CAMERA DEI DEPUTATI N. 1413

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SEGNI, CICCARDINI, AIARDI, ALESSI, ANDREOLI, ANTONUCCI, ARMELLIN, BIONDI, BONFERRONI, CASINI PIER FERDINANDO, CHIRIANO, CRESCENZI, DEL MESE, FUMAGALLI CARULLI, MANFREDI, MELELEO, MERLONI, ORSINI GIANFRANCO, PATRIA, PELLICANÒ, PELLIZZARI, PIREDDA, ROSINI, SANGALLI, SARETTA, SAVIO, SCARLATO, SINESIO, STEGAGNINI, TARABINI, TESINI, USELLINI, VITI, ZAMBERLETTI, ZAMBON, ZOPPI, ZUECH

Presentata il 6 agosto 1987

Modificazioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernenti introduzione dello scrutinio uninominale maggioritario a due turni per l'elezione della Camera dei deputati

ONOREVOLI COLLEGHI ! — A quaranta anni dalla promulgazione della Carta costituzionale l'esigenza di una profonda revisione dei meccanismi istituzionali del nostro paese è ampiamente diffusa. Non è un caso che di recente anche il Capo dello Stato, in un messaggio che ha raccolto amplissimi consensi, abbia sottolineato la necessità ormai indilazionabile di adeguare le nostre istituzioni ad una realtà sociale che ha subìto profonde modificazioni. È necessario snellire il funzionamento delle istituzioni, dare agli organi di Governo la stabilità indispensabile per guidare un paese moderno e in continua evoluzione, e soprattutto far sentire i cittadini partecipi del processo di elaborazione e di decisione politica.

A tal fine una riforma del sistema elettorale proporzionale – che da sola non è sufficiente – è tuttavia una condizione irrinunciabile.

Per sgomberare il campo da possibili obiezioni va subito ricordato che tale riforma non richiede una legge costituzionale, ma può esser fatta con legge ordinaria. E infatti, con il proponimento di non vincolare o di non affievolire comunque la natura ed i limiti dell'attribuzione di competenza del legislatore ordinario in

materia di adozione di un particolare sistema per l'elezione della Camera dei deputati, l'Assemblea costituente, renitente ad ogni proposta fautrice dell'inserimento nella legge fondamentale dello Stato di un determinato sistema per la elezione dei deputati, non intese includere tra le materie soggette a revisione costituzionale la determinazione del sistema per il futuro. Sull'opportunità di escludere dal testo della Costituzione qualsiasi accenno al sistema elettorale influì indubbiamente l'esperienza tratta dagli anni tra le due guerre mondiali, quando gli effetti disgregatori della proporzionale contribuirono ad affossare le libertà ed i regimi parlamentari in Italia ed in Germania, favorendo l'avvento delle dittature fascista e nazista. All'indomani della riconquistata libertà questa consapevolezza, collegata ai condizionamenti che ne risultavano alla formazione di governi stabili ed efficienti la cui mancanza rese possibile la caduta dei regimi democratici, confortò i nostri costituenti a non pregiudicare con disposizioni aventi la rigidità delle norme costituzionali la scelta del sistema elettorale. Fu una decisione ragionevole e saggia, perché oggi, a quarant'anni dalla promulgazione della Costituzione, risultano evidenti gli effetti disgregatori della proporzionale. Essi appaiono inoltre aggravati dalla progressiva disaffezione dei cittadini verso il Parlamento, i cui componenti, eletti con lo scrutinio di lista e non con una elezione diretta, non sono in condizione di mantenere con essi un legame reale di fiducia politica. L'accorgimento di allentare la rigidità della lista bloccata con la facoltà accordata all'elettore di esprimere una o più preferenze per singoli candidati si è tradotto in ultima analisi nell'offerta di una illusione, perché la scelta personale del candidato, da una parte, si disperde nella vastità della circoscrizione e, dall'altra, viene annullata da intese predisposte a favore delle *personae gratae*, sicché spesso il voto dato dall'elettore per singoli candidati presentati nella lista si trasforma nella captazione di un utile consenso a favore della lista, conseguito sulla pelle di consapevoli o inconsapevoli mosche cocchiere. Queste ultime, poi, raramente sono elette, e quando lo sono, vengono fortemente condizionate, indipendentemente dal consenso ricevuto, dalla volontà dei dirigenti del partito, secondo un costume che limita eccessivamente e mortifica le autonomie del parlamentare.

Per garantire quindi, tanto la formazione di governi stabili ed efficienti, quanto l'esistenza di forti legami tra gli elettori e gli eletti, è indispensabile ricostituire questi legami mediante un sistema di elezione diverso da quello attualmente in vigore.

La proposta che formuliamo con questa legge è l'adozione di un sistema elettorale basato sul principio del collegio uninominale, cioè sulla regola, considerata fondamentale in paesi di antica democrazia, che ogni collegio elettorale deve avere un solo rappresentante in Parlamento, che la votazione avviene non tra liste concorrenti ma tra singoli candidati, e che l'eletto è colui che nel collegio ha raccolto il maggior numero di consensi. Ogni comunità ha quindi un unico rappresentante parlamentare, e la scelta di questo avviene con un sistema elettorale che valorizza al massimo il rapporto tra eletto ed elettore, diminuendo il peso della intermediazione dei partiti.

Il collegio uninominale nel sancire, infatti, la proclamazione diretta a deputato del candidato sul quale sia confluito il maggior numero dei voti validamente espressi nell'ambito di una circoscrizione, consente a tutti gli iscritti nelle liste delle sezioni della medesima di considerarlo, nel bene e nel male, come il loro diretto rappresentante e non solo come il titolare del contrassegno sotto il quale ne sia stata promossa la candidatura.

Siamo consapevoli delle difficoltà che una proposta del genere può incontrare nel Parlamento attuale, proprio perché diretta a mettere radicalmente in discussione il potere esorbitante dei partiti; siamo consapevoli, altresì, di possibili inconvenienti cui il sistema elettorale proposto – ben diverso, si noti, da quello vigente nell'Italia pre-fascista – può dar

luogo; di fatto nessun sistema elettorale è perfetto, ma è certo che quello attualmente in vigore sta privando gli elettori dei loro diritti e il Parlamento della sovranità che il nostro sistema costituzionale gli attribuisce per trasferirla a partiti sottratti, nella loro vita interna, ad ogni efficace controllo. Intendiamo perciò dare alla nostra proposta, prima di tutto, il valore di una denuncia pubblica di una situazione sempre più rischiosa per il corretto funzionamento della democrazia nel nostro paese e di un forte invito al Parlamento perché affronti con urgenza il problema. Sui problemi istituzionali, dei quali da troppo tempo si discute, sono possibili scelte diverse, ma non è possibile e non è lecito ad una classe politica responsabile il continuo rinvio.

* * *

La proposta di legge traduce in un sistema articolato il principio del collegio uninominale con due turni di votazione. La elezione al primo scrutinio scatta solo quando un candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi, e non inferiore comunque ad un quarto degli elettori iscritti nel collegio (articolo 2).

In caso contrario la domenica successiva si ripetono le votazioni e viene eletto chi raggiunge il maggior numero di voti (articolo 3).

Per la valida presentazione delle candidature, si è ritenuto opportuno richiedere un numero minimo di firme (500) non altissimo, ma neppure irrisorio, per consentire la possibilità di candidature che siano anche fuori dell'ambito dei gruppi organizzati, ma scoraggiare le avventure elettorali di gruppuscoli minimi che non apporterebbero una positiva dialettica al dibattito elettorale, ma avrebbero solo una funzione di frammentazione (articolo 4).

Particolarmente importante ci sembra il principio che vieta le candidature in più collegi (articolo 4-*bis*). Il sistema attuale, della presentabilità in collegi diversi, è certo in armonia con la regola delle liste di partito, ma contribuisce ad allontanare il parlamentare dal cittadino, attraverso il fenomeno, abbastanza diffuso, di candidature di *leaders* in collegi diversi, e la successiva necessaria rinuncia di uno o più di essi. I cittadini non possono non vedere in questo un ulteriore motivo di allontanamento dall'istituzione parlamentare, e di affievolimento del loro legame con il parlamentare, dato che chi rinuncia ha in genere ottenuto larghi consensi. Per chi voglia istituire il collegio uninominale, uno degli obiettivi è proprio il rafforzamento del rapporto diretto tra eletto ed elettore, ed è logico e coerente il divieto di candidature multiple.

Il capo III, agli articoli 4-*quater*, 4-*quinquies* e 4-*sexies*, regola le procedure per la delimitazione dei collegi; fase di grande delicatezza, proprio con il nuovo sistema elettorale. Occorre porre delle garanzie molto rigide perché la delimitazione dei collegi non si presti a manovre di parte, con alterazioni preventive dei risultati elettorali. La proposta di legge pone un limite molto ristretto, e cioè del 5 per cento, alle possibili variazioni di popolazione tra un collegio ed un altro. Il compito della delimitazione dei collegi viene affidato al Governo attraverso lo strumento del decreto legislativo (articolo 4-*sexies*), ma a garanzia della obiettività dell'operazione viene istituita una Commissione permanente per la determinazione e revisione dei collegi elettorali, di cui fa parte il Presidente della Camera, personalità espresse dalla magistratura amministrativa e dall'ISTAT, e sei docenti universitari o ricercatori nominati dal Governo ma approvati dalla Camera. Per la sua autorevolezza tale Commissione è una valida garanzia della obiettività e serietà dell'operazione. Ovviamente la ripartizione dei collegi avviene in primo luogo nell'ambito regionale, e all'interno di ciascuna Regione sulla base di criteri ben determinati legislativamente (articolo 4-*quater*).

Con il secondo articolo della presente proposta di legge vengono esplicitamente soppresse altre norme del testo unico incompatibili con la nuova formulazione.

Con il terzo articolo si stabilisce il termine di sei mesi entro il quale il Governo è delegato ad emanare il nuovo testo unico.

Onorevoli colleghi, con la presentazione di questa proposta di legge, intendiamo aprire la fase parlamentare delle riforme istituzionali, un tema che è oggi al centro del dibattito politico, che ha avuto nuove spinte dal risultato elettorale del 16 giugno scorso, e che deve ora approdare, non più in fase di studio, come accadde con la Commissione Bozzi, ma in termini concreti nell'ambito del Parlamento. Siamo consapevoli di proporre una svolta storica alla politica italiana. Intendiamo farlo per dare all'Italia un sistema politico più avanzato e più democratico, per migliorare la qualità della vita politica, per dare al Paese criteri di selezione dei gruppi dirigenti che facilitino la creazione di una classe politica all'altezza dei nuovi compiti che aspettano il Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il titolo I del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente:

« TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

CAPO I – SISTEMA DI SCRUTINIO.

ART. 1. – *(Sistema maggioritario a doppio turno).* — 1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a candidati concorrenti in collegi uninominali, con scrutinio maggioritario a due turni.

ART. 2. – *(Primo turno elettorale).* — 1. Al primo turno elettorale è proclamato eletto il candidato che abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, e un numero di voti pari ad almeno un quarto del numero degli elettori iscritti nel collegio.

ART. 3. – *(Secondo turno elettorale).* — 1. Se nessun candidato consegue la maggioranza richiesta al primo turno, le votazioni sono ripetute la domenica successiva a quella del primo turno.

2. È proclamato eletto al secondo turno il candidato che ha conseguito la maggioranza dei voti validamente espressi.

3. In caso di uguaglianza di voti, è proclamato eletto il candidato più anziano di età.

CAPO II – DELLE CANDIDATURE AL PRIMO E AL SECONDO TURNO.

ART. 4. – *(Presentazione delle candidature).* — 1. Le candidature nei collegi uninominali per l'elezione alla Camera dei deputati devono essere presentate e sottoscritte da non meno di 500 e non più di 1.000 elettori iscritti nel collegio e devono essere accettate espressamente dal candidato.

2. Nessuna sottoscrizione è richiesta per le candidature presentate dai partiti o gruppi politici organizzati, costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura precedente o che nelle ultime elezioni abbiano presentato candidature con il proprio contrassegno in almeno due terzi dei collegi ed abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle Camere.

ART. 4-*bis*. – *(Divieto di candidature in più collegi).* — 1. Nessuno può presentare la propria candidatura alla Camera dei deputati in più di una circoscrizione elettorale. La violazione di tale divieto comporta la inammissibilità della candidatura e la nullità delle eventuali elezioni.

ART. 4-*ter*. – *(Candidature al secondo turno – Rinunce).* — 1. Le candidature al secondo turno elettorale non richiedono nuova presentazione.

2. Tuttavia, fino alla mezzanotte del mercoledì antecedente alla domenica fissata per il secondo turno, ciascuno dei candidati può presentare una dichiarazione autenticata di rinuncia all'ufficio centrale circoscrizionale.

CAPO III – DEI COLLEGI UNINOMINALI.

ART. 4-*quater*. – *(Numero, ripartizione e delimitazione dei collegi elettorali uninominali).* — 1. Il territorio della Repubblica è suddiviso in tante circoscrizioni

elettorali uninominali, o collegi, quanti sono i deputati da eleggere.

2. La ripartizione e delimitazione delle singole circoscrizioni uninominali sarà effettuata sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) la ripartizione dei seggi della Camera dei deputati avverrà, in primo luogo, sulla base delle regioni in cui si riparte la Repubblica. A tal fine, si divide il totale dei cittadini abitanti nella Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per il numero dei deputati da eleggere. Tale quoziente rappresenta la cifra di ripartizione della media nazionale, e con essa si procede alla distribuzione dei seggi sul territorio delle varie regioni, in proporzione della popolazione di ciascuna di esse, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Alle regioni che hanno una popolazione inferiore alla cifra di ripartizione della media nazionale è attribuita comunque una circoscrizione elettorale uninominale;

b) successivamente si procederà alla individuazione e delimitazione entro ciascuna regione delle circoscrizioni elettorali uninominali in tal modo assegnate, tenendo conto dei seguenti più specifici criteri direttivi:

1) nessun collegio uninominale può includere territori situati al di là dei confini della regione di appartenenza;

2) salvo il caso delle regioni il cui territorio comprende porzioni insulari, le circoscrizioni elettorali uninominali sono costituite da un territorio continuo. Per quanto è possibile, i collegi uninominali non potranno includere il territorio di comuni appartenenti a province diverse, né dividere il territorio comunale, salvo il caso dei grandi comuni nel cui territorio sono comprese più circoscrizioni;

3) ogni collegio uninominale deve rappresentare tendenzialmente una aggregazione compatta delle condizioni economiche e sociali della popolazione residente;

4) gli scarti dalla media nazionale nella popolazione delle varie circoscrizioni uninominali possono giustificarsi soltanto allo scopo di dare attuazione ai criteri direttivi sopra indicati. In nessun caso, comunque, la popolazione di un collegio uninominale può scostarsi dalla media nazionale oltre il 5 per cento, per eccesso o per difetto.

ART. 4-*quinquies*. – *(Circoscrizioni elettorali)*. — 1. La ripartizione e delimitazione dei singoli collegi uninominali secondo i princìpi e criteri direttivi indicati alle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'articolo 4-*quater*, viene delegata al Governo che, con decreto legislativo, sentita la commissione permanente per la determinazione e revisione dei collegi elettorali prevista all'articolo 4-*sexies*, dovrà stabilire, entro 4 mesi dalla pubblicazione della presente legge, la tabella delle circoscrizioni elettorali uninominali per la elezione dei deputati, che sarà parte integrante della presente legge.

ART. 4-*sexies*. – *(Commissione permanente per la determinazione e la revisione dei collegi uninominali)*. — 1. È istituita una commissione permanente per le circoscrizioni uninominali, che sarà composta dal Presidente della Camera dei deputati, che la presiede, dal presidente dell'Istituto centrale di statistica, da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, eletto da un collegio composto dal presidente del Consiglio di Stato e dai presidenti di sezione dello stesso organo, e, infine, da sei docenti o ricercatori universitari, esperti di questioni elettorali, che non siano parlamentari in carica, designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, ottenuta la fiducia delle Camere all'inizio di ogni legislatura.

2. Nella prima applicazione della presente legge, la designazione dovrà avvenire entro venti giorni dalla pubblicazione.

3. Sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione e

delle variazioni annuali, spetta alla Commissione proporre, entro il termine massimo di tre anni dall'inizio di ogni legislatura, le eventuali modifiche da introdurre nella ripartizione dei collegi elettorali tra le regioni e nella delimitazione territoriale delle singole circoscrizioni. All'uopo, la commissione presenterà apposita relazione al Parlamento ».

ART. 2.

1. Sono espressamente abrogati gli articoli 18, primo e quarto comma, 59, 60, 61, 77, 83, 84 e 86 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nonché la tabella A, allegata allo stesso testo unico.

ART. 3.

1. Il Governo della Repubblica è delegato a emanare, entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo unico, al fine di adeguare ai princìpi della presente legge le restanti norme del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, che non siano state abrogate espressamente o implicitamente.