

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 598

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SEGNI, MASI, INDELLI, MAZZUCA, MILIO, MIRONE,  
POZZA TASCA, RIVERA, SOLDANI**

Sistema elettorale maggioritario a doppio turno  
per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica

*Presentata il 25 maggio 1994*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le ultime elezioni politiche hanno rappresentato il primo esperimento, in epoca repubblicana, di rinnovo delle due Camere con un sistema elettorale di tipo maggioritario. Tale metodo di scrutinio ha rappresentato la risposta alla fondamentale scelta popolare compiuta con il *referendum* del 18 aprile 1993. Purtroppo, la soluzione raggiunta dalle forze politiche in sede parlamentare all'indomani di quel pronunciamento pressoché univoco del corpo elettorale, non è stata all'altezza delle domande provenienti dalla società civile. Con il *referendum*, infatti, i cittadini hanno chiaramente manifestato l'intendimento di cambiare profondamente gli assetti della rappresentanza politica, troppo condizionata dalla media-

zione di partiti sempre più egemoni ed invadenti, per riacquistare un potere di intervento diretto nella scelta dei governanti e delle opzioni programmatiche in base alle quali compiere le scelte fondamentali per il governo del paese.

I partiti che avrebbero dovuto recepire tali domande si sono dimostrati inadeguati al compito loro assegnato ed hanno prodotto una legge elettorale, in particolare per la Camera dei deputati, che, pur costituendo un significativo passo avanti, non ha prodotto i risultati sperati. Infatti, gli obiettivi dei promotori dei *referendum* elettorali, confermati dall'amplissima maggioranza di suffragi conseguiti nel Paese, erano essenzialmente di due tipi: garantire la bipolarizzazione intorno a programmi

alternativi della competizione politica e consentire l'investitura diretta di una chiara maggioranza di governo. Entrambi dovevano garantire l'effettivo passaggio dell'Italia ad una democrazia dell'alternanza secondo quanto avviene nell'ambito delle democrazie avanzate dell'occidente.

Quanto alla bipolarizzazione, bisogna dire che essa non solo non è completamente avvenuta, ma anche nella misura in cui è successo, l'accordo tra differenti forze comuni si è rivelato assai effimero.

La nascita di due poli è stata resa impossibile dalla circostanza che i tentativi di contrapposizione si sono determinati con esclusivo riferimento a parole d'ordine di tipo ideologico, piuttosto che su chiare alternative di programma. Prova ne sia che in entrambi i due schieramenti maggioritari, grande peso è stato attribuito alle formazioni estreme, a scapito di scelte che apparissero credibili all'elettorato mediano. Ed è noto che il segno tangibile della buona salute di una democrazia maggioritaria, come insegnano gli ordinamenti di più antica tradizione democratica, consiste nel fatto che la competizione si svolge intorno al centro, per la conquista dei voti degli elettori che, con la loro scelta, sono in condizione di determinare la vittoria dell'una o dell'altra formazione. Il fatto che alcuni milioni di elettori (che certo sarebbero stati determinanti per modificare gli esiti finali della competizione), nelle scorse elezioni, abbiano preferito non schierarsi né dall'una né dall'altra parte, la dice lunga sul fallimento di questo obiettivo.

Ma anche al loro interno, le formazioni più grandi, candidate ad ottenere la maggioranza dei seggi, sono apparse più che schieramenti programmatici, delle vere e proprie coalizioni elettorali, legate dall'unico interesse di rafforzarsi a vicenda per spartirsi successivamente i seggi parlamentari. E così è avvenuto, tanto che ci troviamo oggi, fatto unico in una democrazia maggioritaria, ad avere ben 11 gruppi parlamentari. Né la maggioranza, né l'opposizione sono costituite, in Parlamento, con la stessa formula che le ha tenute unite durante le elezioni.

Quanto all'investitura diretta della maggioranza, anch'essa non è avvenuta. Siedono oggi nello stesso Governo forze che, durante la campagna elettorale, si sono contrapposte strenuamente, cosicché non solo non può dirsi che gli elettori abbiano scelto una maggioranza programmaticamente coesa e chiara, ma, addirittura, nemmeno può dirsi che abbiano premiato una sola coalizione elettorale! Cosicché la formazione del nuovo esecutivo ha riproposto i soliti metodi di contrattazione delle poltrone, di voltafaccia programmatici scandalosi e, come esito, la formazione di un Governo di coalizione assai simile, sotto il profilo della formula, a quelli della prima Repubblica.

Il rischio, a questo punto, è che, dopo le prime speranze, si debba registrare, in breve tempo, una nuova ondata di rigetto delle istituzioni, determinata dalle delusioni per il fallimento di una riforma tanto caldeggiata dai cittadini.

È dovere, dunque, di coloro che hanno avuto a cuore la battaglia referendaria continuare nell'impegno intrapreso.

Per queste ragioni, onorevoli colleghi, riteniamo sia giunto il momento per realizzare quella effettiva riforma del sistema elettorale che garantisca il raggiungimento degli obiettivi inizialmente previsti. Noi riteniamo che tale risultato possa raggiungersi solo con un sistema elettorale a doppio turno che può essere, inoltre, fruttuosamente coordinato con un progetto di riforma costituzionale per l'elezione diretta del Capo del Governo.

Mediante il doppio turno si possono innanzitutto evitare due limiti dell'attuale sistema, che hanno determinato, saldandosi, la perpetuazione della frammentazione partitica, senza nemmeno agevolare la competizione verso il centro.

Con l'eliminazione della quota proporzionale, per giunta attribuita, alla Camera, con voto separato, infatti, è possibile recidere la causa della doppiezza dimostrata dai partiti che, mentre si presentano insieme nella quota maggioritaria, coltivano la propria identità separata e autosufficiente in quella proporzionale. Tale contraddizione, purtroppo, è risultata

fortemente sbilanciata verso l'identità collettiva, impedendo che il meccanismo maggioritario — seppure riguardante il 75 per cento dei seggi — consentisse l'elezione di parlamentari effettivamente sganciati dal condizionamento partitico, rappresentativi della società civile, legati, più che dall'appartenenza ad una sigla, dalla fedeltà ad un programma.

D'altra parte non si può ritenere che la semplice abolizione della quota proporzionale garantisca un miglioramento della rappresentanza. Infatti, in un Paese ancora così frammentato e con una distribuzione territorialmente diseguale degli insediamenti partitici, il sistema maggioritario ad un solo turno rischia, da un lato, di avvantaggiare le soluzioni di tipo localistico e, dall'altro, di punire quegli elettori che non vogliono avallare candidati che esprimono una opportunistica coalizione di liste che si sono « spartite » il territorio nazionale sommando le proprie distribuzioni di consenso, senza sottoscrivere un programma comune.

In effetti, data la presenza, ancora rilevante, di una forte frammentazione partitica, la regola di attribuire ciascun seggio a colui che abbia ottenuto la maggioranza

relativa rischia di consentire la vittoria a candidati che rappresentino solo una esigua minoranza degli elettori.

Il doppio turno, invece, che ha già manifestato i suoi effetti positivi nelle competizioni amministrative per l'elezione diretta dei sindaci, consentirebbe di evitare simili rischi, di mantenere in capo all'elettore una scelta ponderata tra i due candidati che incontrano i maggiori consensi e, infine, di garantire quella concentrazione della competizione al centro, senza la quale non sarà possibile la nascita di due poli programmatici moderni.

Infine, l'articolo 9 della proposta di legge garantisce un coordinamento con l'auspicabile riforma dell'articolo 92 della Costituzione, che introduca l'elezione diretta del Primo ministro. In particolare, la previsione di un obbligo di collegamento da parte del singolo candidato con il candidato *Premier*, consentirebbe di favorire il processo di polarizzazione della competizione intorno a due schieramenti nazionali, programmaticamente definiti e selezionati in modo da garantire la maggiore rappresentatività attraverso un doppio turno. Solo così i cittadini potranno veramente eleggere il proprio Governo.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Metodo di votazione).*

1. La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica sono eletti a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto.

2. A tal fine l'elettore traccia un segno all'interno del riquadro contenente il nome del candidato da lui prescelto ed i contrasegni delle formazioni ad esso collegate.

## ART. 2.

*(Collegi uninominali per le elezioni della Camera dei deputati).*

1. Per l'elezione della Camera dei deputati il territorio della Repubblica è suddiviso in tanti collegi uninominali quanti sono i deputati da eleggere.

2. In ciascun collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.

3. Nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto il *quorum* di cui al comma 2 si procede, la seconda domenica successiva, ad un nuovo turno elettorale di ballottaggio tra i due candidati più votati. In caso di parità prevale il più anziano di età.

## ART. 3.

*(Collegi uninominali per le elezioni del Senato della Repubblica).*

1. Per l'elezione del Senato della Repubblica il territorio della Repubblica è suddiviso in tanti collegi uninominali quanti sono i senatori da eleggere.

2. In ciascun collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che abbia

conseguito la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.

3. Nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto il *quorum* di cui al comma 2 si procede, la seconda domenica successiva, ad un nuovo turno elettorale di ballottaggio tra i due candidati più votati. In caso di parità prevale il più anziano di età.

#### ART. 4.

*(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. In tale caso accederà al ballottaggio il candidato successivo per numero di voti riportati al primo turno.

3. Se, per qualsiasi altra ragione, uno dei due candidati venga a mancare senza avere effettuato la dichiarazione nelle forme e nei termini di cui al comma 2, si procede ad elezioni suppletive secondo quanto disposto dall'articolo 5.

#### ART. 5.

*(Elezioni suppletive).*

1. Nel caso di morte o dimissioni di un parlamentare, il seggio vacante verrà attribuito mediante elezione suppletiva da tenersi, entro quarantacinque giorni dal sorgere del fatto che ha determinato la vacanza, nel collegio nel quale questi era risultato eletto.

#### ART. 6.

*(Ritaglio dei collegi).*

1. Il Governo è delegato a provvedere, entro quattro mesi della data di entrata in vigore della presente legge, con decreto

legislativo adottato ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, alla determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, secondo le prescrizioni ed i criteri, in quanto compatibili con la presente legge, indicati, rispettivamente, dall'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277, e dall'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 276.

2. Ai fini del presente articolo le norme relative alle commissioni di cui all'articolo 7, secondo comma, della legge 4 agosto 1993, n. 276 e all'articolo 7, secondo comma, della legge 4 agosto 1993, n. 277, sono sostituite da quelle di cui all'articolo 7 della presente legge.

#### ART. 7.

*(Commissione per i collegi).*

1. È istituita una commissione permanente per i collegi uninominali composta dal Presidente dell'Istituto centrale di statistica, che la presiede, e da dieci docenti universitari o altri esperti in materie attinenti ai compiti che la commissione è chiamata a svolgere nominati con decreto del Presidente della Repubblica su designazione dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

2. Sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione e delle variazioni annuali, spetta alla commissione proporre le modifiche da introdurre nella ripartizione dei collegi uninominali tra le regioni e nella configurazione territoriale dei singoli collegi. Entro il termine massimo di tre anni dall'inizio di ciascuna legislatura la commissione presenta una relazione con le sue proposte di modifica al Parlamento.

#### ART. 8.

*(Delega al Governo).*

1. Il Governo è delegato ad adottare con decreto legislativo, entro quattro mesi dalla entrata in vigore della presente legge,

un nuovo testo unico al fine di adeguare ai principi della presente legge le restanti norme del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e quelle della legge 6 febbraio 1948, n. 29, e successive modificazioni, che non siano state tacitamente abrogate.

ART. 9.

*(Disposizioni di coordinamento con le norme sull'elezione diretta del Primo Ministro).*

1. A partire dalle prime elezioni successive all'entrata in vigore della legge di revisione dell'articolo 92 della Costituzione, che introduce l'elezione popolare diretta del Primo Ministro, le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica si terranno nelle stesse domeniche di quelle per l'elezione del Primo Ministro.

2. All'atto della presentazione della candidatura e, nel caso del secondo turno, entro il termine di cui all'articolo 4, ciascun candidato deve indicare, a pena di decadenza, a quale candidato alla carica di Primo Ministro intenda collegarsi.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'entrata in vigore della legge di revisione di cui al comma 1.