

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5631

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

QUERCINI, OCCHETTO, ALBORGHETTI, ANGELINI GIORDANO, ANGELONI, ANGIUS, AULETA, BARBERA, BARBIERI, BARGONE, BASSOLINO, BELLOCCHIO, BENEVELLI, BERNASCONI, BEVILACQUA, BIANCHI BERETTA, BINELLI, BORDON, BORGHINI, BOSELLI, BRESCIA, BRUZZANI, BULLERI, CALVANESE, CANNELONGA, CAPECCHI, CASTAGNOLA, CAVAGNA, CERVETTI, CHELLA, CHERCHI, CIABARRI, CIANCIO, CICERONE, CICONTE, CIOCCI LORENZO, CIVITA, COLOMBINI, COSTA ALESSANDRO, CRIPPA, D'ALEMA, DI PIETRO, DI PRISCO, DIGNANI GRIMALDI, DONAZZON, FACHIN SCHIAVI, FELISSARI, FOLENA, FORLEO, FRACCHIA, GABBUZZI, GALANTE, GASPAROTTO, GELLI, GEREMICCA, GRASSI, GRILLI, LAURICELLA, LODI FAUSTINI FUSTINI, LORENZETTI PASQUALE, LUCENTI, MACCIOTTA, MAINARDI FAVA, MAMMONE, MANFREDINI, MANGIAPANE, MANNINO ANTONINO, MARRI, MASINI, MENZIETTI, MIGLIASSO, MINOZZI, MOMBELLI, MONELLO, MONTANARI FORNARI, MONTECCHI, MOTETTA, NAPOLITANO, NARDONE, NICOLINI, ORLANDI, PACETTI, PALLANTI, PALMIERI, PASCOLAT, PELLEGGATTI, PELLICANI, PERINEI, PETROCELLI, PICCHETTI, PINTO, POLI, POLIDORI, PRANDINI, PROVANTINI, QUERCIOLO, REBECCHI, RECCHIA, REICHLIN, RIDI, ROMANI, RONZANI, RUBBI ANTONIO, SAMÀ, SANFILIPPO, SANGIORGIO, SANNA, SANNELLA, SAPIO, SCHETTINI, SERAFINI ANNA MARIA, SERRA GIANNA, SINATRA, SOAVE, SOLAROLI, STEFANINI, STRADA, STRUMENDO, TADDEI, TESTA ENRICO, TOMA, TURCO, UMIDI SALA, VACCA, VELTRONI, VIOLANTE, ZANGHERI

*Presentata il 24 aprile 1991*

Nuove norme per l'introduzione dello scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno eventuale, con lista unica nazionale, doppio voto e recupero dei secondi eletti nei collegi, per l'elezione della Camera dei deputati. Norme per la moralizzazione delle campagne elettorali

ONOREVOLI COLLEGGHI! — 1. Il 9 e il 10 giugno 1991 gli elettori, approvando con oltre ventisei milioni di « sì » la proposta di ridurre drasticamente le preferenze disponibili per l'elezione della Camera dei deputati, hanno indicato in modo fermo e inequivoco una volontà di riforma delle istituzioni e di moralizzazione della vita pubblica che sarebbe grave e irresponsabile ignorare.

I temi politici che hanno segnato il dibattito nella campagna referendaria sono stati due. Anzitutto, la riforma elettorale nel suo significato più pieno: una riforma che, cogliendo alle radici il malessere che travaglia la Repubblica, sia in grado di restituire verità e trasparenza al confronto elettorale, attraverso la limpida competizione di schieramenti, programmi e proposte di governo tra loro alternative.

Al tempo stesso, proprio il quesito referendario per la riduzione dei voti di preferenza ha consentito che si esprimesse in modo democratico e costruttivo una profonda e diffusa volontà di pulizia: i ventisei milioni di elettori che hanno respinto gli appelli all'astensione ed hanno sostenuto la proposta di abrogazione hanno dimostrato di ritenere necessarie quelle riforme che possono restituire dignità e valore alla politica e agli stessi partiti. Non dunque una generica e pericolosa rivolta « antipolitica », ma una domanda di politica pulita; non il rigetto indiscriminato dei partiti politici, ma la ferma — e forse ultimativa — richiesta di una loro profonda riforma, nella loro vita interna e nel rapporto con la società e con le istituzioni. La proposta del collegio uninominale, come elemento caratterizzante di un nuovo sistema elettorale, non è stata dunque concepita, almeno da una grande parte dei promotori del *referendum*, come leva per scardinare e scompaginare l'idea fondativa dei grandi partiti di massa, ma come la strada più limpida e corretta per superare il mercato delle preferenze, causa non ultima di tante degenerazioni della vita politica, rafforzando al tempo stesso il rapporto diretto di responsabilità tra eletti ed elettori.

Da queste considerazioni il Pds trae motivo di conferma delle scelte operate nel documento approvato lo scorso gennaio dal suo congresso costitutivo: la necessità di una riforma elettorale con due obiettivi fondamentali: dare agli elettori il potere di scegliere direttamente, con il voto, la maggioranza di governo; rinnovare la politica per renderla pulita, trasparente, fondata su una competizione tra programmi e non su mediazioni affaristiche o clientelari.

2. Il Pds giunge ora ad indicare compiutamente un proprio progetto di riforma elettorale per la Camera dei deputati, aperto alla riflessione e al confronto, ma saldamente ancorato ai due punti fermi in precedenza indicati: il sistema uninominale per moralizzare la politica con un nuovo legame, più limpido e forte, tra rappresentanti e rappresentati;

la correzione maggioritaria per consentire agli elettori di scegliere tra proposte di governo alternative ed obbligare le forze politiche ad assumere in modo chiaro le proprie responsabilità.

In questa scelta, maturata in una lunga riflessione che fu avviata già nel Pci, non c'è alcuna « conversione sulla via di Damasco » rispetto alla tradizione proporzionalistica che ha segnato le forze progressiste del nostro paese.

Sarebbe errato disconoscere il ruolo positivo svolto dal sistema proporzionale nel faticoso processo di crescita e di consolidamento del pluralismo politico in Italia. Dopo la dittatura fascista, di fronte al pericolo del riemergere di tendenze totalizzanti, la strenua difesa della proporzionale coincise con una più vasta battaglia culturale e politica per l'attuazione della Costituzione e l'affermarsi di valori di libertà, di tolleranza e di laicità, senza i quali un ordinamento non può dirsi democratico. Per molti anni il sistema elettorale proporzionale, pur con limiti e difetti evidenti, ha garantito in larga misura il rispecchiarsi nelle assemblee rappresentative delle aggregazioni, delle tensioni ideali, delle divisioni che si manifestavano nella società. La lotta della sinistra era la lotta per la centralità del Parlamento, in quanto istituzione nella quale trovavano posto e voce ceti sociali, culture, interessi tradizionalmente esclusi dal vecchio stato liberale elitario ed, ancor più, dalla struttura autoritaria di dominio costruita dal fascismo ed ereditata dalla giovane democrazia italiana.

Né si può dimenticare che lo scontro parlamentare del 1953, contro la cosiddetta « legge truffa », fu motivato soprattutto dalla trasparente intenzione, almeno in una parte delle forze centriste, di condurre artificiosamente la maggioranza di governo fino alle soglie necessarie per la elezione degli organi di garanzia e per la stessa revisione costituzionale. Nei primi anni della democrazia repubblicana, nel clima aspro condizionato dalla guerra fredda, ciò avrebbe probabilmente significato un rischio gravissimo per la completezza del patto costituzionale, che già

tanti ostacoli incontrava nella sua corretta e piena attuazione.

Se questi sono stati i meriti storici del sistema proporzionale, non si può ignorare che, almeno da vent'anni, l'effetto combinato del proporzionalismo e della degenerazione partitocratica è rilevabile nello svuotamento progressivo di rappresentatività delle assemblee parlamentari, non più luoghi della decisione politica effettiva e pertanto incapaci di esprimere coerenti linee di maggioranza e di governo. La stessa forza organizzata dell'opposizione è stata smorzata e, per così dire, ammortizzata da un sistema che, per sua natura, non favorisce le alternative nette, ma consente, in cambio, una difesa prolungata di posizioni acquisite. A lungo andare, la difficoltà dell'alternativa ha avuto un effetto di ritorno sullo stesso pluralismo politico, perché la continuità di governo — senza raffronti nei sistemi democratici occidentali — dello stesso partito di centro ha determinato un appannamento della dialettica politica, sia per pratiche consociative estese dal centro alla periferia, sia per il consolidarsi di enormi apparati di potere affaristico e clientelare che, specie nelle regioni meridionali, hanno costantemente eroso spazi sempre più ampi di autonomia e di libertà della società civile.

Bisogna ridare ai cittadini la fiducia nell'utilità del proprio voto, che poi vuol dire fiducia nelle potenzialità democratiche della rappresentanza. Assemblee elettive che si limitano a rispecchiare — con tutte le distorsioni che oggi conosciamo — e non dimostrano capacità di fornire valido supporto ad un'indirizzo politico di maggioranza chiaro, contrapposto ad un altrettanto chiaro indirizzo di opposizione, sono destinate a perdere peso ed influenza nel sistema istituzionale e cedono fatalmente terreno di fronte al prepotere partitico, alle logiche spartitorie extraparlamentari, a velleità bonapartiste più o meno mascherate, a demagogie localistiche di facile presa. L'attuale sistema elettorale — con il concorso di altri, molteplici fattori — favorisce quel curioso fenomeno, tipico della vita politica ita-

liana, per cui la conflittualità permanente tra i partiti facenti parte della coalizione di maggioranza consente a chi condivide da decenni responsabilità di governo di presentarsi con la veste dell'oppositore e tuonare contro i propri alleati, per allontanare da sé il giudizio negativo dell'elettorato.

Il mezzo più adatto per porre fine a questa situazione sembra quello di indurre i partiti a sottoporre al corpo elettorale gli schieramenti che essi intendono realizzare nel Parlamento da eleggere, vincolandoli ad una coerenza, dalla quale oggi si sentono completamente sciolti. I cittadini potranno così premiare o sanzionare scelte programmatiche ed alleanze conseguenti, alla luce dei risultati raggiunti, senza « rendite di posizione », che oggi impigriscono e ottendono la capacità di governo, per la sicurezza di alcuni dell'impraticabilità di alternative concrete, per l'autolimitazione di altri al mero esercizio di un potere di interdizione, che non intacca significativamente l'egemonia del *partner* più grosso della coalizione. La stessa opposizione sarebbe stimolata ad essere più incisiva e puntuale e potrebbe spiegare al massimo la sua progettualità e la sua forza di mobilitazione senza tentazioni consociative, e operando al fine di costruire una proposta alternativa di governo, con la consapevolezza di potere poi, alla scadenza elettorale, diventare maggioranza.

3. Per impostare una riforma elettorale di tipo sistemico coerente con queste finalità, si tratta allora di tener presenti due livelli. Il primo consiste nel rapporto tra il singolo eletto e il cittadino elettore: l'alternativa al sistema delle preferenze (che induce i candidati a farsi portatori di istanze particolaristiche, alimenta corruzione e rischia di distruggere i partiti, soprattutto quelli di media e grande dimensione, rendendoli dei meri contenitori elettorali) non può essere la lista bloccata, che consegnerebbe alle segreterie dei partiti un controllo totale, ma solo l'introduzione di forti dosi di uninominalismo. Il secondo livello è quello della scelta del governo, e qui è importante sia

consentito ai cittadini di scegliere un programma di governo, una coalizione che si presenta davanti agli elettori prospettando un governo.

In sostanza, il collegio uninominale, per la scelta dei rappresentanti, e una regola maggioritaria che corregga la proporzionale, per la scelta delle maggioranze di governo, sono i due strumenti fondamentali per affrontare i due livelli di cui si è detto.

Pertanto, la proposta del Pds prevede — in sintesi — che il cittadino scelga al primo turno il candidato (nel collegio uninominale) e il partito.

Se nessun partito ottiene la maggioranza assoluta, il cittadino vota al secondo turno per la coalizione di governo: la coalizione che ottiene il maggior numero di voti (purché superiore al 40 per cento) ha diritto alla maggioranza di seggi in Parlamento.

4. Venendo ora ad illustrare più da vicino la motivazione e i caratteri della proposta, si può notare, quanto al primo livello di cui si diceva (rapporto tra il singolo eletto e il cittadino elettore), che il collegio uninominale è uno strumento fondamentale per risolvere il problema della moralizzazione del rapporto elettori/eletto, dove esso inserisce una forma di responsabilizzazione molto più netta di quella assicurata dai collegi plurinomiali.

Il sistema delle preferenze è una singolarità italiana che non ha riscontro in nessuna altra grande democrazia e che fu escogitato per sfuggire al dilemma tra collegio uninominale e lista bloccata. La logica dell'intervento da operare nel rapporto elettori/eletti è la stessa che motiva anche l'intervento sul piano distinto della scelta dei governi: il tentativo di passare da una competizione in cui i partiti, come i candidati all'interno della stessa lista, cercano spazi sul mercato elettorale proprio a danno dei competitori più vicini, ossia di coloro con cui si alleeranno o collaboreranno comunque dopo le elezioni, ad una competizione in cui cambia la posta in gioco; in cui, in breve, abbia luogo una gara tra due programmi per il

governo del Paese e tra candidati per la rappresentanza generale, non settoriale, del proprio collegio. Una competizione del primo tipo porta con sé una estrema permeabilità delle istituzioni rispetto alla frammentazione degli interessi, fino a forme di vera e propria colonizzazione da parte di *lobbies* o, addirittura, di contro-poteri criminali.

Anche per questi motivi (e non solo per introdurre il diritto dei cittadini a decidere sui governi) l'iniziativa dei *referendum* elettorali, su cui il Pds è attivamente impegnato, propone di introdurre al Senato una quota maggioritaria di vero uninominalismo; così come — con il voto del 9 e 10 giugno — ha realizzato alla Camera la riduzione ad una delle preferenze esprimibili, evitando almeno le cordate di candidati, che spesso esprimono gli accordi tra corporazioni, *lobbies*, correnti o comunque inducono ulteriormente al fazionismo intra-partitico.

L'importante è l'obiettivo, quello di avere eletti che si sentano fortemente responsabili di fronte ad un corpo elettorale ristretto, ben identificabile, portatore di interessi non sempre omogenei e quindi tale da indurre una rappresentanza più di tipo orizzontale che settoriale, non necessariamente ripiegato su logiche localistiche di basso profilo perché la contemporaneità con la scelta del governo nazionalizza la contesa.

C'è chi obietta che il sistema uninominale darebbe più potere ai partiti che diverrebbero arbitri assoluti della scelta dei candidati. Al contrario, renderebbe i partiti più responsabili nella scelta dei candidati stessi. E comunque potrebbero così riacquistare potere di designazione, non a scapito dei cittadini (che oggi comunque non ne hanno), ma dei gruppi settoriali e di comitati di affari.

Detto questo va comunque precisato che i presentatori di questo progetto non si ritrovano sulla posizione di chi ritiene che l'uninominalismo di per sé (escludendo qualsiasi elemento proporzionalistico e di voto su lista) sia la panacea anti-partitocratica. Non riteniamo cioè che il problema consista nel restaurare

un rapporto con l'eletto individuale, vedendo il ruolo di responsabilità collettiva dei partiti come una degenerazione.

La partitocrazia è un sintomo, è la manifestazione esteriore del male, non il male del sistema. La partitocrazia nasce dalla crisi dei partiti, pronti più ad occupare che a governare, più dediti al cripto-governo e al sottogoverno che al vero governo delle istituzioni.

Una democrazia matura non si crea tanto col vano tentativo di reprimere le degenerazioni partitocratiche, ma promuovendo un rafforzamento delle istituzioni sui partiti e facendo emergere la capacità di proposta dei partiti più che sollecitazioni delle dichiarazioni di appartenenza da parte degli elettori.

Occorre quindi introdurre forti dosi di uninominalismo, ma dentro un sistema la cui filosofia complessiva sia quella di rafforzare i partiti rendendoli pienamente responsabili delle loro scelte, *in primis* per la loro capacità di selezionare personale politico adeguato, per affermare la priorità della responsabilità collettiva, sulla base della quale regolare anche le responsabilità individuali.

5. Muovendo da queste premesse, proponiamo pertanto che il territorio nazionale sia diviso in 300 collegi uninominali, affidando ad un intreccio più complesso di regole il completamento dell'assemblea, in modo da contemperare adeguatamente le opposte esigenze di salvaguardare il pluralismo della rappresentanza e di consentire agli elettori di decidere con il voto tra proposte di governo alternative.

Del resto, il sistema inglese dei collegi uninominali a maggioranza relativa ha provocato, come è noto, alcuni gravi inconvenienti. Due sono i principali: l'eccessiva distorsione maggioritaria, con conseguente sottorappresentazione della minoranza; il possibile paradosso di un partito che conquista, su scala nazionale, la maggioranza dei voti, ma non dei seggi. A ciò si aggiunge la considerazione dell'opportunità, tutta politica, di avere un mezzo di identificazione complessiva dei partiti di fronte al corpo elettorale.

Per risolvere le questioni ora enunciate sono previsti, in questa proposta, le liste nazionali e il riequilibrio proporzionale nella distribuzione dei seggi. Il riequilibrio proporzionale è previsto sulla maggioranza dei seggi (330 su 630), con il metodo dei quozienti interi e dei maggiori resti, tenendo conto della consistenza percentuale dei voti riportati dalla lista e dai candidati ad essa collegati nelle singole regioni (articolo 9).

Com'è noto, infatti, vi sono diverse varianti di uninominale: si va da quello proporzionale (come è oggi per il Senato), al maggioritario puro (come in Inghilterra), a sistemi misti (come in Francia e in Germania). La nostra scelta è per una soluzione simile a quella tedesca: il candidato più votato viene eletto, e successivamente si procede al riequilibrio in senso proporzionale su base regionale. In Germania il riequilibrio si fa con liste regionali bloccate; proponiamo invece di farlo scegliendo tra i candidati non eletti ma meglio piazzati nei collegi uninominali. Con questo metodo viene eletto il 90 per cento dei parlamentari.

In tal modo non solo si elimina alla radice il mercato delle preferenze, ma si ridà — a differenza dell'attuale sistema del Senato — senso e leggibilità alla competizione elettorale dentro il collegio. Un'idea sana e semplice di democrazia vuole che venga eletto chi prende più voti; il riequilibrio proporzionale e territoriale previsto nella proposta del Pds non incide su questo presupposto.

Al rischio di eccessiva personalizzazione e localismo del collegio uninominale si ovvia proponendo l'abbinamento con liste nazionali (alle quali sono riservati il 10 per cento dei seggi totali). In tal modo l'elettore vota insieme, al primo turno, per il candidato locale e per la proposta nazionale di un partito (articoli 6 e 7).

Le liste nazionali sono composte di un massimo di 60 nominativi, sui quali verosimilmente si concentrerebbe l'attenzione dell'opinione pubblica dell'intero Paese, costringendo ciascun partito a schierare uomini, sui quali « giocare » la propria

immagine. L'attuale elevato numero di liste circoscrizionali non consente — o, comunque, rende molto difficile — rilevare contraddizioni e mescolanze di personaggi profondamente diversi (stimati dirigenti e portaborse, galantuomini e mafiosi, ecc.); con una lista unica nazionale queste dissimulazioni non sarebbero possibili. La quota di seggi riservata alle liste nazionali è del 10 per cento circa, tale da non poter suscitare critiche ragionevoli di « strapotere partitico ».

Va sottolineata, inoltre, la differenza con le proposte di introduzione di un « collegio unico nazionale ». Con quest'ultimo metodo, infatti, i candidati primi collocati nella lista nazionale di ciascun partito hanno la certezza di essere eletti; nella nostra proposta di lista nazionale, invece, c'è — come si vedrà — la forte probabilità che nessuno dei candidati della lista soccombente al secondo turno sia eletto.

La possibilità di doppie candidature, nella lista nazionale e in un collegio, con opzione obbligata per la prima, unitamente alla incompatibilità tra la carica di ministro e di sottosegretario e l'ufficio di deputato e di senatore (prevista dall'articolo 14), rendono la presenza dei candidati supplenti (articoli 4 e 10) tutt'altro che simbolica; si rafforza in tal modo l'impegno di più candidati nel collegio, senza introdurre peraltro alcuna concorrenzialità tra candidati con lo stesso simbolo.

6. Venendo ora al secondo dei livelli di intervento di cui si è detto (il potere dei cittadini di scegliere la maggioranza di governo), c'è da dire anzitutto che la contrapposizione (frequente nel dibattito politico) tra sistema maggioritario e sistema proporzionale è una semplificazione che non rispecchia la realtà.

Esistono, e possono essere proposti, molti sistemi elettorali, che vanno dall'estremo nel quale la maggioranza relativa, in turno unico, dia diritto alla maggioranza assoluta dei seggi, all'estremo opposto, nel quale si applichi la proporzionale cosiddetta pura su base nazionale.

La grande maggioranza dei sistemi elettorali adotta formule intermedie. An-

che i sistemi ispirati al criterio della proporzionalità dei seggi con i voti espressi prevedono per lo più distorsioni e « premi » occulti. Ciò vale anche per la legge elettorale italiana vigente, che, com'è noto, privilegia, nell'assegnazione dei seggi, i partiti più forti.

Come si è già detto, la logica della proposta del Pds è quella di combinare l'istanza pluralista, insita nel principio proporzionalista, che garantisce la visibilità delle diverse identità storico-politiche dei soggetti in campo nella democrazia italiana, con una regola maggioritaria che consenta la scelta degli elettori sui programmi e sulle coalizioni di governo.

Le grandi democrazie europee adottano del resto sistemi elettorali di tipo maggioritario, o con una proporzionale fortemente corretta.

Nell'elaborare la proposta del Pds ci si è proposti di non copiare altri modelli, ma di tenerne conto per valutare vantaggi e svantaggi, considerando la peculiarità del sistema politico italiano. Così come si è tenuto particolare conto di proposte già presentate, aventi analoghe finalità, come ad esempio quella presentata dal senatore Pasquino (atto Senato n. 25).

Il superamento della proporzionale è pertanto previsto nei limiti necessari a realizzare l'obiettivo di assicurare il potere di scelta dei cittadini tra proposte alternative. Le ragioni ancora valide del proporzionalismo vanno coordinate con la logica della democrazia dell'alternanza. A tale fine opera il riequilibrio proporzionale sia all'interno della coalizione che risulterà maggioritaria, sia nella quota riservata all'opposizione, garantendo quindi il pluralismo, con riferimento sia a chi si aggrega per libera scelta in una coalizione, sia a chi scelga una collocazione diversa e completamente autonoma. Il recupero proporzionale, inoltre, è previsto mediante un sistema simile a quello attuale del Senato, in modo da assicurare una equilibrata ripartizione nel territorio nazionale della presenza istituzionale dei partiti (articolo 9, commi 2, 3 e 4).

In questo quadro, va rilevato che una correzione della proporzionale in funzione della scelta tra coalizioni alternative che

raggiungano almeno il 40 per cento dei voti assume caratteri decisamente garantisti se vista in chiave europea: non solo nei Paesi che utilizzano il collegio uninominale maggioritario si possono avere maggioranze assolute anche con meno del 40 per cento dei voti, ma tale esito può prodursi anche in sistemi proporzionali corretti come quello spagnolo. Infatti nelle ultime elezioni spagnole, il Psoe ha conquistato la metà dei seggi con poco meno del 40 per cento dei voti. Questo perché, al di là del criterio proporzionalistico di fotografare i voti in percentuali simili di seggi, ha luogo una correzione fondata sul criterio di consentire una scelta diretta dei governi.

7. Nella proposta che qui si presenta, è previsto che se un Partito ottiene, da solo, la maggioranza dei voti validi, il procedimento elettorale si ferma al primo turno ed il sistema assicura a tale partito — come è giusto — una maggioranza sufficiente per governare.

Ove nessuno raggiunga, al primo turno, la maggioranza assoluta dei voti validi, si prevede un secondo turno, riservato alle sole liste nazionali, che possono essere di coalizione, risultando dalla fusione delle liste nazionali presentate da ciascun partito al primo turno (articolo 12). Nel caso si debba procedere al secondo turno, il riequilibrio proporzionale è rinviato all'esito di quest'ultimo.

Qualora, dopo la seconda votazione, uno schieramento risulti vincente con almeno il 40 per cento dei voti validi, gli verrà attribuita una quota-parte dei sessanta seggi nazionali, calcolata con il metodo proporzionale, secondo i risultati del secondo turno, più i seggi *eventualmente* necessari per arrivare a 325. Questo è l'unico premio di maggioranza previsto dal progetto (articolo 13).

Il premio non scatta in ogni caso, ma è funzionalmente orientato ad assicurare la maggioranza a chi vince le elezioni. Tale obiettivo non viene perseguito ad ogni costo, ma solo se lo schieramento che ha ottenuto il maggior numero dei voti non abbia conseguito la maggioranza assoluta, purché però abbia raggiunto almeno il 40 per cento dei voti: la soglia

cioè che consente di governare nella maggior parte delle democrazie europee.

Da notare ancora che i rimanenti seggi vengono assegnati secondo i risultati del primo turno: il premio di maggioranza è, così bilanciato dalla non incidenza, sul grosso dei seggi destinati al riequilibrio proporzionale, della sconfitta registrata al secondo turno dagli schieramenti soccombenti, se non per la parte strettamente necessaria a formare la maggioranza. Del resto, non avrebbe senso parlare di cumulo di premi, sol che si pensasse al fatto che un partito, che avesse fatto il « pieno » di seggi al primo turno, non avrebbe certo bisogno di altri seggi per raggiungere la maggioranza, oltre quelli che gli spetterebbero come quota-parte della lista nazionale.

La norma ha uno scopo preciso e trasparente: favorire le concentrazioni e le formule di governo direttamente approvate o respinte dal corpo elettorale. Il sistema in vigore sino ad oggi ha consentito la formazione di roccaforti, ridotte a nicchie, nelle quali attestarsi o per esercitare un destabilizzante potere di interdizione sul governo, o per resistere stoicamente in attesa di tempi migliori. L'una e l'altra tendenza hanno prodotto soltanto un abnorme rigonfiamento del centro dello schieramento politico e sono destinate ad accentuarlo ulteriormente. Il sistema che proponiamo tende a creare le condizioni per l'alternativa, rendendo più difficile quel polimorfismo politico che ha inceppato gravemente il funzionamento delle istituzioni democratiche in Italia. Sarebbe sbagliato sottovalutare l'incidenza del sistema elettorale sul sistema politico e fare calcoli sulle conseguenze di questa o quella proposta, senza valutare l'effetto modificativo dei comportamenti politici prodotto dal cambiamento di sistema.

Del resto, proprio l'articolazione in due turni consente a tutti i partiti di esaminare con realismo le prospettive di governo. Difatti, se tra il primo e il secondo turno si formasse una coalizione molto grande ed estesa, questa potrebbe aspirare ad una rilevante quota-parte dei seggi nazionali, ma niente di più, in quanto la sua stessa grandezza rende-

rebbe inammissibile il « prelievo » dei seggi residui, previsto soltanto per l'ipotesi di carenza di seggi per formare la maggioranza.

Se si formasse una coalizione, tra primo e secondo turno, che, in base ai risultati del primo turno, avesse già i « numeri » per formare una maggioranza, il giudizio del corpo elettorale sarebbe particolarmente significativo, perché sarebbe espresso proprio sulla scelta di schieramento, oggi rimessa esclusivamente alle trattative tra i partiti.

In definitiva, il consenso minimo necessario perché la coalizione vincente abbia il diritto di governare, che in altri sistemi elettorali viene determinato di fatto, per effetto indiretto dei meccanismi elettorali, nella nostra proposta si prevede che sia aperto oggetto della competizione elettorale: non per « premiare » il partito più forte, ma per dare ai cittadini un potere in più, quello di esprimere, con il voto, un chiaro mandato di governo.

8. In conclusione giova ricordare che un sistema elettorale non può ridursi al semplice « meccanismo elettorale », indispensabile per tradurre i voti degli elettori in seggi. Nessun sistema elettorale può dirsi completo e coerente se non è inserito in un quadro di disposizioni — costituzionali, legislative e regolamentari — che ne esaltano le potenzialità e ne precisano il profilo. Valga anzitutto la considerazione sulla struttura e le funzioni del Parlamento: è molto difficile l'efficace soddisfacimento della conclamata volontà di consentire agli elettori di scegliere direttamente il governo se si vorrà mantenere un Parlamento a struttura bicamerale paritaria e perfetta, con sistemi elettorali naturalmente distinti per ciascuna Camera. La coerenza delle proposte di riforma elettorale si misura dunque sul complessivo disegno istituzionale che ciascuna forza politica propone.

Altrettanto rilevante, tanto ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni rappresentative del Parlamento, quanto per l'effettiva moralizzazione della vita pubblica, è la riduzione del numero dei parlamentari, sulla cui base ogni ipotesi di legge elettorale dovrà essere corretta e

precisata. E ancora, è evidente — anche nel confronto con altre democrazie occidentali — che la curvatura maggioritaria della legge elettorale comporta la necessità che in Parlamento siano riconosciuti alle opposizioni adeguati strumenti e garanzie — anzi un vero e proprio « statuto » — affinché, non nell'interesse di una parte sola, ma nell'interesse del funzionamento complessivo del sistema, la dialettica governo-opposizione possa delinearci nel modo più limpido ed efficace.

Tutto ciò non è possibile fare in sede di proposta di legge ordinaria. Altri interventi però possono essere realizzati già in questa sede, ad essenziale completamento della riforma elettorale.

Per questo la nostra proposta contiene norme sulle campagne elettorali, che qualificano il senso e la portata della complessiva riforma elettorale, e al tempo stesso hanno una loro autonomia, che ne renderebbe possibile l'approvazione prioritaria in tempi brevi.

In primo luogo, per quanto attiene all'uso delle radiotelevisioni durante le campagne elettorali. L'articolo 15 della proposta prevede la parità di accesso di tutti i partiti in lizza alle trasmissioni elettorali e a qualsiasi spazio di pubblicità elettorale, secondo regole definite dalla Commissione parlamentare sui servizi radiotelevisivi, e la gratuità dell'accesso per i programmi diffusi da concessionari che trasmettono in oltre dodici bacini d'utenza.

In secondo luogo, l'articolo 16 prevede un tetto rigido per le spese elettorali, con rigorosi controlli e con la sanzione della decadenza dalla carica elettiva in caso di falsità della dichiarazione, che ogni candidato sarà tenuto a rilasciare, circa le spese sostenute e le fonti di finanziamento della sua campagna elettorale.

Anche questi sono elementi, tutt'altro che accessori, che contribuiscono a definire il « segno » di una proposta di riforma: sono un banco di prova, in vista delle prossime elezioni politiche, della volontà riformatrice delle diverse forze politiche e della coerenza con cui si vorrà dare seguito alla domanda di « politica pulita » posta a gran voce dagli elettori nel referendum del 9 e del 10 giugno 1991.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Norme per l'elezione  
della Camera dei deputati).*

1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, attribuito a candidati concorrenti in collegi uninominali ed a liste nazionali, in uno o due turni, secondo le norme della presente legge.

## ART. 2.

2. Il territorio della Repubblica è suddiviso in 300 circoscrizioni elettorali uninominali; 300 deputati sono eletti in tali circoscrizioni con scrutinio maggioritario; 330 deputati sono eletti con i criteri di riequilibrio proporzionale previsti dalla presente legge, con riserva di 60 seggi ai candidati delle liste nazionali, di cui all'articolo 6.

## ART. 3.

1. La ripartizione e la delimitazione delle singole circoscrizioni uninominali sarà effettuata dal Governo, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto legislativo, sentita la commissione di cui al comma 3, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) si divide il totale dei cittadini abitanti nella Repubblica, secondo le cifre dell'ultimo censimento generale della popolazione, per il numero dei deputati da eleggere. Sulla base del quoziente ottenuto, si distribuiscono i seggi nel territorio delle regioni, in proporzione alla popolazione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Se la popolazione di

una regione risulta inferiore al quoziente nazionale di ripartizione, il suo intero territorio costituisce circoscrizione elettorale uninominale;

b) all'interno di ciascuna regione, la delimitazione delle circoscrizioni elettorali avverrà secondo i seguenti criteri direttivi:

1) i confini del collegio devono coincidere, per quanto possibile, con quelli di uno o più comuni, salvo il caso di grandi comuni, che comprendono nel proprio territorio più collegi e devono essere determinati in modo da realizzare all'interno di ciascuna regione il maggior equilibrio possibile tra i singoli collegi;

2) il collegio deve essere costituito da un territorio continuo, salvo il caso del territorio delle isole minori;

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

2. La ripartizione e la delimitazione delle circoscrizioni elettorali sarà proposta, entro un mese dalla sua istituzione, da una commissione, composta secondo le modalità stabilite dal comma 3.

3. È istituita la commissione nazionale per le circoscrizioni elettorali, nominata, entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Presidente della Camera e composta, da un rappresentante per ogni gruppo parlamentare.

4. La commissione è rinnovata entro sei mesi dall'inizio di ogni legislatura e può proporre, con relazione al Parlamento, l'aggiornamento delle circoscrizioni, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento e dei dati dell'Istituto centrale di statistica.

#### ART. 4.

1. Le candidature nei collegi uninominali devono essere presentate e sottoscritte da non meno di 500 e non più di 1000 elettori iscritti nel collegio, e devono

essere espressamente accettate dal candidato.

2. Accanto ad ogni candidato individuale deve essere indicato un candidato supplente, per i fini indicati dalla presente legge.

3. Il voto espresso per il candidato individuale si intende espresso anche per il candidato supplente.

#### ART. 5.

1. I candidati individuali possono depositare in sede circoscrizionale un proprio contrassegno ovvero collegarsi ad uno dei contrassegni depositati, all'inizio del procedimento elettorale, presso il Ministero dell'interno, da partiti o gruppi politici organizzati, anche ai sensi dell'articolo 6.

#### ART. 6.

1. I partiti e gruppi politici organizzati possono depositare, presso il Ministero dell'interno, liste nazionali composte da non più di 60 candidati, purché tali liste siano collegate a candidature individuali presentate in almeno 200 collegi e in almeno 15 regioni.

2. I candidati sono disposti nelle liste in ordine numerico e vengono eletti in tale ordine, sino a concorrenza dei seggi spettanti alla lista.

3. Nessuno può candidarsi in più collegi o in più liste. È ammessa la candidatura contemporanea in un collegio e in una lista.

#### ART. 7.

1. L'elettore dispone di un voto unico, valido sia per il candidato sia per la lista alla quale il candidato sia collegato.

#### ART. 8.

1. I seggi vengono attribuiti, nei singoli collegi, ai candidati che abbiano riportato il maggior numero di voti.

2. A parità di voti viene eletto il candidato più anziano di età.

ART. 9.

1. Al termine dello scrutinio, sono proclamati eletti i 300 candidati di cui all'articolo 8. Se una lista nazionale ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti validi, il procedimento elettorale è concluso, e si procede all'assegnazione dei 330 seggi residui, secondo i criteri di cui ai commi seguenti.

2. Per l'attribuzione di 270 seggi, si sommano i voti riportati nei collegi uninominali dai candidati collegati a liste nazionali, che non si siano classificati al primo posto, nonché i voti riportati dai candidati eletti, che eccedano la metà più uno dei voti validi espressi in quel collegio; quindi si distribuiscono i seggi tra i gruppi di candidati collegati, secondo il sistema proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti.

3. I seggi attribuiti a ciascun gruppo di candidati collegati, di cui al comma 2, vengono distribuiti tra le regioni, in proporzione ai voti riportati da ogni gruppo in ciascuna di esse, e calcolati come previsto dal comma 2, secondo il metodo del quoziente intero e del maggior resto.

4. I candidati vengono posti in ordine decrescente, per ogni regione, secondo le percentuali riportate nei singoli collegi. Sono eletti i candidati con le maggiori percentuali, sino a concorrenza dei seggi assegnati nella regione a ciascun gruppo.

5. Nel caso che, al termine dell'operazione di cui al comma 4, rimangono seggi residui da assegnare, si procede all'attribuzione degli stessi ai candidati supplenti affiancati ai candidati eletti con le maggiori percentuali su scala nazionale.

6. I 60 seggi, riservati alle liste nazionali, sono ripartiti secondo il sistema proporzionale del quoziente intero e dei maggiori resti.

7. Qualora la lista nazionale, che ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi, abbia ottenuto, in base ai commi precedenti, un numero di seggi

inferiore a 325, a tale lista sono assegnati i seggi necessari per raggiungere il numero predetto. A tal fine, si attinge dapprima ai seggi riservati alle liste nazionali, e poi, se necessario, ai seggi di cui al comma 2, riducendo proporzionalmente i seggi spettanti alle altre liste.

#### ART. 10.

1. Se un candidato viene eletto contemporaneamente in un collegio e in una lista nazionale, l'elezione è efficace solo per quest'ultima, e nel collegio subentra il candidato supplente.

2. In caso di morte, dimissioni, ineleggibilità o incompatibilità sopravvenuta, al candidato eletto subentra il candidato supplente.

3. Ove non sia più disponibile un candidato supplente, si procede ad elezioni suppletive entro 30 giorni dalla dichiarazione di vacanza del seggio.

#### ART. 11.

1. Nel caso in cui nessuna lista nazionale abbia ottenuto la metà più uno dei voti validi, si procede ad un secondo turno, a distanza di quindici giorni, riservato alle sole liste nazionali, ai fini dell'assegnazione dei 330 seggi non attribuiti al primo turno.

#### ART. 12.

1. Nell'intervallo tra il primo e il secondo turno possono essere presentate liste comuni, sostitutive delle liste presentate al primo turno.

2. La presentazione della lista comune avviene mediante una dichiarazione congiunta dei candidati collocati al primo posto in ciascuna delle liste nazionali, che sono sostituite dalla lista comune.

## ART. 13.

1. Alla lista che ottiene al secondo turno il maggior numero di voti, purché non inferiore al 40 per cento dei voti validi, si attribuisce, oltre ai seggi da assegnare ai sensi dei commi seguenti, il numero di seggi aggiuntivi, eventualmente necessari perché i gruppi, che hanno dato vita alla lista comune, raggiungano complessivamente la maggioranza di 325 seggi. A tal fine, si attinge dapprima ai seggi riservati alle liste nazionali, e poi, se necessario, ai seggi da assegnare ai sensi del comma 3.

2. I 60 seggi riservati alle liste nazionali vengono assegnati in base ai risultati del secondo turno, secondo il sistema proporzionale del quoziente intero e dei maggiori resti salvo quanto previsto dal comma 1.

3. I seggi residui vengono assegnati ai candidati non eletti nei collegi uninominali, secondo i risultati del primo turno e secondo il metodo di cui all'articolo 9, salvo quanto previsto dal comma 1 del presente articolo.

## ART. 14.

1. La carica di Ministro o di Sottosegretario di Stato è incompatibile con l'ufficio di deputato o senatore.

## ART. 15.

1. Nei periodi precedenti le elezioni politiche, europee, regionali ed amministrative nonché le consultazioni referendarie, i concessionari privati esercenti attività di radiodiffusione in ambito nazionale o locale i quali intendano trasmettere a qualsiasi titolo propaganda elettorale, devono riconoscere a tutti i partiti o gruppi politici partecipanti alle consultazioni l'accesso a trasmissioni elettorali o a qualsiasi altro spazio di pubblicità elettorale in condizione di parità tra loro,

secondo regole e tempi definiti in un regolamento emanato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, sentito il garante. Tali regole devono in ogni caso garantire medesimi modi, tempi e spazi di accesso, sulle medesime fasce orarie, nonché pari condizioni economiche per tutti i partiti e le forze politiche interessate. L'accesso a trasmissioni elettorali o a qualsiasi altro spazio di pubblicità elettorale, diffusi da concessionari nazionali o da concessionari locali che mediante interconnessione trasmettano programmi in oltre dodici bacini di utenza, è gratuito.

2. A tutti i concessionari privati per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e locale si applicano le medesime norme stabilite per il servizio pubblico circa l'apparizione in video dei candidati.

3. Nel corso delle campagne elettorali di cui al comma 1, la presenza dei candidati o rappresentanti dei partiti e dei membri del governo deve essere limitata, nelle trasmissioni informative o di intrattenimento alla sola esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione.

4. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui alla presente legge si applica l'articolo 31, commi da 1 a 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223.

#### ART. 16.

1. Le spese per la campagna elettorale dei candidati all'elezione del Parlamento non possono superare l'ammontare di dodici mensilità dell'indennità parlamentare.

2. I candidati all'elezione al Parlamento sono tenuti a dichiarare e documentare le spese sostenute per la campagna elettorale e le fonti di finanziamento cui sono ricorsi per far fronte a tali spese.

3. Le spese documentate sono deducibili dal reddito imponibile in sede di dichiarazione dei redditi delle persone fisiche.

4. La regolarità della dichiarazione delle spese sostenute deve essere sotto-

scritta da due professionisti iscritti all'albo dei revisori dei conti. La dichiarazione deve essere depositata entro sessanta giorni dalla conclusione della campagna elettorale, nella cancellaria del tribunale competente per territorio, ove ogni cittadino può prenderne visione.

5. La falsità della dichiarazione è punita con la reclusione fino a due anni. Ove la falsità risulti da sentenza passata in giudicato, il colpevole decade dalla carica parlamentare.

#### ART. 17.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, sentita la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo unico, al fine di adeguare ai principi della legge medesima le norme del testo unico delle legge recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, che non siano state abrogate espressamente o implicitamente dalla presente legge.