

N. 3688

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CÒ, CRIPPA e RUSSO SPENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 DICEMBRE 1998

Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema elettorale maggioritario, introdotto nel nostro ordinamento con le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, rispettivamente per il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, ha prodotto gravi distorsioni nel rapporto tra la società e le istituzioni. Gli obiettivi che erano stati assegnati alla riforma in senso maggioritario del sistema elettorale in realtà non sono stati raggiunti. Non si sono ottenute nè la stabilità dei governi nè la semplificazione del quadro politico in senso bipolare. Quanto alla stabilità basti ricordare che la XII legislatura è durata solo due anni e, durante il suo svolgimento, il Governo Berlusconi, scaturito dal voto con il sistema maggioritario, è durato in carica solo sette mesi. Dunque nell'arco di una sola legislatura, peraltro di assai breve durata, si sono succeduti ben due governi di cui il secondo, il governo Dini, non legittimato da un punto di vista strettamente maggioritario e bipolare, perchè non espressione del voto popolare. Paradossalmente, proprio in nome di una stabilità assunta come valore assoluto si è così proceduto all'insediamento di un governo diverso da quello che aveva il proprio fondamento nella maggioranza votata dagli elettori con il sistema elettorale che avrebbe dovuto garantirla. Come si vede la stabilità non può essere affidata al solo sistema elettorale, mentre, considerata come obiettivo che il sistema deve garantire, appare piuttosto un artificio dialettico che nasconde il tentativo di realizzare maggioranze il più possibile omogenee in un sistema di alternanza, dove il governo dell'economia e dei processi sociali si configura come gestione dell'esistente con poche variabili secondarie. La realtà effettuale smentisce dunque l'idea che la stabilità dei governi possa essere raggiunta con il sem-

plice ricorso a regole di natura elettorale, essendo questa piuttosto demandata al rispetto innanzitutto della rappresentatività degli eletti rispetto alla complessità della realtà sociale, culturale e politica del paese. Solo una effettiva rappresentanza istituzionale delle forze politiche e delle istanze sociali che in esse si riconoscono, consente di costruire alleanze e quindi maggioranze fondate su un equilibrio vero degli interessi in campo. Naturalmente anche le regole elettorali svolgono una funzione importante, ma appunto esse non possono sacrificare sul terreno dell'alternanza la rappresentanza delle forze reali. Su questo terreno si pone l'esigenza della semplificazione del quadro politico che il sistema maggioritario certo non ha contribuito a realizzare. Anzi abbiamo assistito negli ultimi anni alla proliferazione di piccole formazioni politiche che, nell'ambito del sistema dell'alternanza, hanno potuto svolgere un ruolo superiore alla propria reale consistenza in quanto potevano risultare decisive, sia pure con l'apporto di pochi consensi elettorali, nei vari collegi uninominali.

È del tutto evidente quindi che le proposte miranti all'abolizione della quota proporzionale, ovvero alla introduzione di un sistema maggioritario puro (sul modello inglese a turno unico o sul modello francese a doppio turno di collegio), lungi dall'eliminare i difetti sopra evidenziati, in realtà ne determinerebbero una definitiva affermazione, anche se nei propositi di riforma dei propugnatori proprio la quota proporzionale residua sarebbe all'origine del mancato funzionamento dell'attuale sistema. In realtà si tenta di introdurre un sistema di alternanza compiuto che mira a espungere dalla rappresentanza istituzionale tutte le forze critiche della società.

Solo una compiuta rappresentanza del corpo elettorale consente di recuperare gli elettori all'esercizio concreto del voto, contrastando l'astensionismo che si è manifestato in modo così massiccio e crescente nelle recenti scadenze elettorali. All'origine dell'astensionismo vi è anche infatti la riduzione delle opzioni possibili da parte dell'elettore che, costretto a scegliere candidati contrapposti e non riconoscendosi nelle istanze di cui ciascuno di essi è portatore, preferisce non esercitare il proprio voto.

La necessità quindi di recuperare un sistema sostanzialmente proporzionale, pur con alcuni correttivi volti a garantire la semplificazione degli schieramenti politici e anche la stabilità democratica dei governi, è all'origine del presente disegno di legge. Esso non si limita ad allargare la quota di eletti con il sistema proporzionale, ma introduce, sul modello tedesco, un sistema integralmente proporzionale senza però abolire i collegi uninominali, nell'ambito dei quali il candidato più votato ottiene comunque l'assegnazione prioritaria del seggio.

L'elettore esprime due voti su una sola scheda elettorale. Il primo voto serve ad eleggere un candidato nel collegio uninominale. Così viene eletto un numero di senatori pari alla metà con arrotondamento per difetto. Il secondo voto viene dato alla lista di partito per eleggere gli altri senatori. Il conteggio a livello nazionale dei voti di lista determina quanti seggi avrà ciascun partito, al quale il candidato nel collegio uninominale si collega all'atto dell'accettazione della candidatura. La lista che non ottiene con la formula proporzionale il 4 per cento dei voti a livello nazionale non partecipa alla distribuzione dei seggi. Una volta noto il numero di seggi spettante a ciascun partito che abbia superato lo sbarramento, va preso in considerazione il primo voto, quello che elegge un candidato in ciascuno dei collegi secondo il sistema maggioritario. Il candidato eletto viene conteggiato nella somma dei seggi assegnati a ciascun partito e, qualora risultassero eletti più candidati

dei seggi assegnati, questi si aggiungono al computo.

Si procede in questa ipotesi a sottrarre seggi alle altre liste nella misura di un seggio per ciascuna lista decrescente a partire da quella che ha conseguito la più elevata cifra elettorale nazionale. Il conteggio maggioritario del primo voto prevale sull'assegnazione proporzionale sulla base del secondo voto, sicché i vincitori nei collegi sono comunque eletti quale che sia il risultato di lista del partito al quale sono collegati. In questo senso il sistema, più che maggioritario, può definirsi «personalizzato». Non essendo consentito il superamento del numero complessivo di seggi, predeterminati dalla nostra Carta costituzionale, i mandati in eccesso sono comunque consentiti a discapito delle altre liste, cui vengono sottratti seggi in misura decrescente partendo dalla lista che ha ottenuto più voti.

Va sottolineato inoltre che il doppio voto da un lato e la necessità di superare la soglia di sbarramento del 4 per cento dall'altro potranno influenzare notevolmente il comportamento degli elettori, spingendoli ad indicare le possibili maggioranze attraverso due voti differenti. Essi potranno dare il primo voto nel collegio al candidato del partito maggiore (quello del partito minore avrebbe ben poche possibilità di essere eletto nel sistema maggioritario «secco») e il secondo voto di lista al partito minore, possibile alleato, per consentirgli il superamento dello sbarramento. In altri termini è possibile che gli elettori del partito minore cedano voti utili per il collegio a quello maggiore e quelli del partito maggiore cedano con il secondo voto consensi a quello minore utili al superamento della soglia di sbarramento. Nel sistema tedesco si calcola che il 16 per cento dei voti venga espresso in modo disgiunto. L'assegnazione prioritaria dei seggi ai più votati nei collegi unitamente alla clausola di sbarramento sono dunque i correttivi che si introducono in un sistema sostanzialmente proporzionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 1, comma 2, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Il territorio di ciascuna regione, con eccezione del Molise e della Valle d'Aosta, è ripartito in collegi uninominali, pari alla metà dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento per difetto».

Art. 2.

1. All'articolo 2, comma 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, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dai seguenti: «I seggi nei collegi uninominali sono attribuiti al candidato che ha riportato il maggior numero di voti. Gli ulteriori seggi sono attribuiti proporzionalmente mediante riparto tra liste concorrenti, ai sensi dell'articolo 17».

Art. 3.

1. All'articolo 3 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«*l*-bis. Ogni elettore dispone di:

1) un voto per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, da esprimere sulla apposita scheda, nella parte di cui alla lettera *a*) del comma *1-ter*;

2) un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere sulla stessa scheda, nella parte di cui alla lettera *b*) del comma 1-*ter*.

1-*ter*. La scheda è composta di due parti:

a) a sinistra reca il cognome e il nome di ciascun candidato nel collegio uninominale, accompagnati dal contrassegno della lista cui il candidato è collegato;

b) a destra reca il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista regolarmente presentata nella circoscrizione secondo le disposizioni di cui all'articolo 24 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni».

Art. 4.

1. All'articolo 9 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. La presentazione delle candidature nei collegi uninominali è fatta per singoli candidati i quali si collegano a una delle liste di cui all'articolo 3, cui gli stessi aderiscono con l'accettazione della candidatura. La dichiarazione di collegamento deve essere accompagnata dall'accettazione scritta del rappresentante, incaricato di effettuare il deposito della lista a cui il candidato nel collegio uninominale si collega. 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».

Art. 5.

1. L'articolo 14 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, è abrogato.

Art. 6.

1. All'articolo 15, comma 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, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*b-bis*) somma i voti riportati nelle singole sezioni da ciascuna lista».

Art. 7.

1. I commi da 1 a 4 dell'articolo 17 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, sono sostituiti dai seguenti:

«1. Per l'assegnazione dei seggi spettanti a ciascuna regione non assegnati nei collegi uninominali, l'ufficio elettorale regionale, costituito presso la corte d'appello o il tribunale ai sensi dell'articolo 7, appena in possesso delle comunicazioni o dei verbali trasmessi da tutti gli uffici elettorali circoscrizionali della regione, procede, con l'assistenza del cancelliere e alla presenza dei rappresentanti delle liste, alla determinazione della cifra elettorale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno.

2. L'ufficio elettorale regionale individua quindi le liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi.

3. L'ufficio elettorale regionale procede al riparto dei seggi tra le liste di cui al comma 2 in base alla cifra elettorale regionale di ciascuna lista. A tal fine divide il totale delle cifre elettorali regionali delle li-

ste di cui al comma 2 per il numero dei seggi da attribuire in ragione proporzionale, ottenendo così il quoziente elettorale regionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale regionale di ciascuna lista ammessa al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, si procede a sorteggio.

4. Dal numero dei seggi attribuiti a ciascuna lista vengono sottratti quelli già assegnati all'atto della proclamazione degli eletti nei collegi uninominali e i seggi rimanenti si assegnano ai candidati di lista in ordine decrescente. Se il numero dei seggi attribuito a ciascuna lista è inferiore al numero dei seggi già assegnati all'atto della proclamazione degli eletti nei collegi uninominali si procede a sottrarre seggi alle altre liste nella misura di un seggio in ordine decrescente a partire dalla lista che ha avuto più voti».

Art. 8.

1. Il Governo è delegato ad adottare, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo con cui sono apportate al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, le ulteriori modifiche strettamente conseguenti a quelle previste dalla presente legge.

