

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4206

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato RIGONI

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533. Introduzione del sistema elettorale maggioritario a doppio turno con ballottaggio per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Presentata il 23 marzo 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si intendono reintrodurre i collegi uninominali, per garantire quel forte legame tra eletti ed elettori che la riforma elettorale approvata dal centrodestra nella XIV legislatura (legge n. 270 del 2005) ha profondamente intaccato, sostituendo i collegi con lunghe liste bloccate.

Il modello di riferimento è quello francese, che ha garantito una progressiva e armonica bipolarizzazione del sistema partitico, grazie all'introduzione del doppio turno di collegio. Una tendenza pienamente confermata anche dalle elezioni per l'Assemblea nazionale appena tenutesi.

La presente proposta di legge prevede che tutti i seggi in palio per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, esclusi i seggi assegnati alla circoscrizione

Estero, siano messi in palio in collegi uninominali, in cui vince il candidato che riesce ad ottenere la maggioranza assoluta (sistema *majority*).

Questo comporta che, se nessuno raggiunge tale soglia al primo turno, si dà luogo a un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati che al primo turno abbiano ottenuto il maggior numero di consensi.

L'introduzione del doppio turno di collegio consente di raggiungere due obiettivi che si ritengono fondamentali: esprimere l'autonomia delle singole forze politiche al primo turno e garantire la loro aggregazione al secondo, qualora nessuna di esse sia riuscita a imporre un proprio candidato. Di conseguenza, è assicurata la coerenza politica delle coalizioni, conferendo altresì agli elettori la possibilità di espri-

mere un voto « utile », secondo una chiara e robusta logica maggioritaria, che di per sé costituisce un requisito imprescindibile per garantire stabilità ai Governi, tramite il contenimento della frammentazione dell'offerta politica.

Quest'ultima esigenza assume infatti un rilievo determinante nel nostro ordinamento. Oggi in Parlamento sono presenti molti gruppi parlamentari, all'interno dei quali trovano rappresentanza — a diverso titolo — numerose forze politiche: un preoccupante incremento verificatosi in pochissimo tempo, a causa della mancanza di disincentivi al frazionismo e come sintomo di un crescente distacco fra la chiara richiesta di coesione proveniente dall'elettorato e il comportamento della classe politica. Si tratta di una situazione patologica, senza eguali in Europa, che rende sempre più difficoltoso assumere decisioni nei modi e nei tempi adeguati, minando la credibilità delle istituzioni democratiche e dei partiti e moltiplicando allo stesso tempo i costi impropri della politica. Tutto questo senza dubbio allontana i cittadini dalla partecipazione, alimentando l'antipolitica, il qualunquismo e quelle tendenze populistiche — in diffusione crescente — che contribuiscono a indebolire ulteriormente istituzioni pubbliche già fragili come quelle italiane.

A maggior ragione diminuire la frammentazione diviene ancor più necessario in un contesto caratterizzato da riassetti che mettono in discussione il ruolo degli Stati nazionali e da sistemi d'informazione che mutano radicalmente le classiche modalità di confronto con la cittadinanza: la qualità della democrazia assume un rilievo primario in ragione della sempre più pressante necessità di una politica forte e rinnovata che sia capace di rispondere in maniera tempestiva ed efficace ai cambiamenti, e possa contribuire a ridare un senso comune al futuro.

Il sistema elettorale che si intende introdurre cerca proprio di rispondere a queste esigenze, poiché garantisce proprio quella aggregazione fra le forze politiche che è ormai una condizione necessaria affinché il nostro sistema politico-istitu-

zionale sia in grado di riacquistare efficienza e capacità decisionale.

Il doppio turno di ballottaggio inoltre garantisce il rafforzamento del sistema bipolare senza spingere artificialmente verso un bipartitismo coatto, poiché incentiva fisiologicamente la ricomposizione delle forze politiche.

Se infatti si vuole abolire il premio di maggioranza poiché si ritiene che esso produca un bipolarismo ingessato che imbriglia in maniera innaturale le dinamiche della competizione politica, la soluzione più naturale è il collegio uninominale e il doppio turno. Al contrario, sistemi elettorali meno selettivi che fotografano la frammentazione, senza premi alla coalizione o alla forza politica maggiore, riportano inevitabilmente le decisioni sulle sorti degli esecutivi nelle mani di variabili maggioranze parlamentari, al di là di quell'indirizzo espresso in sede elettorale che dovrebbe costituire la base di legittimazione del Governo per tutto l'arco della legislatura.

Un bipolarismo stabile e maturo costituisce invece il punto di arrivo imprescindibile di qualsiasi riforma elettorale che possa dirsi coerente con l'evoluzione che il nostro assetto istituzionale ha sperimentato nel corso dell'ultimo ventennio, poiché rafforza alcune delle caratteristiche di cui un sistema istituzionale virtuoso non può fare a meno: derivazione elettorale degli esecutivi, alternanza, trasparenza e ricambio della classe politica.

Oltre alle considerazioni di carattere sistemico, la reintroduzione del collegio uninominale senza dubbio assolve inoltre quel compito fondamentale per la nostra democrazia richiamato in premessa: riavvicinare gli eletti agli elettori. L'abbandono delle liste bloccate e lunghe previste dalla legge n. 270 del 2005 permetterebbe inoltre anche l'impiego virtuoso dell'istituto delle elezioni primarie, al fine di coinvolgere l'elettorato anche nella scelta dei candidati in ciascun collegio.

Le critiche che ormai accompagna da lungo tempo le ipotesi di introduzione del doppio turno nel nostro ordinamento, secondo cui comporterebbe un vantaggio per

la coalizione di centrosinistra rispetto a quella di centrodestra — presumendo che il suo elettorato sia meno mobilitato — non pare in realtà fondata: il caso francese dimostra chiaramente che nel medio e lungo periodo in seguito all'alternanza al potere dei due schieramenti, la propensione all'astensionismo dell'elettorato è più accentuata in quello della coalizione che ha appena governato e viceversa, a prescindere dalla loro colorazione politica.

In altre parole, nessuna delle due coalizioni maggiori attualmente presenti in Italia ne sarebbe danneggiata costantemente, garantendo quindi a esse pari opportunità di partenza.

Anche per ciò che concerne la critica secondo cui il collegio uninominale avvantaggerebbe una coalizione piuttosto che l'altra in ragione di una maggiore o minore capacità di coagularsi attorno ad un unico candidato, è in larga parte infondata: la capacità di far convergere su un unico candidato i voti degli elettori dei vari partiti dipende infatti dal grado di vicinanza ideologica e programmatica fra le forze politiche che compongono la coalizione, ma si tratta di un dato di per sé variabile nel corso del tempo.

Anche l'obiezione secondo cui i sistemi che si basano su collegi uninominali sono fisiologicamente penalizzanti per il sesso sottorappresentato non risulta fondata: è infatti compito fondamentale dei partiti prevedere delle disposizioni per la selezione delle candidature che permettano quel riequilibrio di genere sempre più necessario per ampliare la democraticità complessiva del nostro sistema istituzionale.

Infine, l'obiezione secondo cui il sistema elettorale maggioritario a doppio

turno trova un incastro perfetto solo se abbinato all'elezione diretta del Capo dello Stato è anch'essa priva di fondamento: grazie ai sistemi elettorali a dominante maggioritaria introdotti nel 1993 (leggi n. 276 e n. 277) in seguito all'esito positivo del referendum abrogativo del 18 aprile 1993, il nostro sistema si è andato strutturando in maniera sempre più marcata lungo uno schema bipolare che, se debitamente supportato e confermato da un sistema maggioritario, può raggiungere anche solo per tale via, integrata con alcuni accorgimenti costituzionali che assicurino la continuità dell'indirizzo dato dall'elettorato nella legislatura, ciò che i francesi ottengono anche con l'effetto combinato dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica.

L'elezione diretta del Capo dello Stato, quindi — pur senza alcuna demonizzazione di questo istituto e riconoscendo l'efficacia quasi sempre sperimentata per il funzionamento delle istituzioni della Repubblica francese — risulta non necessaria a garantire la logica sistemica che si persegue nel nostro ordinamento dove le istituzioni unitarie dello Stato hanno una storia più recente e dove pertanto la figura di un Presidente della Repubblica garante risulta essere più proficua per assicurare prestazioni di unità al sistema.

Una serie di mirate riforme costituzionali alla forma di governo potrà consentire, quindi, di rafforzare l'esecutivo e il suo *Premier*, attraverso l'inserimento di dosi di flessibilità compatibili con il primato delle decisioni del corpo elettorale e di opportuni contrappesi e garanzie, anche in presenza di tale organo riequilibratore.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Modifiche al sistema di elezione
della Camera dei deputati).*

1. L'articolo 1 del 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, di seguito denominato « decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 », è sostituito dal seguente:

« ART. 1. — *1.* La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale, con voto diretto ed eguale, libero e segreto, espresso nel primo turno elettorale, nonché, se necessario, nel turno di ballottaggio.

2. Il territorio nazionale è ripartito in seicentodiciotto collegi elettorali assegnati alle singole circoscrizioni di cui alla tabella A allegato al presente testo unico ».

2. L'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è abrogato.

3. L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 4. — *1.* Il voto è un diritto e un dovere di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica.

2. Ogni elettore dispone di un voto per la elezione del candidato nel collegio, da esprimere su un'apposita scheda recante il cognome e il nome di ciascun candidato che può essere accompagnato, oltre che dall'eventuale contrassegno proprio del candidato, dal contrassegno o dai contrassegni di gruppi o movimenti politici che ne appoggiano la candidatura. I contrassegni

che contraddistinguono il candidato nella scheda non possono essere inferiori a uno e superiori a quattro. Nella scheda gli spazi complessivi riservati a ciascun candidato, accompagnati da uno o più contrassegni, devono essere uguali ».

4. Al settimo comma dell'articolo 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, le parole: « In caso di scioglimento della Camera dei deputati, che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni » sono sostituite dalle seguenti: « In caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ».

5. L'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 13. — 1. Presso il tribunale nella cui giurisdizione è situato il comune capoluogo del collegio è costituito, entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, l'ufficio elettorale circondariale, composto da tre magistrati per ciascun collegio compreso nella sua giurisdizione e da un presidente scelto dal presidente della corte d'appello anche tra i magistrati della corte d'appello stessa o di altri tribunali della circoscrizione ».

6. Il primo comma dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« I partiti o i gruppi politici organizzati che intendono presentare o appoggiare candidature nei collegi devono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno con il quale dichiarano di voler distinguere le candidature nei collegi stessi. All'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato. Coloro che intendono presentare candidati al di fuori dei partiti o gruppi organizzati di cui al presente comma devono preventivamente presentare il contrassegno con il quale intendono candidarsi ».

7. L'articolo 14-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, è abrogato.

8. Dopo l'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

« ART. 17-*bis*. — 1. La presentazione delle candidature è fatta per singoli candidati. I candidati che sono presentati dai partiti o dai gruppi politici di cui all'articolo 14 devono, per poter utilizzare il relativo contrassegno, presentare una dichiarazione di collegamento che deve essere accompagnata dall'accettazione scritta del rappresentante di cui all'articolo 17. Nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio, anche se di circoscrizioni diverse. La candidatura della stessa persona in più di un collegio è nulla.

2. La dichiarazione di appoggio a un candidato da parte di un partito o di un gruppo politico di cui all'articolo 14 deve essere fatta entro ventiquattro ore dalla presentazione della candidatura con dichiarazione accompagnata dall'accettazione del candidato a cui favore è fatta, nelle stesse forme previste per la presentazione della candidatura stessa.

3. Qualora le dichiarazioni di appoggio alla candidatura siano superiori al numero dei contrassegni di cui all'articolo 4, sono preferiti, dopo l'eventuale contrassegno proprio del candidato, i contrassegni secondo l'ordine di dichiarazione di appoggio. Nel manifesto elettorale di cui all'articolo 24 sono riportati tutti i contrassegni.

4. Per ogni candidato nei collegi devono essere indicati il cognome, il nome, il luogo e la data di nascita, il collegio per il quale viene presentato e il contrassegno o i contrassegni tra quelli depositati presso il Ministero dell'interno con cui si intende contraddistinguerlo.

5. La dichiarazione di presentazione dei candidati nei collegi deve contenere l'indicazione dei nominativi di due delegati effettivi e di due supplenti.

6. La dichiarazione di presentazione dei singoli candidati nei collegi deve essere sottoscritta da non meno di 500 e da non

più di 1.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni ricompresi nel collegio o, in caso di collegi ricompresi in un unico comune, iscritti alle sezioni elettorali di tali collegi. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà. Le sottoscrizioni devono essere autentiche da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, e successive modificazioni.

7. La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata e autenticata da un sindaco, da un notaio o da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, e successive modificazioni. Per i cittadini residenti all'estero l'autenticazione della firma deve essere richiesta a un ufficio diplomatico o consolare.

8. L'accettazione della candidatura deve essere accompagnata da apposita dichiarazione dalla quale risulti che il candidato non ha accettato candidature in altri collegi.

9. La scheda di ballottaggio comprende il nome e il cognome dei candidati, scritti nell'apposito rettangolo, sotto il quale sono riprodotti il contrassegno proprio del candidato e i contrassegni dei partiti o dei gruppi politici che ne hanno presentato o ne sostengono la candidatura ».

9. L'articolo 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è abrogato.

10. L'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 19. — *I.* A pena di nullità dell'elezione, nessun candidato può accettare la candidatura contestuale alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica ».

11. L'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 68. — *I.* Compiute le operazioni di cui all'articolo 67, il presidente procede

alle operazioni di spoglio. Uno scrutatore designato mediante sorteggio estrae successivamente ciascuna scheda dall'urna contenente le schede per l'elezione del candidato nel collegio e la consegna al presidente. Questi enuncia ad alta voce il cognome e il nome del candidato nel collegio al quale è stato attribuito il voto. Passa quindi la scheda a un altro scrutatore il quale, insieme con il segretario, prende nota dei voti di ciascun candidato.

2. Il segretario proclama ad alta voce i voti espressi. Un terzo scrutatore pone le schede, i cui voti sono stati spogliati, nella cassetta o scatola dalla quale sono state tolte le schede non utilizzate. Quando la scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa è subito impresso il timbro della sezione.

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

4. Le schede possono essere toccate soltanto dai componenti del seggio.

5. 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 colonne del verbale con il 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.

6. Tutte le operazioni di cui al presente articolo devono essere compiute nell'ordine indicato; del compimento e del risultato di ciascuna di esse deve farsi menzione nel verbale ».

12. L'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 77. — 1. L'ufficio elettorale centrale, compiute le operazioni di sua competenza, facendosi assistere, ove lo ritenga

opportuno, da uno o più esperti scelti dal presidente, proclama eletto in ciascun collegio, in conformità ai risultati accertati, il candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti validamente espressi.

2. Qualora nessun candidato sia proclamato eletto in base alle disposizioni di cui al comma 1, si procede a un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella in cui si è svolto il primo turno. Sono ammessi al secondo turno i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti validi.

3. In caso di decesso, impedimento permanente o rinuncia da parte di uno dei candidati ammessi al secondo turno, subentra il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi immediatamente successivo.

4. La rinuncia di cui al comma 3 può effettuarsi entro il quarto giorno successivo a quello della prima votazione, con dichiarazione effettuata nelle stesse forme previste per l'accettazione della candidatura.

5. Al secondo turno elettorale è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto il più anziano di età ».

13. Gli articoli 83, 84 e 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, sono abrogati.

14. L'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 86. — 1. Qualora successivamente allo svolgimento delle elezioni generali un seggio attribuito ai sensi dell'articolo 77 rimanga vacante per qualsiasi causa, entro quindici giorni si procede alla convocazione dei comizi elettorali da tenere in una domenica compresa tra il quarantesimo e il quarantacinquesimo giorno successivi.

2. Il mandato del deputato eletto in una elezione suppletiva cessa con la scadenza costituzionale o con l'anticipato scioglimento della Camera dei deputati ».

ART. 2.

*(Modifiche al sistema di elezione
del Senato della Repubblica).*

1. L'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, di seguito denominato « decreto legislativo n. 533 del 1993 », è sostituito dal seguente:

« ART. 1. — *1.* Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale, salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. I trecentonove seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

2. Il territorio di ciascuna regione è ripartito in collegi uninominali, pari al numero dei seggi assegnati a ognuna di esse.

3. La regione Valle d'Aosta è costituita in unico collegio uninominale. Il territorio della regione Molise è ripartito in due collegi uninominali.

4. I collegi uninominali della regione Trentino-Alto Adige sono quelli definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422 ».

2. L'articolo 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 2. — *1.* Il Senato della Repubblica è eletto a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, sulla base dei voti espressi nei collegi ».

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, riacquista ef-

