

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3527

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **CENTO**

Nuove norme sulla elezione della Camera dei deputati

Presentata il 10 gennaio 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'attuale legge elettorale per la Camera dei deputati, applicata per la prima volta nel 1994, è stata più volte rimessa in discussione sia con iniziative referendarie, per altro rimaste senza esito, sia con disegni di legge tanto nella Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, quanto successivamente.

La riforma introdotta nel nostro ordinamento mirava espressamente a raggiungere tre obiettivi principali:

1) introdurre la democrazia dell'alternanza, consentendo ai cittadini di esprimersi direttamente su proposte di governo alternative;

2) superare la frammentazione dei partiti;

3) consentire attraverso il collegio uninominale una modalità di scelta dei

singoli parlamentari radicata nel territorio, veramente democratica e tale da consentire autonomia e autorevolezza dell'eletto; contribuendo per tale via a superare la crisi della rappresentanza politica.

Dopo tre tornate elettorali svoltesi con tale legge, è ormai evidente che degli obiettivi in precedenza indicati solo il primo è stato conseguito, e solo in parte. Il secondo e il terzo obiettivo sono falliti, mentre alcune delle ragioni degli oppositori dell'idea stessa di una riforma di tipo maggioritario, concernenti le garanzie del pluralismo e il carattere pienamente democratico della rappresentanza, si sono rivelate non prive di fondamento. In questa lunga transizione istituzionale la necessità che appare con forza è quella di superare i limiti del vecchio proporzionalismo ma anche di un maggioritario nei

fatti già presidenzialista che mortifica la pluralità delle rappresentanze.

Si ritiene pertanto giusto proporre una riforma elettorale, che assuma un impianto fortemente innovativo rispetto al sistema vigente, senza per questo condurre al ritorno della cosiddetta « proporzionale pura » del passato.

La proposta di legge vuole dare all'Italia un sistema elettorale di tipo europeo e, in particolare, prende a riferimento, con i necessari adattamenti, il sistema elettorale che da oltre mezzo secolo assicura alla Germania democrazia dell'alternanza, stabilità dei governi e rappresentatività democratica di un numero circoscritto di forze politiche.

Come si è detto, dei tre obiettivi della riforma elettorale, solo il primo è stato conseguito e solo in parte.

L'attuale legge elettorale induce, infatti, certamente all'aggregazione di forze politiche diverse intorno ad una comune proposta di governo, ma — soprattutto per l'adozione del turno unico — lo fa a scapito dell'effettiva omogeneità programmatica.

Il turno unico impone di costruire prima del voto la coalizione più ampia possibile. Ne viene l'esigenza di definire preventivamente la spartizione delle candidature tra i partiti alleati, con la conseguenza che il rispettivo peso parlamentare non discende dall'effettivo consenso elettorale, ma dal previo accordo tra le forze politiche. Il risultato (come chiunque può agevolmente constatare) è una forte sproporzione tra voti conseguiti e numero di parlamentari eletti dalle diverse forze politiche, con effetti, come è evidente, poco rispondenti alla logica basilare della rappresentanza democratica.

Ne derivano, altresì, l'eterogeneità e la precarietà strutturale delle coalizioni. E le esperienze di questi ultimi anni lo dimostrano pienamente.

L'obiettivo della democrazia dell'alternanza e della stabilità dei governi può essere perseguito molto meglio, e senza le distorsioni che si sono segnalate, attraverso un sistema elettorale che introduca opportuni e rilevanti temperamenti al

principio proporzionale, come accade, del resto, oltre che in Germania, anche in Spagna e in gran parte delle vecchie e nuove democrazie europee.

Quanto al secondo obiettivo, concernente la semplificazione del sistema dei partiti sulla base di un'omogeneità ideale e programmatica e di una effettiva rappresentatività democratica, l'esito è sotto gli occhi di tutti: ed è drammaticamente opposto a quanto auspicato.

Nella fase finale della cosiddetta « prima Repubblica » i partiti in Parlamento erano otto. Oggi sono almeno dodici. Ciò è effetto della quota maggioritaria, non di quella proporzionale, giacché i partiti o le liste che hanno raggiunto il *quorum* del 4 per cento sono stati solamente sei. Le cause di questo fenomeno sono note. La logica del sistema impone da un lato, come si è segnalato, la formazione di intese elettorali le più ampie possibili, dall'altro assicura, e del resto legittimamente, rendite di posizione politica a partiti anche di piccole dimensioni, non essendo interesse delle formazioni politiche, anche di modesta entità, di fondersi o di integrarsi in più ampi raggruppamenti, potendo ottenere una consistente rappresentanza parlamentare nelle trattative per le candidature di coalizione che precedono il voto.

Per quanto concerne, poi, l'obiettivo concernente le modalità democratiche per le candidature elettorali, queste avvengono oggi in assoluto dispregio di ogni criterio di radicamento territoriale, di rapporto con gli elettori e anche di quel minimo di trasparenza e di procedure democratiche che i partiti assicuravano nel vecchio sistema. Il collegio uninominale, in sostanza, ha prodotto risultati di tipo « partitocratico », che fanno impallidire il ricordo del sistema precedente, producendo un risultato diametralmente opposto a quello voluto dagli elettori nel *referendum* per la preferenza unica del giugno 1992.

L'insieme dei fattori ricordato concorre a definire una vera e propria crisi della rappresentanza politica, con la crescente disaffezione dei cittadini, che si esprime nel tasso sempre maggiore di astensionismo elettorale. Ed è difficile dubitare del

fatto che questa crisi ha il suo epicentro nel discredito dei partiti, e nella crescente sfiducia nella loro capacità di svolgere la funzione ad essi assegnata dalla Costituzione.

Le campagne elettorali tendono a trasformarsi in una sorta di campagna presidenzialista di fatto (come emerge dalla circostanza che al simbolo del partito o della coalizione si giustappone, fino a sostituirlo, il nome del cosiddetto « candidato *premier* »). Con il risultato di un sistema politico che appare una sorta di caricatura del presidenzialismo o, meglio, di un sistema che del presidenzialismo assume i difetti, senza averne i pregi (a partire da un Parlamento forte e davvero autonomo rispetto al capo del Governo).

Le considerazioni fin qui svolte pare spieghino a sufficienza le ragioni per le quali si ritiene si debba addivenire ad una nuova e radicale riforma della legge elettorale.

Si ritiene, in particolare, che tra i sistemi elettorali europei quello che ha dato miglior prova è stato il sistema vigente, da oltre mezzo secolo, in Germania.

Il sistema vigente nella Germania per l'elezione del *Bundestag* viene definito dagli studiosi « metodo della rappresentanza proporzionale personalizzata ». Esso prevede che il corpo elettorale sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei parlamentari da eleggere. In ciascun collegio uninominale, il seggio è assegnato al candidato che ha ottenuto più voti (secondo il *plurality*, o sistema maggioritario secco all'inglese), anche se non raggiunge la maggioranza assoluta. L'altra metà dei seggi è assegnata sulla base di circoscrizioni regionali, mediante ripartizione proporzionale tra liste concorrenti bloccate. La ripartizione è effettuata in modo da tener conto dei candidati già eletti nei collegi uninominali, attribuendo a ciascun partito un totale di seggi corrispondente ai voti riportati.

La composizione del *Bundestag* risulta, alla fine, complessivamente proporzionale, nonostante metà dei seggi sia attribuita nei collegi uninominali con meccanismi maggioritari.

L'elettore dispone, nel sistema tedesco, di due voti. Con il primo sceglie direttamente il deputato che rappresenterà il suo collegio: vi è qui un rapporto diretto tra elettore ed eletto, di cui i partiti dovranno tener conto, candidando persone stimate e popolari. Questo effetto è reso in particolare possibile perché, essendo i candidati espressione del partito, e non della coalizione, non vi sono « tavoli delle candidature » e lottizzazioni nazionali preventive dei posti tra i partiti. Con il secondo voto sceglie invece un partito e una lista, dunque un indirizzo politico e un programma. Questo secondo voto è l'unico che determina i rapporti di forza tra i partiti in Parlamento, cioè la rappresentanza proporzionale a ciascuno di essi attribuita. Ma quanto alle persone degli eletti, questo secondo voto ne determina solo la metà, secondo l'ordine delle liste regionali presentate dai partiti, della cui composizione l'elettore terrà conto, ovviamente, ricavandone elementi di giudizio da aggiungere alle valutazioni politico-programmatiche. L'altra metà, infatti, emerge, come si è detto, dal voto nei collegi uninominali.

Nel sistema tedesco, per essere ammessi alla ripartizione proporzionale dei seggi occorre che il partito abbia raggiunto una certa percentuale minima di suffragi nel territorio nazionale (cosiddetto « *Spercklausel* » o clausola di sbarramento): attualmente è fissata nel 5 per cento. Particolarmente rilevante è la normativa che prevede procedure democratiche per la scelta dei candidati.

Si ritiene di proporre questo sistema all'esame del Parlamento e al dibattito tra le forze politiche, pur consapevoli che non necessariamente esso sia l'unico idoneo a porre riparo ai seri inconvenienti che si sono segnalati.

Si sono peraltro previste fin d'ora alcune correzioni di un certo rilievo.

In primo luogo si garantisce alle liste minori, che superano la soglia minima prevista, una rappresentanza proporzionale adeguata. La seconda variazione concerne la possibilità che un partito ottenga, nei collegi uninominali, un numero di seggi superiore a quello spettantegli in

base ai voti di lista ottenuti. In Germania, in tale evenienza, il riequilibrio proporzionale è assicurato aumentando il numero dei parlamentari della cifra eventualmente occorrente. Tale soluzione è impraticabile nel nostro sistema, dove il numero dei parlamentari è fissato in Costituzione; e si è ritenuto preferibile assicurare, anche a costo di una lieve alterazione della rappresentanza proporzionale, l'elezione a chi sia risultato primo nel collegio uninominale. Si introduce insomma una seconda correzione, oltre quella derivante dalla clausola di sbarramento, rispetto al sistema proporzionale puro; e ciò, oltre che per la ragione costituzionale che si è ricordata, anche perché appare utile assicurare una sorta di premio, ancorché di modeste dimensioni, a favore di chi conquista un maggior numero di collegi uninominali, incentivandosi anche per tale via (oltre che per effetto della clausola del 5 per cento) la spinta all'aggregazione.

Trattandosi di una proposta di legge ordinaria, non si è ovviamente prevista alcuna innovazione in tema di forma di governo. È mio convincimento, peraltro, che una riforma costituzionale in questa materia sia opportuna ed anzi necessaria; e che anche sotto questo profilo l'esperienza tedesca, con la figura del cancelliere eletto in Parlamento e con la normativa che regola le vicende con-

cernenti durata e crisi di governo e Parlamento, sia la preferibile, oltre che la più coerente al sistema elettorale che qui si propone. Per la stessa ragione, non si è inserita nel testo alcuna disposizione relativa al numero dei deputati da eleggere.

Non si sono previste, inoltre, innovazioni alla legge elettorale per il Senato della Repubblica, essendo aperto il dibattito sulla funzione, e quindi sulla struttura, del bicameralismo, particolarmente dopo l'approvazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, a seguito della quale si ipotizza l'istituzione di una Camera delle regioni e delle autonomie.

Dal sistema tedesco si trae anche (articolo 12) il principio per il quale i partiti sono tenuti ad adottare regole democratiche per la scelta delle candidature.

Ciascun partito deciderà quale via seguire (l'elezione dei candidati da parte degli iscritti, ovvero di una assemblea dei delegati degli iscritti medesimi, ovvero ancora mediante elezioni « primarie », « aperte » o « chiuse »). Ma l'adozione di uno statuto che adotti uno di questi sistemi è condizione per ottenere il rimborso delle spese elettorali previsto dalla legislazione vigente.

Analoga disposizione è prevista qualora i partiti non rispettino le regole predette, che sono azionabili in via giurisdizionale da chiunque vi abbia interesse.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto.

2. Metà dei seggi sono attribuiti, nell'ambito di collegi uninominali, ai candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti in ciascun collegio. I rimanenti seggi sono attribuiti, nell'ambito delle circoscrizioni elettorali regionali o interregionali previste dalla tabella A allegata 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, e successive modificazioni, con il metodo della ripartizione proporzionale tra liste bloccate di candidati concorrenti, previa deduzione dei seggi già assegnati con scrutinio uninominale. All'assegnazione di tali seggi concorrono solo i partiti che hanno ottenuto non meno del 5 per cento dei voti validi espressi nell'intero territorio nazionale.

ART. 2.

1. In ognuna delle circoscrizioni elettorali regionali o interregionali previste dalla tabella A allegata al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sono costituiti tanti collegi quanti sono i seggi assegnati alla circoscrizione ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 della presente legge.

ART. 3.

1. L'assegnazione del numero complessivo dei seggi alle singole circoscrizioni elettorali previste dalla tabella A allegata

al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, è effettuata, ai sensi del quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione e sulla base dei dati dell'ultimo censimento generale della popolazione, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

2. Il decreto di cui al comma 1 deve indicare, altresì, il numero dei seggi da assegnare nei collegi uninominali delle singole circoscrizioni elettorali; a tal fine, si divide il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per un numero pari alla metà dei deputati da eleggere e si distribuiscono i seggi in proporzione alla popolazione di ciascuna circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

3. Il numero dei seggi da attribuire con scrutinio di lista nell'ambito delle circoscrizioni elettorali è dato dalla differenza fra il numero dei seggi da assegnare nei collegi uninominali, individuato ai sensi del comma 2, e il numero complessivo dei seggi spettanti ad ogni singola circoscrizione, individuato ai sensi del comma 1.

ART. 4.

1. Ogni elettore dispone di due voti: un primo voto per l'elezione del deputato che rappresenta il collegio, e un secondo voto per una delle liste concorrenti nella circoscrizione elettorale.

ART. 5.

1. I partiti o gruppi politici organizzati, che intendono presentare candidature individuali nei collegi uninominali o liste circoscrizionali di candidati, devono depositare, presso il Ministero dell'interno, il contrassegno con il quale dichiarano di voler distinguere le candidature individuali

nei singoli collegi e le liste medesime nelle singole circoscrizioni.

2. All'atto del deposito del contrassegno presso il Ministero dell'interno i partiti o gruppi politici organizzati devono presentare la designazione, per ciascuna circoscrizione, di un rappresentante effettivo e di uno supplente del partito o del gruppo incaricati di effettuare il deposito, al rispettivo ufficio centrale circoscrizionale, delle candidature individuali nei collegi delle circoscrizioni, della lista circoscrizionale e dei relativi documenti.

ART. 6.

1. Le candidature nei collegi uninominali devono essere presentate all'ufficio centrale circoscrizionale, secondo le modalità prescritte dalla legislazione vigente, con dichiarazione sottoscritta da non meno di 1.000 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio; se presentate da un partito o gruppo politico organizzato, devono indicare anche il contrassegno di cui all'articolo 5.

ART. 7.

1. Le liste dei candidati per ogni circoscrizione devono essere presentate da non meno di 1.000 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione.

2. I nomi dei candidati devono essere elencati e contrassegnati con numeri arabi progressivi, secondo l'ordine di precedenza.

3. Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non minore di tre e non maggiore del numero dei deputati da eleggere con scrutinio di lista nell'ambito della circoscrizione, e deve indicare cognome, nome, luogo e data di nascita dei singoli candidati.

4. La lista può comprendere anche nomi di candidati nei collegi uninominali della circoscrizione.

ART. 8.

1. Nessuno può essere candidato in più di due collegi uninominali, né in più di due liste circoscrizionali, pena la nullità della sua elezione.

2. Nel caso di candidatura in due collegi uninominali, o in due liste circoscrizionali, il contrassegno deve essere il medesimo, pena la nullità dell'elezione.

ART. 9.

1. L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno nel rettangolo che contiene il nominativo del candidato da lui prescelto, e un altro sul contrassegno corrispondente alla lista prescelta.

ART. 10.

1. L'ufficio centrale circoscrizionale determina per ogni collegio la cifra individuale di ogni candidato. Essa è data dalla somma dei voti ottenuti da ciascun candidato nelle singole sezioni del collegio.

2. In conformità ai risultati accertati ai sensi del comma 1, l'ufficio centrale circoscrizionale determina, per ogni collegio, il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti individuali, e ne comunica il nominativo all'Ufficio centrale nazionale. In caso di parità di voti, prevale il candidato più anziano di età.

3. L'ufficio centrale circoscrizionale determina la cifra elettorale di ogni lista e la comunica all'Ufficio centrale nazionale. La cifra elettorale di lista è data dalla somma dei voti ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni della circoscrizione.

4. All'assegnazione dei seggi alle liste concorrono solo i partiti o le liste presentate in più circoscrizioni con il medesimo contrassegno, i quali hanno ottenuto non meno del 5 per cento dei voti di lista validi espressi nell'intero territorio nazionale.

5. L'Ufficio centrale nazionale, ricevuta dagli uffici centrali circoscrizionali la comunicazione di cui ai commi 2 e 3, accerta

quali liste hanno ottenuto il *quorum* indicato al comma 4 e le ammette alla ripartizione dei seggi, dandone comunicazione agli uffici centrali circoscrizionali.

6. L'ufficio centrale circoscrizionale, ricevuta la comunicazione di cui al comma 5:

a) sottrae dal numero totale dei seggi assegnati alla circoscrizione elettorale un numero di seggi uguale al numero dei candidati indipendenti o proposti da un partito o gruppo politico non ammesso alla ripartizione dei seggi ai sensi del comma 4, che hanno ottenuto il maggior numero di voti individuali in uno dei collegi della circoscrizione;

b) procede al riparto dei seggi rimanenti tra le liste, in proporzione delle rispettive cifre elettorali, operando nel modo seguente:

1) divide ciascuna cifra elettorale per successivi numeri positivi interi, a partire dall'uno e fino alla concorrenza del numero dei deputati da eleggere;

2) dispone i quozienti ottenuti ai sensi del numero 1) in graduatoria decrescente;

3) attribuisce i seggi alle liste in corrispondenza ai quozienti più alti. A parità di quoziente l'ultimo seggio è attribuito alla lista che ha ottenuto la minore cifra elettorale;

c) sottrae dal numero dei seggi stabilito per ciascuna lista, ai sensi della lettera b), il numero dei seggi ottenuti da candidati presentatisi con il medesimo contrassegno nei collegi uninominali della circoscrizione elettorale, ottenendo il numero dei seggi assegnati, nella circoscrizione, ai candidati compresi in ciascuna lista.

7. Se i seggi ottenuti nei collegi uninominali dai candidati presentatisi con il medesimo contrassegno superano il numero complessivo dei seggi spettanti, nella circoscrizione, alla lista caratterizzata dallo stesso contrassegno, l'ufficio centrale circoscrizionale sottrae dal totale dei seggi

proporzionali un numero di seggi pari a quelli in eccesso e ripartisce il totale dei seggi rideterminato tra le liste seguendo l'ordine dei maggiori quozienti.

ART. 11.

1. terminate le operazioni di cui all'articolo 10, in conformità dei risultati accertati, il presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, in rappresentanza di ciascun collegio, i candidati che hanno ottenuto nel collegio il maggior numero di voti individuali, ai sensi del citato articolo 10, comma 2.

2. Il presidente dell'ufficio centrale circoscrizionale proclama quindi eletti, nei limiti degli ulteriori seggi ai quali ciascuna lista circoscrizionale ha diritto ai sensi dell'articolo 10, i candidati che risultano primi nell'ordine in essa stabilito. Se uno o più tra essi sono stati eletti in uno dei collegi uninominali della circoscrizione, sono proclamati eletti i candidati che li seguono nell'ordine di lista.

3. Qualora ad una lista spettino più seggi di quanti sono i suoi candidati, i posti in esubero sono distribuiti secondo l'ordine della graduatoria di quoziente.

4. Il seggio che rimane vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito al candidato che, nella stessa lista e circoscrizione, segue immediatamente l'ultimo eletto nell'ordine indicato dalla lista medesima.

ART. 12.

1. I partiti o movimenti politici che intendono concorrere con la presentazione di proprie liste o candidati alle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Parlamento europeo approvano per atto pubblico, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno statuto che indica le modalità di selezione dei candidati da presentare alle elezioni parlamentari. Lo statuto è pubblicato, ai soli fini di pubblicità, nella *Gazzetta Ufficiale*. La pubbli-

cazione è condizione per accedere al rimborso delle spese elettorali previsto dalla vigente legislazione.

2. Lo statuto di cui al comma 1 deve altresì prevedere, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, l'elezione diretta dei candidati da parte degli iscritti al partito o movimento; ovvero la scelta dei candidati da parte di un'assemblea di delegati, eletti dagli iscritti al partito o movimento; ovvero la designazione dei candidati mediante elezioni primarie aperte alle quali partecipano sia gli iscritti, sia gli elettori non iscritti, individuati secondo modalità previste dallo statuto medesimo.

3. Chiunque vi abbia interesse può agire in giudizio affinché sia accertata la non conformità dello statuto ai principi democratici di cui al comma 2, ovvero la violazione delle norme da esso previste. La sentenza definitiva dichiara la decadenza del diritto del partito o movimento al rimborso delle spese elettorali.

€ 0,26



14PDL0041770