

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 409

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PANNELLA, AGLIETTA, D'AMATO LUIGI,  
FACCIO, MELLINI, MODUGNO, STANZANI  
GHEDINI, TEODORI, VESCE, ZEVI**

*Presentata il 2 luglio 1987*

### Riforma uninomimale del sistema elettorale

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 subito 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 essere 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 l'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 influi 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 nostra Costituzione, risultano evidenti gli effetti disgregatori della proporzionale. Essi appaiono inoltre aggravati dalla progressiva disaffezione dei cittadini verso l'organo primario dell'espressione istituzionale della volontà generale del corpo elettorale, i cui componenti, a motivo dello scrutinio di lista e non di una elezione diretta della persona designata a rappresentarli, non sono in condizione di mantenere con esso 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 di essa si è tradotta 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 parte, 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, se,

forti del consenso popolare, intendessero nell'esercizio del mandato parlamentare maggiormente essere espressione della volontà politica dell'elettorato che non della lista in cui erano state presentate, rapidamente verrebbero costrette a conformarsi alla volontà particolare dei titolari della presentazione della lista.

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 ricostruire 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 a considerarlo, nel bene e nel male, precipuamente come il loro rappresentante e non solo 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 prefascista — 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.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a candidati concorrenti in circoscrizioni uninominali.

2. Il seggio nelle singole circoscrizioni è attribuito al candidato che vi abbia raccolto il maggior numero di voti validamente espressi. In caso di parità, prevale il candidato più anziano di età.

## ART. 2.

1. Il numero dei deputati è di seicentotrenta. L'ambito delle singole circoscrizioni uninominali è definito sulla base dei seguenti criteri:

a) nessuna circoscrizione uninominale può includere territori situati al di là dei limiti della regione di appartenenza;

b) la popolazione di ciascuna circoscrizione uninominale non può differire dalla cifra di ripartizione della media nazionale al di là del limite di tolleranza del tre per cento, per eccesso o per difetto;

c) ogni circoscrizione uninominale deve rappresentare una aggregazione compatta delle condizioni economiche e sociali della popolazione residente;

d) per quanto possibile nella configurazione delle circoscrizioni deve essere osservata l'integrità territoriale dei comuni che ne fanno parte.

2. Alle regioni che hanno una popolazione inferiore alla cifra di ripartizione della media nazionale è attribuita comunque una circoscrizione uninominale.

3. La ripartizione del numero dei seggi è effettuata sulla base delle regioni

in cui la Repubblica è ripartita. A tal fine si divide il totale della popolazione residente nella Repubblica, previa detrazione del numero dei residenti non in possesso della cittadinanza italiana, per il totale del numero dei componenti della Camera dei deputati. La cifra così ottenuta, arrotondata all'unità superiore, rappresenta la cifra di ripartizione della media nazionale. Successivamente si procede al riparto dei collegi uninominali tra le singole regioni, dividendo la cifra corrispondente al totale della popolazione di ciascuna regione per la cifra di ripartizione della media nazionale, ed attribuendo ad ogni regione tante circoscrizioni uninominali quante volte la cifra di ripartizione risulti contenuta nel totale della sua popolazione. Nel caso in cui effettuate le operazioni per le singole regioni, non tutti i seicentotrenta seggi, ivi compresi quelli delle regioni cui spetta un solo seggio per il non raggiungimento della cifra di ripartizione, non siano stati attribuiti, si effettuano i calcoli necessari per assegnare i seggi alle regioni cui spettano i più alti resti.

### ART. 3.

1. È istituita una Commissione permanente per le circoscrizioni uninominali presieduta dal Presidente della Camera e composta dal Presidente dell'Istituto Centrale di Statistica, da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e da sei membri esperti di questioni elettorali che non siano deputati e senatori in carica, designati dal presidente del Consiglio dei ministri.

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 delle circoscrizioni elettorali tra le regioni e nella configurazione territoriale delle singole circoscrizioni. 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. 4.

1. Si procede ad una elezione suppletiva nel collegio nei casi in cui:

a) un candidato sia deceduto dopo l'accettazione della candidatura e prima del giorno delle elezioni generali;

b) in caso di vacanza nel collegio a causa di decesso o della non accettazione dell'elezione da parte del candidato eletto o di decesso o dimissioni da parte del rappresentante del collegio, oppure di annullamento dell'elezione.

2. I comizi suppletivi sono convocati non oltre il sessantesimo giorno dalla data delle elezioni generali nei casi di cui alla lettera a) e dal giorno della dichiarazione di vacanza del collegio nei casi in cui alla lettera b).

#### ART. 5.

*(Presentazione delle candidature).*

1. La presentazione delle candidature avviene tramite il deposito, presso il tribunale avente sede nel capoluogo di provincia nella cui circoscrizione è compreso il collegio presso il quale il candidato concorre, di una dichiarazione autenticata da un notaio e sottoscritta dal candidato e da almeno l'1 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio contenente il nome, il cognome, la data ed il luogo di nascita, la residenza, il domicilio e la professione dei sottoscrittori, non oltre il trentesimo giorno anteriore alla data fissata per la votazione.

2. All'atto di presentazione della candidatura, ciascun candidato deve versare

la somma di lire 10.000.000 a titolo di cauzione. Dell'avvenuto versamento della cauzione viene rilasciata ricevuta.

3. La cauzione viene rimborsata, su richiesta, ai candidati che ottengano almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi nel collegio.

4. Il diritto al rimborso della cauzione si prescrive trascorso un anno dalla proclamazione dei risultati elettorali.

5. La cauzione non viene rimborsata ai candidati che si trovavano al momento della votazione, in condizione di ineleggibilità.

#### ART. 6.

*(Spese per la propaganda elettorale).*

1. Ciascun candidato non può effettuare spese per la propria propaganda elettorale per una somma complessiva superiore a lire 100.000.000.

2. È fatto obbligo a chiunque effettui prestazioni a scopo di propaganda elettorale di rilasciarne regolare ricevuta a norma della legislazione fiscale vigente indicando in essa il nome del candidato a favore del quale la prestazione viene effettuata e che la prestazione stessa viene effettuata a scopo di propaganda elettorale.

3. Entro tre mesi dalla proclamazione, i membri della Camera dei deputati depositano presso l'Ufficio di Presidenza della Camera una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propria propaganda elettorale, corredata delle ricevute di cui al secondo comma e della ulteriore documentazione che il detto Ufficio di Presidenza ritenga utile o necessario richiedere.

4. L'Ufficio di Presidenza controlla che le spese elettorali non abbiano superato la cifra complessiva indicata nel primo comma e provvede al rimborso dell'80 per cento di esse, ponendo il relativo onere a carico del bilancio interno della Camera.

## ART. 7.

*(Accesso**ai mezzi di comunicazione di massa).*

1. Ciascun candidato ha eguale diritto di accedere, al fine di effettuare interventi per la propria propaganda elettorale, alla televisione, alla radio e agli altri mezzi di comunicazione di massa.

2. A tale scopo viene assegnato a ciascun candidato un eguale numero di interventi, per un tempo eguale per ogni intervento nella stessa fascia oraria di ascolto a reti unificate sulle reti radiotelevisive pubbliche.

3. I criteri per la fissazione degli interventi e la vigilanza sul rispetto di essi, sono stabiliti ed effettuati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi.