

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2526

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PISICCHIO

Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361

Presentata il 15 marzo 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'eccezionalità degli eventi che promossero l'avvento del sistema maggioritario nel nostro ordinamento, nella versione atipica rappresentata dalla legge elettorale del 1993, ne condizionarono fortemente anche la fattura e la coerenza logica con l'intero impianto ordinamentale.

Come, infatti, dimenticare la drammatica sequenza degli episodi che presto imparammo a legare al nome di « Tangentopoli » che un decennio or sono fecero da sfondo e da motivazione al *referendum* antiproporzionalista, padre della riforma maggioritaria?

In quella tornata di mesi si consumò un clamoroso *misunderstanding*, provocato dal salto logico compiuto sull'onda emo-

tiva dell'esecrazione popolare nei confronti dei partiti colpevoli dei reati di Tangentopoli: il *referendum* antiproporzionalista si tramutò in un plebiscito antipartitico sulla base del rozzo e indimostrato assioma: proporzionale = malaffare.

In quel clima non fu difficile affermare come nuovo dogma la residuale e altrettanto indimostrata affermazione, largamente suffragata da tutto il sistema mediatico nazionale e dal fronte dei partiti in rotta e alla ricerca di nuove legittimazioni presso l'elettorato, dal valore salvifico del sistema maggioritario. Un sistema maggioritario, andrebbe aggiunto, purchessia, poiché l'esito finale di quella specie di Termidoro che fu il biennio della XII legislatura, risultò essere una pessima

legge elettorale, figlia del lavoro abrasivo del *referendum* abrogativo che procedette sull'impianto normativo « per cancellazione » e dunque non in una dimensione di coerenza con il contesto ordinamentale.

Una legge elettorale che conservava i peggiori difetti del sistema proporzionale aggiungendovi i fortissimi *vulnus* alla democrazia partecipativa di un maggioritario a base uninominalista consegnato nelle mani della nomenclatura dei partiti. A distanza di quasi un decennio da quegli avvenimenti e di otto anni dalla celebrazione delle prime elezioni politiche con il nuovo sistema, non v'è chi non veda la considerevole mole di incongruenze che il « Mattarellum » — com'è stato definito da Sartori il nuovo ibrido sistema — ha portato con sé, a cominciare dalla pericolosa estraneità del principio maggioritario all'intero *esprit* dell'ordinamento statutale diviso dalla Costituzione, di impianto esplicitamente proporzionalista e, perciò stesso, garantito da un sistema di equilibri che il maggioritario ha pericolosamente vulnerato introducendo, ad esempio, la prassi dello *spoils system*, estranea al nostro ordinamento. Ma l'elenco delle incongruenze non finisce qui: basterebbe pensare, restringendo l'analisi al mero ambito delle tecniche proposte dalla legge elettorale per la Camera, alla pericolosa illogicità dei meccanismi che presiedono alla quota proporzionale, con gli esiti negativi tuttora pendenti presso il « tribunale interno » della giunta per le elezioni.

O, per stare all'effetto politico prodotto dallo scardinamento del sistema dei partiti e dal pericoloso *deficit* di democrazia partecipativa che ne deriva, basti pensare alla devoluzione nelle mani di pochi capi, attraverso il meccanismo della designazione nei collegi uninominali e dell'inserimento delle candidature nelle liste bloccate della quota proporzionale. Le oscure e nascoste procedure allestite dai capi per la scelta delle candidature sono, infatti una vera e propria espropriazione del diritto del corpo elettorale di partecipazione alla selezione della classe parlamentare, espropriazione che rappresenta il tradimento di uno degli argomenti più celebrati dai mag-

gioritaristi al tempo dei *referendum*, quello della ricomposizione del rapporto tra elettore e candidato.

È questa, probabilmente, la dimensione più eclatante in termini di *deficit* di democrazia dell'attuale sistema, anche se non la sola: tra gli « effetti collaterali » recati dal maggioritario su base uninominalista vi è, senza dubbio, quello relativo alla trasformazione della forma-partito, passata dal classico modello di organizzazione democratica poggiato sul principio della militanza di base e sull'accoglimento del pluralismo interno, ad una sorta di deriva plebiscitaria, consacrata dal « cesarismo » dei capi, in cui appaiono sempre più neglette le regole della democrazia interna, il cittadino-iscritto si scopre sempre meno garantito dalle prevaricazioni dei capi, si afferma il principio dell'abolizione delle voci di opposizione, privilegiando, invece, il rapporto mediatico tra il capo e la pubblica opinione. Ciò che, tuttavia, rappresenta un inquietante interrogativo cui non è ancora fornita alcuna plausibile risposta, è la ragione per cui si stenti a riconoscere il fallimento del « Mattarellum » in termini di garanzia di governabilità.

Quella della « governabilità garantita », infatti, rappresentò un argomento forte dei sostenitori dell'attuale sistema che, esibendo i dati relativi alla durata dei Governi espressi dal sistema proporzionale, sollecitavano l'adozione della nuova formula al fine di rafforzare l'autonomia, l'autorevolezza e la durata dell'Esecutivo.

Pur non potendo negare il *vulnus* in termini di rappresentatività democratica del maggioritario rispetto al sistema proporzionale previgente, i sostenitori del nuovo meccanismo elettorale ritenevano che quel *vulnus* potesse rappresentare un equo prezzo se confrontato ai benefici che sarebbero derivati dalla sicura governabilità. La realtà si è incaricata di smentire clamorosamente quel falso assunto, ponendoci di fronte ad una sequenza non certo edificante di legislature cadute dopo soli due anni (1994-1996), cambiamenti di campo di parlamentari quali mai si erano verificati nel corso della storia repubbli-

cana né in Italia né in nessun altro Paese democratico (oltre duecento nella XIII legislatura), cadute repentine di Governi suffragati con il voto popolare e sostituzione di essi con altri, talvolta di segno politico compatibile (D'Alema I che succede a Prodi, Amato III che succede a D'Alema II), talaltro addirittura di segno politico opposto (il governo Dini del 1995 che succede al Berlusconi I).

Ma c'è un elemento, che ha anche implicazioni « semantiche », che rivela la distanza dall'attuale sistema dall'*esprit* maggioritario: siamo di fronte a Governi di « coalizione », con gradi di coesione diseguali a sinistra e a destra, ma espressi da una logica proporzionalistica. Perché, infatti, « maggioritario » evoca « partito unico »: e in entrambi gli emisferi cui è artificiosamente oggi divisa la politica italiana, non solo non si intravede alcun serio intento di addivenire ad una *reductio ad unum*, ma, anzi, si registrano segnali di conflittualità, talvolta anche acuta, tali da lasciar intendere che le aggregazioni tra partiti, lungi dal rappresentare un processo intermedio verso la realizzazione di due principali contenitori politici garantiti dell'alternanza nella logica maggioritaria, siano soltanto degli espedienti elettorali, del tutto provvisori, destinati a frantumarsi un volta esaurito il compito.

Ma ancora due considerazioni sono da svolgere intorno all'incongruenza dell'attuale sistema elettorale: la prima riguarda l'eccentricità del principio nell'ambito degli ordinamenti elettorali vigenti. A ben vedere il collegio uninominale collegato ad un impianto prevalentemente maggioritario è presente solo per le elezioni della Camera e, con un temperamento apprezzabile degli effetti distorsivi proposti dalla lista bloccata, anche al Senato e nelle elezioni provinciali. Tutto il resto, a cominciare dalle elezioni europee, per finire alle comunali e alle regionali, si basa sul principio proporzionalistico (corretto con un premio di maggioranza nei comuni e nelle regioni) e sul voto di preferenza.

La prima spontanea domanda è: perché nei comuni e nelle regioni (i cui sistemi elettorali, peraltro, vengono spesso cele-

brati come modelli di funzionalità democratica) viene accettato ciò che, invece, alla Camera viene esecrato?

La seconda importante considerazione attiene, invece, agli inviti più volte rivolti dal Presidente della Repubblica al mondo della politica ad abbassare i toni del conflitto: il maggioritario si nutre di conflitti, talvolta anche artificiosi, volti a fornire alla distratta platea politica, ragioni di legittimazione. Perché la sede della disputa per il sistema maggioritario, non è il Parlamento, non è il Paese ma il sistema mediatico. Se le considerazioni che abbiamo succintamente richiamato rispondono al vero e se il sentimento popolare che promosse e sostenne il maggioritario col *referendum* del 1993, in un clima emotivamente alterato, si è mutato a tal punto da decretare l'insuccesso del nuovo *referendum* maggioritarista di due anni or sono, se, infine, la prova fornita dal nuovo sistema in questi otto anni di vigenza è stata così poco convincente, è giunto il momento di operare una modifica al sistema elettorale capace di ricondurre a combaciamento i due fattori che danno sostanza alla democrazia rappresentativa: la rappresentanza e il consenso, oggi irrimediabilmente scissi.

La proposta di legge si fa carico di dare risposte ai problemi irrisolti dell'attuale sistema offrendo innanzitutto garanzie al principio democratico fondamentale della « scelta dal basso » delle candidature, garantito dal voto di preferenza unico. Al tempo stesso offre una risposta definitiva al problema della alternanza democratica collegata ad una « governabilità » garantita da un accettabile premio di maggioranza, prendendo a modello lo schema già adottato nelle elezioni regionali.

Il nostro modello elettorale punta, infatti, a incentivare la formazione delle coalizioni elettorali che si propongono come coalizioni di governo, ma senza annullare le identità e le specificità dei singoli partiti e delle singole formazioni politiche. La garanzia dalla frammentazione è offerta dal mantenimento della medesima soglia di ingresso, il 4 per cento,

oggi indicata per la quota proporzionale alla Camera.

Al tempo stesso, attraverso il premio di maggioranza assegnato alla coalizione di partiti che ottenga il più ampio consenso attorno al nome del candidato presidente, viene ad essere premiata la capacità coesiva, progettuale e programmatica della coalizione, incoraggiando un confronto con l'elettorato in cui risultino chiari orientamenti ed intenzioni dei raggruppamenti impegnati nella contesa.

Si è compiuta la scelta di non prevedere l'elezione diretta del *premier* bensì la sua chiara designazione da parte delle coalizioni, in analogia a quanto era previsto nella legge elettorale per le elezioni regionali prima dell'ultima novella. L'intento che ha sostenuto la scelta è chiaro: non si intende modificare l'assetto costituzionale che assegna al nostro ordinamento il carattere di repubblica parlamentare, ma al tempo stesso, si è inteso apprezzare come positiva l'esperienza delle ultime campagne elettorali che hanno proposto a momento di identificazione per le coalizioni i candidati alla Presidenza del Consiglio scelti dai raggruppamenti in contesa.

Innovativo è apparso anche il meccanismo che presiede alla scelta degli eletti costituenti il premio maggioranza. Tale premio, infatti, sarà rappresentato dai settantacinque che risultino nell'ambito della coalizione i migliori eletti nelle liste circoscrizionali. La ragione è intuitiva: si vuole impedire che i capi-partito esercitino un ruolo egemone nella designazione delle candidature, espropriando il corpo elettorale dal diritto di scelta. Nel caso di vittoria della coalizione l'elezione dei candidati più suffragati nelle liste collegate farà scattare i primi dei non eletti nelle liste circoscrizionali, suffragati, come i rimanenti 555 deputati, con il voto di preferenza.

Anche l'ampiezza delle circoscrizioni è stata rivisitata rispetto all'impianto della legge elettorale proporzionale del 1957, scegliendo di dimensionarla a livello di provincia, in analogia al riparto predisposto delle elezioni regionali. Si è ritenuto che, in questo modo, si potesse garantire una rappresentanza geograficamente più equilibrata, rappresentativa del territorio e, soprattutto, in ragione del voto di preferenza, selezionata dal basso, dal corpo elettorale e non dai capi di partito.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 14, dopo il primo comma è inserito il seguente:

« All'atto del deposito del contrassegno può essere effettuata la dichiarazione di collegamento tra due o più partiti o gruppi politici organizzati. La dichiarazione di collegamento è effettuata mediante deposito di un documento contenente un programma comune e l'indicazione di un candidato alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri. Il documento deve recare la sottoscrizione, autenticata da un notaio, del presidente o del segretario di ciascuno dei partiti o gruppi politici organizzati collegati nonché del candidato indicato alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri. La dichiarazione di collegamento non è considerata valida se ciascuno dei partiti o gruppi politici organizzati non ha presentato proprie liste in almeno un terzo delle circoscrizioni. Le liste presentate dai partiti o gruppi politici organizzati tra loro collegati formano un gruppo di liste collegate ai fini dell'articolo 83. Non è ammessa da parte del medesimo partito o gruppo politico organizzato più di una dichiarazione di collegamento ai sensi del presente comma »;

b) all'articolo 18-*bis*, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Le liste di candidati sono formate da un numero di candidati eguale a quello dei seggi da assegnare nella circoscrizione »;

c) all'articolo 31, il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Le schede riportano accanto ad ogni contrassegno di lista lo spazio per l'attribuzione dell'eventuale voto di preferenza. In caso di collegamento di due o più liste, i relativi contrassegni sono riportanti nell'ambito di un medesimo riquadro »;

d) l'articolo 58 è sostituito dal seguente:

« ART. 58. — 1. Riconosciuta l'identità personale dell'elettore, il presidente stacca il tagliando dal certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto, da conservarsi in apposito plico, estrae dalla cassetta una scheda e la consegna all'elettore opportunamente piegata insieme con la matita copiativa.

2. L'elettore deve recarsi ad uno degli appositi tavoli e, senza che sia avvicinato da alcuno, votare tracciando sulla scheda, con la matita, un segno sul contrassegno corrispondente alla lista da lui prescelta. Con la stessa matita indica il voto di preferenza con le modalità e nei limiti stabiliti dall'articolo 59. L'elettore deve poi piegare la scheda secondo le linee in essa tracciate e chiuderla. Di queste operazioni il presidente gli dà preventive istruzioni, astenendosi da ogni esemplificazione.

3. Compiuta l'operazione di voto, l'elettore consegna al presidente la scheda chiusa e la matita. Il presidente constata la chiusura della scheda e, ove questa non sia chiusa, invita l'elettore a chiuderla, facendolo rientrare in cabina; ne verifica l'identità esaminando la firma e il bollo e pone la scheda stessa nell'urna.

4. Uno dei membri dell'Ufficio accerta che l'elettore ha votato, apponendo la propria firma accanto al nome di lui nella apposita colonna della lista sopra indicata.

5. Le schede mancanti di bollo o della firma dello scrutatore non sono poste nell'urna, e gli elettori che le abbiano presentate non possono più votare. Esse sono vidimate immediatamente dal presidente e da almeno due scrutatori ed allegate al processo verbale, il quale fa anche menzione speciale degli elettori che,

dopo ricevuta la scheda, non l'abbiano riconsegnata »;

e) l'articolo 59 è sostituito dal seguente:

« ART. 59. — 1. L'elettore può manifestare un voto di preferenza esclusivamente per uno dei candidati della lista da lui votata »;

f) l'articolo 68 è sostituito dal seguente:

« ART. 68. — 1. Appena compiute le operazioni di cui all'articolo 67, il presidente dà inizio alle operazioni di scrutinio.

2. Allo scopo, uno scrutatore, designato con sorteggio, estrae successivamente dall'urna ciascuna scheda e la consegna al presidente. Questi enuncia ad alta voce il contrassegno e, ove occorra, il numero progressivo della lista per la quale è dato il voto ed il cognome del candidato al quale è attribuita la preferenza, e passa la scheda ad un altro scrutatore, il quale, insieme con il segretario, prende nota del numero dei voti di ciascuna lista e dei voti di preferenza.

3. Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista ed i voti di preferenza. Un terzo scrutatore pone la scheda, il cui voto è stato spogliato, nella cassetta o scatola dalla quale furono tolte le schede non usate. Quando una scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa viene subito impresso il timbro della sezione.

4. È vietato estrarre dall'urna una scheda se quella precedentemente estratta non sia stata posta nella cassetta o scatola, dopo spogliato il voto.

5. È vietato eseguire lo scrutinio dei voti di preferenza separatamente dallo scrutinio dei voti di lista.

6. Le schede possono essere toccate soltanto dai componenti del seggio. Terminato lo scrutinio delle schede, il totale dei voti di preferenza conseguiti da ciascun candidato viene riportato nel verbale e nelle tabelle di scrutinio sia in cifre che in lettere.

7. Il numero totale delle schede scrutinate deve corrispondere al numero degli

elettori che hanno votato. Il presidente accerta personalmente la corrispondenza numerica delle cifre segnate nelle varie colonne del verbale col numero degli iscritti, dei votanti, dei voti validi assegnati, delle schede nulle, delle schede bianche, delle schede contenenti voti nulli e delle schede contenenti voti contestati, verificando la congruità dei dati e dandone pubblica lettura ed espressa attestazione nei verbali. La disposizione si applica sia con riferimento alle schede scrutinate per l'elezione del candidato nel collegio uninominale sia alle schede scrutinate per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.

8. Tutte queste operazioni devono essere compiute nell'ordine indicato; del compimento e del risultato di ciascuna di esse deve farsi menzione nel verbale »;

g) l'articolo 77 è sostituito dal seguente:

« ART. 77. — 1. Compiute le operazioni di cui all'articolo precedente, l'Ufficio centrale circoscrizionale, facendosi assistere, ove lo creda, da uno o più esperti scelti dal presidente:

1) determina la cifra elettorale di ogni lista. La cifra elettorale è data dalla somma dei voti di lista, compresi quelli di cui al numero 2) dell'articolo 76, ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni della circoscrizione;

2) comunica all'Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista;

3) determina la cifra individuale di ogni candidato. La cifra individuale di ogni candidato è data dalla somma dei voti di preferenza validi e di quelli assegnati a ciascun candidato ai sensi del numero 2) dell'articolo 76;

4) determina la graduatoria dei candidati di ciascuna lista, a seconda delle rispettive cifre individuali. A parità di cifre individuali, prevale l'ordine di presentazione nella lista.

2. L'estratto verbale di cui al numero 2) del presente articolo viene trasmesso all'Ufficio centrale nazionale in plico sigillato, mediante corriere speciale »;

h) all'articolo 83, primo comma, i numeri 2) e 3) sono sostituiti dai seguenti:

« 2) determina la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste collegate. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali nazionali conseguite dalle liste facenti parte di ciascun gruppo.

2-bis) individua quindi le liste o i gruppi di liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi;

3) tra le liste e i gruppi di liste collegate di cui al numero *2-bis)*, individua la lista o il gruppo di liste collegate che abbia conseguito la maggiore cifra elettorale;

3-bis) assegna alla lista o al gruppo di liste collegate individuato ai sensi del numero 3) 75 seggi;

3-ter) i restanti 543 seggi sono ripartiti tra tutte le liste e i gruppi di liste collegate di cui al numero *2-bis)* sulla base della cifra elettorale nazionale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate. A tal fine divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste o dei gruppi di liste collegate di cui al numero *2-bis)*, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista e gruppo di liste collegate ammessi al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista e a ciascun gruppo di liste collegate. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste e ai gruppi di liste collegate per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste o a quei gruppi di liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a

parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

3-quater) nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate che abbiano ottenuto almeno un seggio, divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista facente parte del gruppo per 1, 2, 3... sino a concorrenza dei seggi spettanti al gruppo di liste; sceglie quindi fra i quozienti così ottenuti i più alti in numero eguale a quello dei seggi spettanti al gruppo di liste, disponendoli in una graduatoria decrescente. Assegna i seggi a ciascuna lista in corrispondenza ai quozienti compresi nella graduatoria; a parità di quoziente il seggio è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale »;

i) all'articolo 84, il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Il Presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all'articolo 83, comma 2, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati della lista secondo la graduatoria determinata ai sensi dell'articolo 77, comma 1, numero 4) »;

l) i commi 3 e 4 dell'articolo 1, il comma 2 dell'articolo 4, l'articolo 18, l'articolo 22, primo comma, numero 7), l'articolo 24, primo comma, numero 1), il secondo comma dell'articolo 72, i commi 1, *1-bis*, 2 e 3 dell'articolo 86 sono abrogati;

m) sono soppresse, ovunque ricorrono, le parole « candidato nel collegio uninominale », « candidati nei collegi uninominali », « candidatura nel collegio uninominale », « candidature nei collegi uninominali ».

€ 0,26



14PDL0029050