche, se non in base al semplice desiderio di conquistare il potere da parte di singoli gruppi di pressione o di interesse.

Il tanto conclamato « pluralismo » della nostra democrazia dunque è bene che rimanga confinato nel mondo delle idee, ma non appartenga alla politica, dove certo deve esistere una diversità di posizioni, ma la diversità di posizioni deve sempre, a mio avviso, riflettere la diversità dei modi di risolvere i singoli problemi pratici.

Pertanto, in questo quadro, è logico che il sistema politico debba essere incentrato sulla riduzione dei poli di aggregazione delle forze politiche, che potranno essere al massimo tre, preferibilmente due. Proprio verso questo tripolarismo di transito verso un tendenziale bipolarismo deve essere indirizzata la rifondazione del nostro sistema politico. In questo quadro il sistema elettorale deve tendere alla semplificazione non traumatica dello schieramento mediante la riaggregazione dei partiti politici e la riappropriazione da parte dei cittadini del potere decisionale, garantendo contemporaneamente l'eguale condizione della parità dei punti di partenza tra tutti i partiti. Proprio per questo un sistema elettorale sul modello di quello francese si dimostra il sistema migliore, essendo stato sperimentato in quel paese ed avendo dato sino ad oggi risultati tanto positivi da indurre l'attuale Presidente della Repubblica francese Mitterrand a presentare

una proposta di legge per modificarlo, introducendo parziali principi di proporzionalismo, proprio perché si è reso conto che è grazie al sistema elettorale che si dà ai cittadini il potere di decidere e si garantisce l'alternanza al potere. Pertanto, se esso non venisse modificato, egli, come ha vinto le elezioni del 1981, perderebbe le prossime.

Pertanto ho deciso di presentare la proposta di legge che sottopongo con fiducia all'esame del Parlamento. Essa è assai scarna nell'articolato e trae ispirazione dalla legge vigente nella Repubblica francese: si suddivide in quindici articoli e mira a dare origine a un sistema elettorale maggioritario basato su collegi uninominali con l'elezione in due turni dei deputati e dei senatori. Per quanto riguarda i deputati, il territorio italiano viene suddiviso in tante circoscrizioni quante sono i deputati da eleggere, ai sensi dell'articolo 56 della Costituzione (a tale proposito si deve notare che non è stato precisato il numero dei deputati, in quanto ove esso venisse modificato, sarebbe opportuno non pregiudicare alcuna soluzione): ugualmente avviene per i senatori.

Il progetto prevede inoltre una delega al governo per la definizione delle circoscrizioni elettorali, una operazione sempre assai difficile, essendo in dubbio il sempre possibile rischio che esse vengano artatamente delimitate in modo da favorire l'una o l'altra forza politica; un'altra delega al governo è conferita per la modifica del testo unico delle leggi elettorali, al fine di renderlo armonico con la legge di riforma del sistema elettorale.

Le elezioni, secondo il sistema da me prospettato, verrebbero tenute in due sole giornate: in due domeniche successive; nella prima viene dichiarato eletto il candidato che riporta la maggioranza assoluta dei voti espressi e almeno un quarto dei voti del collegio. Nel caso in cui ciò non si verifichi, si va alla seconda domenica. Nella seconda domenica possono essere ripresentati tutti i candidati presentatisi nella prima e viene eletto chi ha

riportato la maggioranza relativa. In Francia, attualmente, nella seconda domenica non si possono ripresentare tutti i candidati, ma chi ha ottenuto almeno il 12,5 per cento dei suffragi: in Italia tale preclusione potrebbe essere attuata, ma, preferibilmente, è meglio farlo dopo che il sistema sarà andato a regime, per permettere che in un primo turno elettorale i cittadini si adattino a tale meccanismo. D'altronde anche in Francia la soglia del 12,5 per cento è stata introdotta in un secondo tempo.

Non resta a questo punto che tracciare sinteticamente gli effetti che un tale sistema elettorale avrebbe sul nostro sistema politico.

In primo luogo si deve notare che il principale effetto di tale nuovo sistema si rivolgerebbe nei confronti dei partiti.

La partitocrazia, male che tutti in Italia, a parole, dicono di voler combattere, ne riceverebbe un grave colpo; infatti la necessità di dover presentare un candidato in un collegio ristretto, tale da rendere più immediata la sua conoscenza da parte della popolazione, costringerebbe i partiti a presentare una persona credibile e non un « uomo dell'apparato ». E questa già sarebbe una grande innovazione. Inoltre il fatto di non dover concentrare la campagna elettorale nella lotta agli altri candidati dello stesso partito, ma principalmente nella battaglia politica tra i diversi partiti, a seguito dell'abolizione del voto di preferenza, abbasserebbe drasticamente le spese per l'elezione dei membri del Parlamento e pertanto ridurrebbero enormemente la potenziale corruzione insita nel costo tanto elevato dell'elezione.

Inoltre un sistema in base al quale si elegge il Parlamento, ma principalmente il governo, permetterebbe di avere governi stabili, duraturi e soprattutto responsabili. Infatti chi è al governo sa di dover governare, salvo casi eccezionali, per i cinque anni della legislatura e quindi ha tutto il tempo per realizzare il proprio programma; contemporaneamente ne ha tutta la responsabilità — che non può essere gestita a metà — come avviene attual-

mente, e come dimostra anche il fatto che, in base ad una recente indagine, circa il 70 per cento delle leggi approvate nell'Italia repubblicana lo sono state grazie al benevolo assenso del maggiore partito di opposizione — di fronte agli elettori ai quali si presenterà nelle elezioni successive. D'altra parte chi sta all'opposizione si vedrebbe completamente dissociato dall'azione del governo ma non sarebbe relegato all'opposizione come oggi, e godrebbe del privilegio di essere considerato come maggioranza potenziale per il futuro, perché dopo le successive elezioni potrebbe ben andare al governo e modificare completamente la situazione.

Un'altra conseguenza importante deriverebbe dal sistema proposto, cioè quella che, obbligando le forze politiche a cercare di accaparrarsi il maggior numero possibile di voti dei cittadini, tenderebbe naturalmente a portare tutti i partiti al centro dello schieramento politico e ad aumentarne il potenziale di coalizione, rendendo per tal via maggiore la stabilità dei governi e minore l'incidenza dei partiti antisistema.

Infine il sistema proposto permetterebbe concretamente la realizzazione di un'alternanza tra forze democratiche, unico modo per affrontare con speranza di successo la sfida del 2000.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il numero dei deputati e dei senatori è quello previsto dalla Costituzione.

ART. 2.

I deputati e i senatori sono eletti in collegi uninominali con il sistema dello scrutinio maggioritario a due turni.

ART. 3.

Ad ogni collegio sia per l'elezione dei deputati sia per quella dei senatori corrisponde una circoscrizione elettorale.

Il territorio della Repubblica è suddiviso in tante circoscrizioni elettorali quanti sono, rispettivamente, i deputati e i senatori da eleggere.

Ogni circoscrizione non deve, di regola, comprendere il territorio di comuni appartenenti a diverse province nè dividere il territorio comunale, ad eccezione di quello dei comuni nel cui territorio sono comprese più circoscrizioni.

Le circoscrizioni per le elezioni del Senato della Repubblica non possono comprendere il territorio di più regioni.

ART. 4.

Il governo della Repubblica è delegato ad emanare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ed in base ai criteri stabiliti nell'articolo 3 un decreto di modifica della tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, di approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati e della tabella allegata alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, come modificata dalla tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1979, n. 117.

ART. 5.

Le operazioni elettorali si svolgono in due turni, ciascuno di una giornata, in due domeniche successive.

ART. 6.

Al primo turno elettorale sono proclamati eletti solo quei candidati che abbiano conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi e un numero di voti uguale almeno ad un quarto del numero degli iscritti nelle liste elettorali del collegio.

ART. 7.

Al secondo turno elettorale sono proclamati eletti i candidati che abbiano conseguito la maggioranza relativa.

In caso di parità prevale il candidato più anziano.

ART. 8.

Al secondo turno elettorale sono ammessi tutti i candidati che si sono presentati al primo turno. In caso di morte il candidato può essere sostituito.

ART. 9.

Ogni candidato si può presentare in un solo sollegio. Nel caso in cui venga eletto contravvenendo a questa disposizione le sue elezioni sono dichiarate nulle.

ART. 10.

Nel caso di morte, rinuncia o dimissioni dopo le elezioni si fa luogo ad elezioni suppletive.

ART. 11.

Le candidature devono essere presentate da non meno di 100 e non più di 300 elettori e devono essere accettate per iscritto dal candidato.

ART. 12.

I casi di ineleggibilità sono stabiliti dalla legge.

ART. 13.

Le candidature per il secondo turno elettorale non necessitano di presentazione e devono essere depositate entro le ore ventiquattro del martedì successivo al primo turno.

ART. 14.

Gli articoli 1, secondo comma, 2, 3, 4, secondo e terzo comma, 18, primo e quarto comma, 59, 60, 61, 77, 83, 84 e 86, nonché la tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e alla tabella di assegnazione alle regioni del numero dei seggi per la elezione del Senato della Repubblica allegata alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, come modificata dalla tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1979, n. 117, sono abrogati.

È altresì abrogata ogni altra disposizione in contrasto con la presente legge.

ART. 15.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo unico al fine di adeguare ai principi della presente legge il testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni.