

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1950

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, MORANDO, MANTOVANI,  
PETRUCCIOLI, ALBERICI, BAGNOLI, BALDELLI, CIONI, CORRAO,  
GUBBINI, LAURICELLA, MASULLO, e TAPPARO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1995**

---

**Introduzione di un sistema elettorale a doppio turno in col-  
legi uninominali per l'elezione del Senato della Repubblica e  
della Camera dei deputati**

---

ONOREVOLI SENATORI. - Tre *partners*, due coalizioni, un governo litigioso, instabile, inefficace. Questo è stato l'esito sul versante dei vincitori del marzo 1994 facilitato, ma anche largamente prodotto dalla legge elettorale per tre quarti maggioritaria e un quarto proporzionale. Sul versante dell'opposizione gli apparentamenti non diedero frutti molto migliori. Anzi, al di là della forse inevitabile eterogeneità dello schieramento elettorale dei progressisti, si è subito assistito alla frammentazione del corrispondente schieramento parlamentare. E neppure i popolari hanno mantenuto le loro aspettative e acquisito un consistente ruolo di mediazione. Comunque sia, nonostante interessatissime, ma non interessantissime, dichiarazioni a sproposito, l'elettorato italiano non è stato affatto messo nelle condizioni di scegliere il suo governo nè tantomeno il suo Primo ministro. Una seconda utilizzazione della stessa legge elettorale, per di più in una persistente situazione di disparità di condizioni relative alla campagna elettorale, alla disponibilità di finanziamenti, all'accesso alla televisione non potrebbe che produrre un esito manipolato e per ciò stesso destinato a durare poco e male e a sopravvivere pericolosamente sia per chi vincerà che per chi perderà ma, in special modo, per i cittadini italiani.

La grandissima maggioranza degli studiosi, non soltanto italiani, almeno di quelli con una qualche credibilità scientifica, non ha dubbi. In Italia, nelle condizioni date, la formula elettorale migliore è il sistema maggioritario a doppio turno applicato in collegi uninominali. Così si espresse la Società italiana di scienza politica ben prima che venisse approvata la legge elettorale italiana. Un documento a sostegno del doppio turno venne redatto e firmato dai più autorevoli politologi italiani, alcuni dei quali sono oggi in Parlamento in partiti diversi,

ma non per questo possono avere dimenticato le loro preferenze scientifiche (e, infatti, nessuno di loro ha finora «abiurato»). L'unico punto controverso del sistema maggioritario a doppio turno riguarda per l'appunto i criteri di ammissione al secondo turno.

Si trattasse dell'elezione di governanti (come i sindaci, i presidenti delle provincie, i presidenti delle giunte regionali se si fosse giunti a tanto, il Primo ministro, quando vi si arriverà), non avremmo dubbi. Il doppio turno richiede il ballottaggio fra i due candidati più votati, e basta. Trattandosi, invece, dell'elezione dei rappresentanti al Parlamento, la soluzione deve essere più complessa e più raffinata. Deve consentire ai partiti di selezionare i rispettivi candidati e di tessere le loro alleanze e agli elettori di avere due voti davvero, seppure diversamente, significativi. Cosicché, per favorire questi esiti, si possono individuare due opzioni. Con la prima verrebbero ammessi al secondo turno tutti i candidati che abbiano dimostrato di avere un reale radicamento nell'elettorato e quindi di essere sufficientemente rappresentativi da meritare una seconda opportunità. La soglia di passaggio al secondo turno potrebbe, pertanto, essere fissata al 10 per cento degli aventi diritto al voto in ciascun collegio. Non è troppo bassa poichè altrimenti non discriminerebbe contro le candidature di bandiera o di disturbo. Non è troppo alta perchè altrimenti si finirebbe per riproporre un ballottaggio. La seconda opzione consisterebbe nell'ammettere al secondo turno sempre e comunque anche il terzo candidato, a prescindere dalla percentuale di voti che ha ottenuto. Questa opzione ci pare meno valida della prima non tanto poichè favorirebbe comunque un'eventuale terza forza - infatti il terzo candidato potrebbe non essere ovunque il rappresentante di uno stesso

partito nazionale - ma poichè renderebbe la competizione elettorale meno limpida e non necessariamente più rappresentativa delle diversità politiche e, in senso lato, culturali. Anzi, chi volesse rappresentare una terza forza politica e nazionale, sufficientemente coesa e geograficamente e culturalmente rappresentativa, dovrebbe apprezzare l'esistenza di una buona clausola di esclusione.

Sulla base di queste considerazioni, certamente perfettibili e approfondibili, abbiamo optato per il criterio di ammissione al doppio turno definito dalla percentuale di voti ottenuta al primo turno. Vengono così ammessi al secondo turno tutti i candidati che abbiano ottenuto almeno il 10 per cento dei voti degli aventi diritto. Naturalmente, questa «ammissione» non significa che tutti i candidati passati al secondo turno debbano comunque concorrere. Anzi, è più che probabile che alcuni, interpretando correttamente lo spirito della legge, rinuncino al fine di dare vita ad una competizione bipolare che si traduca nella formazione di un governo e di una opposizione.

Naturalmente, non prevediamo nessun recupero proporzionale e non soltanto perchè l'esistenza di tale recupero ha reso più complesso e meno limpido il funzionamento dell'attuale sistema elettorale, in particolare nella versione salvagente adottata per la Camera dei deputati. Il fatto è che la logica del doppio turno consiste specificamente nell'incoraggiare la formazione di coalizioni e nell'incentivare una competizione bipolare che possa tradursi in parlamento nella costituzione di un governo e di una opposizione abbastanza coesi nei limiti del pluralismo possibile. Con un eventuale recupero proporzionale verrebbe distrutta esattamente la logica della coalizione e della competizione bipolare. Insomma, andrebbero persi quasi tutti i vantaggi a favore di alcuni salvataggi di interessi di parte e di partito che, invece, dovrebbero essere indirizzati a favore del sistema e del suo funzionamento. Chi, in possesso di un 10 per cento circa dei voti vorrebbe coalizzarsi sapendo che il seggio al secondo turno non sarà suo, ma comunque potrà recupe-

rare qualche seggio proprio se rimane distinto e separato? Successivamente, in Parlamento, il rischio sarà molto grande se i detentori dei seggi proporzionali, non vincolati da nessuna logica di coalizione, saranno sufficientemente numerosi da condizionare la formazione del Governo, il funzionamento del Parlamento, la produzione di politiche pubbliche. Ce ne è abbastanza per dire no al recupero proporzionale e per mantenere limpida e ferma la logica costitutiva del doppio turno. Invece, con la clausola di esclusione nè troppo bassa nè troppo alta, candidati e partiti rappresentativi e radicati possono limpidamente negoziare sia la loro presenza al secondo turno che la loro elezione offrendo come garanzia l'appoggio leale e duraturo alla coalizione che li avrà fatti eleggere. Fra l'altro, in questo modo, l'elettore avrà anche la possibilità più concreta di votare per la coalizione di governo e, se questa coalizione avesse, come può, predesignato un candidato Primo ministro, di dare una indicazione importante anche per la nomina alla più alta carica di governo.

Ciò detto e ottenuto, si pone il problema della ridefinizione dei collegi. Anche in questo caso vi sono due opzioni. La prima è relativamente semplice, ma implica la strada della revisione costituzionale. Si potrebbero mantenere gli attuali collegi riducendo di conseguenza sia il numero dei deputati a 475 che quello dei senatori a 232. Sarebbe un segnale significativo per il Paese. Pertanto, unitamente ad un disegno di legge ordinario presentiamo un disegno di legge di modifica degli articoli della Costituzione, cosicchè prevediamo 475 collegi per la Camera e 232 per il Senato. Se non si vuole intraprendere la pur auspicabile strada della riforma costituzionale, è indispensabile conferire nuovamente una delega al Governo, magari facendo rivivere la stessa commissione di esperti che ha ben operato e che parte da basi conoscitive consistenti, per ridisegnare opportunamente i collegi. Con il presente disegno di legge si prevede che il numero dei collegi corrisponda a quello dei seggi (630 per la Camera dei deputati e 315 per il Senato).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Qualunque soluzione si dia a questo problema, è nostra convinzione che il sistema maggioritario a doppio turno con clausola di esclusione è in grado di dare frutti positivi. Pertanto, vista anche l'urgenza di alcuni partiti di andare a nuove elezioni anticipate, siamo sicuri che i col-

leghi, preoccupati dal destino politico del Paese, opereranno per un'approvazione sollecita del nostro disegno di riforma elettorale dando così un contributo di grande valore alla costruzione di una funzionale e funzionante democrazia maggioritaria.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Modifica alle legge per l'elezione  
del Senato della Repubblica)*

1. Al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 dell'articolo 1 è sostituito dal seguente:

«2. Il territorio di ciascuna regione è ripartito in collegi uninominali.»;

b) il comma 2 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

«2. Il presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. Quando nessun candidato abbia raggiunto tale maggioranza l'ufficio elettorale circoscrizionale comunica all'ufficio elettorale regionale, ai presidenti delle sezioni, alla prefettura o alle prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, nonchè ai sindaci dei comuni compresi nel collegio, che la domenica successiva dovrà svolgersi un secondo turno di votazioni, a cui sono ammessi, salvo rinuncia, tutti i candidati che abbiano ottenuto un numero di voti pari almeno al 10 per cento degli aventi diritto. Nel caso in cui nessuno dei candidati ovvero un solo candidato abbia conseguito tale risultato al primo turno, sono ammessi al secondo turno i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti. Successivamente al secondo turno di votazioni, il presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il candidato più giovane di età.»;

c) l'articolo 17 e il comma 6 dell'articolo 19 sono abrogati.

## Art. 2.

*(Delega al Governo per la definizione dei collegi uninominali per l'elezione del Senato della Repubblica)*

1. Ai fini della determinazione dei collegi uninominali per l'elezione del Senato della Repubblica in base alla presente legge, si applica l'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 276.

## Art. 3.

*(Modifica alle legge per l'elezione della Camera dei deputati)*

1. Al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - 1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale, con voto diretto ed uguale, libero e segreto, espresso in un unico turno elettorale, salvo il caso previsto dal comma 3, secondo periodo.

2. Il territorio nazionale è ripartito in collegi uninominali.

3. Il totale dei seggi è attribuito nell'ambito di altrettanti collegi uninominali, nei quali risulta eletto il candidato che ha riportato la maggioranza assoluta dei voti validi. Quando nessun candidato abbia riportato tale maggioranza, si procede alla indizione di un secondo turno di votazioni nella domenica successiva al primo. Al secondo turno sono ammesse, salvo rinuncia, le candidature di coloro che nel primo turno abbiano ottenuto un numero di voti pari almeno al 10 per cento degli aventi diritto. Nel caso in cui nessuno dei candidati ovvero un solo candidato abbia conseguito tale risultato al primo turno, sono ammessi al secondo turno i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti. Nel secondo turno di votazioni risulta eletto il candidato che ha riportato più voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il candidato più giovane di età»;

b) l'articolo 3 e il numero 2) del comma 2 dell'articolo 4 sono abrogati;

c) i commi 1 e 2 dell'articolo 18 sono sostituiti dai seguenti:

«1. La presentazione delle candidature nei collegi uninominali è fatta per singoli candidati. Nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio. La candidatura della stessa persona in più di un collegio è nulla.

2. Per ogni candidato nei collegi uninominali deve essere indicato il cognome, il nome, il luogo e la data di nascita, il collegio uninominale per il quale viene presentato e il contrassegno o i contrassegni tra quelli depositati presso il Ministero dell'interno con cui si intende contraddistinguerlo. Per le candidate donne può essere indicato il solo cognome o può essere aggiunto il cognome del marito.»;

d) gli articoli 18-bis e 19 sono abrogati;

e) all'articolo 77, comma 1, i numeri 1), 2), 3), 4) e 5) sono sostituiti dai seguenti:

«1) proclama eletto in ciascun collegio uninominale, in conformità ai risultati accertati, il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi, ovvero individua i candidati che, a norma dell'articolo 1, sono ammessi al secondo turno di votazione;

2) dopo il secondo turno di votazioni, proclama eletto in ciascun collegio uninominale, in conformità ai risultati accertati, il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.»;

f) gli articoli 83, 84 e 85 e i commi 4 e 5 dell'articolo 86 sono abrogati.

#### Art. 4.

*(Delega al Governo per la definizione dei collegi uninominali per l'elezione della Camera dei deputati)*

1. Ai fini della determinazione dei collegi uninominali per l'elezione della Camera dei deputati si applica l'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277, come modificato dal presente articolo.

2. Al comma 1 dell'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole «nell'ambito di ciascuna circoscrizione» sono soppresse;

b) la lettera b) è sostituita dalla seguente:

«b) la popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi a livello nazionale non oltre il dieci per cento, in eccesso o per difetto. Tale media si ottiene dividendo la cifra della popolazione italiana, quale risulta dall'ultimo censimento generale, per il numero seicentotrenta. Allo scopo di dare attuazione a quanto previsto nella lettera a) per le zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, gli scarti dalla media nazionale della popolazione sono giustificati non oltre il limite del quindici per cento, in eccesso o in difetto».

#### Art. 5.

*(Abrogazione delle disposizioni contrastanti)*

1. Sono abrogate le disposizioni in contrasto con la presente legge.