

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa popolare, a norma dell’articolo 71, secondo comma, della  
Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1998

---

Introduzione del doppio turno nei collegi uninominali

---

*Già stampato n. 3476 della XIII Legislatura*

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema elettorale vigente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, adottato grazie alla spinta del *referendum* elettorale del 18 aprile 1993, doveva - non solo nell'intenzione dei promotori del *referendum* ma della stragrande maggioranza dei cittadini - instaurare in Italia la cosiddetta «democrazia dell'alternanza» o democrazia maggioritaria, spostando la sede della formazione dell'indirizzo politico e dei governi dalle mediazioni partitiche post-elettorali (come era stato in Italia fino al 1992) direttamente alla volontà degli elettori.

In effetti, il nuovo sistema ha dato vita sia nelle elezioni del 1994 che in quelle del 1996 ad un'aggregazione, competizione e assetto partitico sostanzialmente bipolari (con le eccezioni parziali della Lega Nord e di Rifondazione Comunista). Ma si tratta, come è ampiamente riconosciuto, di un bipolarismo debole, fragile, contraddittorio. Non a caso la maggioranza di governo che si formò dopo le elezioni del 1994 - e che conteneva un'evidente anomalia rispetto a criteri maggioritari, in quanto risultante di due diverse alleanze elettorali, la prima Forza Italia e Lega Nord e la seconda tra Forza Italia e Alleanza Nazionale - si ruppe dopo soli sette mesi di governo. E la stessa maggioranza di governo attuale, risultante dalle elezioni del 1996, è tale solo grazie all'apporto di Rifondazione Comunista che operò, nelle elezioni, un semplice patto di desistenza, non condividendo il programma elettorale dell'Ulivo, con tutte le possibili implicazioni per la stabilità del governo.

L'attuale bipolarismo italiano nasconde, insomma, una perdurante frammentazione partitica che impedisce la formazione di maggioranze programmaticamente omogenee

e coese. Esso è frutto più di una necessità elettorale che di una più naturale evoluzione e ristrutturazione del sistema partitico. Ed è pensabile che nel futuro la propensione ad aggregare nelle alleanze quante più forze politiche possibili per non perdere nella competizione a turno unico nei collegi uninominali sarà destinata ad aumentare piuttosto che a diminuire.

Alla luce di queste considerazioni, è facile individuare nel maggioritario semplice a turno unico nei collegi uninominali, la principale ragione della fragilità del nostro bipolarismo e della perdurante debolezza del governo. E questo perchè il turno unico, comportando la necessità di accordi elettorali tra le forze politiche prima dell'unico turno di votazioni, ha esiti simili alla proporzionale. Nel turno unico, infatti, si perde o si vince in un collegio anche per un solo voto. Qualsiasi gruppo che sia portatore anche solo di poche centinaia di voti può risultare decisivo. La conseguenza è che nel formarsi delle coalizioni elettorali e nell'attribuzione dei collegi alle varie formazioni politiche si corre il rischio di sovrarappresentare le piccole identità e addirittura i notabili locali con il risultato di incrementare sia la frammentazione partitica che il localismo, alimentando così anche il trasformismo.

Alla luce degli inconvenienti testè lamentati, l'ipotesi di riforma elettorale avanzata impropriamente in sede di Commissione bicamerale, (ed altrettanto impropriamente denominata «doppio turno di coalizione», trattandosi piuttosto di un doppio voto, essendo i cittadini chiamati ad esprimersi in tempi diversi su effetti diversi), giacchè la materia elettorale è materia che non rientra nelle competenze della Commissione, non appare soddisfacente.

Tale ipotesi, come è noto, consiste per la Camera dei deputati nella riduzione dei collegi uninominali dal 75 per cento al 55 per cento, nella permanenza di una quota proporzionale del 25 per cento e in un premio di maggioranza del 20 per cento da assegnare in un secondo turno ad una delle coalizioni arrivate prima e seconda nei collegi uninominali. Pur non essendo mai stati specificati i dettagli operativi, le caratteristiche nuove del sistema sono il secondo voto tra due coalizioni in competizione ed un consistente premio di maggioranza. Le obiezioni a tale sistema sono state da subito numerose. Si tratta, infatti, di un sistema all'interno del quale convivono tre differenti logiche di voto. Si innesta, innanzitutto, un consistente premio di maggioranza sul 55 per cento dei seggi in collegi uninominali. Già la riduzione del numero dei collegi uninominali è operazione fortemente discutibile, andando in direzione opposta al *referendum* del 18 aprile 1993. Ciò che suscita più perplessità è il premio di maggioranza. In tutti i sistemi elettorali esistenti al mondo i premi di maggioranza sono incardinati sul sistema proporzionale, giacché il maggioritario semplice implica già di per sé un premio di maggioranza. Si avrebbero dunque due premi di maggioranza, l'uno implicito e l'altro esplicito. In questo modo viene ad essere stravolta la democraticità della rappresentanza politica. I premi di maggioranza inoltre servono a premiare chi si allea per assicurare la governabilità; e se i partiti che hanno usufruito del premio di maggioranza si dividono nel corso della legislatura? Si dovrebbe in questo caso quanto meno ipotizzare una penalizzazione rispetto ad un comportamento che era stato premiato e che successivamente è venuto meno. Coerentemente questa penalizzazione dovrebbe consistere o nel ritiro del premio assegnato o in nuove elezioni, soluzioni entrambe assai problematiche, ma che danno la misura delle implicazioni insite nei premi di maggioranza. L'esistenza poi di un consistente premio da assegnare con

il secondo voto spingerebbe, come già nel turno unico, ad alleanze elettorali, le più estese possibili, in nome non già della omogeneità della coalizione ma in quello della necessità elettorale di vincere o di non perdere.

È per tutte queste ragioni che sembra necessario proporre al legislatore un sistema elettorale più democratico, più trasparente, più limpido, più aderente alla situazione italiana.

Il sistema elettorale che si propone è il doppio turno in collegi uninominali con una quota proporzionale del 10 per cento. Le finalità di questo sistema sono molteplici. Innanzitutto i due obiettivi fondamentali della lunga transizione italiana - la democrazia dell'alternanza ed una più diretta investitura dell'esecutivo - sono più facilmente conseguibili, senza i gravi difetti del turno unico e del cosiddetto «doppio turno di coalizione». In secondo luogo, il disegno di legge mira a favorire la ristrutturazione del sistema politico italiano in direzione di un assetto coerente con la democrazia maggioritaria, ma anche qui senza rigidità eccessive. In terzo luogo, si vuole consentire all'elettore una più ampia libertà di scelta senza condizionamenti di sorta. Il vantaggio del doppio turno di collegio, consiste, nel fatto che l'elettore è libero di votare al primo turno per il candidato a cui si sente più vicino. Il primo turno consente così di misurare il consenso effettivo di ciascun partito. Al secondo turno sono ammessi o i primi 4 candidati o coloro che superano la soglia del 7 per cento dei voti validi (articolo 2). La soglia è, come si vede, relativamente bassa - ben lontana del 12,5 per cento degli aventi diritto nell'attuale sistema francese, ma superiore alla soglia del 5 per cento inizialmente adottata in Francia - e tale, comunque, da permettere un ampio rispetto del pluralismo. Naturalmente i partiti che valutino di non poter superare la soglia di ammissione in un sufficiente numero di collegi potrebbero essere portati a stabilire alleanze sin dal primo

turno. Ma ciò riguarda solo i partiti di scarsa o nessuna consistenza. La loro aggregazione ad altre forze più rappresentative sarebbe un fatto positivo senza comportare quel potere di condizionamento che è insito nel turno unico. Sarebbe, cioè, una prima aggregazione per così dire abbastanza naturale. In ogni caso non ci sarebbe costrizione, essendo possibile per le piccole forze correre da sole o coalizzarsi con altre piccole formazioni, e per le forze più grandi rifiutare l'aggregazione di fronte a richieste troppe esose in termini di candidature.

Per le liste ammesse al secondo turno si pone poi un'alternativa: se accettano di partecipare al secondo turno in non più del 5 per cento dei collegi hanno diritto ad usufruire del riparto proporzionale del 10 per cento dei seggi in sede di collegio unico nazionale, secondo i criteri del quoziente naturale e dei più alti resti (articolo 2, comma 3). Le liste sono così libere o di correre da sole o di rinunciare, usufruendo del riparto proporzionale. La libertà di scelta è ampia, così come è ampia la libertà di scelta degli elettori che, avendo espresso un voto di identità al primo turno, possono esprimere un voto per il governo al secondo turno. La ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale è riservata ad almeno due liste, in modo da evitare che una sola lista possa usufruire dell'intera quota (articolo 4).

Nel caso in cui partecipi una sola lista si attribuisce solo il 5 per cento dei seggi del collegio unico nazionale, mentre l'altro 5 per cento si attribuisce allo schieramento vincente al secondo turno, tra candidati non eletti più votati nei collegi uninominali. Nel caso nessuna lista partecipi al collegio unico nazionale, l'intero 10 per cento dei seggi viene assegnato allo schieramento vincente (articolo 4).

Come si può evincere, si tratta di un sistema che razionalizza la scelta di voto dell'elettore e le scelte di comportamento dei partiti senza rigidità. Le liste al di fuori delle coalizioni hanno comunque non solo un semplice diritto di tribuna ma una rappresentanza significativa, tenuto conto che possono usufruire, oltre che del riparto proporzionale, anche della possibilità di presentarsi in non più del 5 per cento dei collegi al secondo turno (articolo 3, comma 2). Il che significa aumentare la possibilità di ottenere rappresentanza.

Un sistema così congegnato appare in grado di rispondere alle finalità di ridisegnare in senso maggioritario il sistema politico senza annullare il pluralismo e un sufficiente grado di rappresentatività, e di fondare su un terreno più solido e più democratico la formazione delle alleanze di governo. Queste, infatti, risulteranno più omogenee e più coese per il fatto di formarsi attraverso un processo politico assai meno forzato di quello implicito nel turno unico.

Il sistema proposto non è il sistema a doppio turno francese. Esso differisce da quest'ultimo sia per l'esistenza di un 10 per cento di seggi da assegnare per il riequilibrio della rappresentanza sia per la più bassa soglia numerica di accesso al secondo turno (il 7 per cento dei voti validi di contro al 12,5 per cento degli aventi diritto). Queste differenze evitano i difetti del sistema francese, primo fra tutti il diniego di rappresentanza a forze politiche rappresentative.

In conclusione si può legittimamente affermare che il sistema proposto è quello che meglio si adatta alla realtà italiana e quello che meglio può garantire il funzionamento di una compiuta democrazia dell'alternanza, secondo le aspirazioni della stragrande maggioranza dei cittadini italiani.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale, con voto diretto ed uguale, libero e segreto, secondo le norme della presente legge e sulla base della seguente ripartizione:

*a)* il 90 per cento dei deputati è eletto in collegi uninominali, con sistema maggioritario ed eventuale secondo turno da tenersi secondo le modalità di cui all'articolo 2;

*b)* il 10 per cento dei deputati è eletto sulla base di un collegio unico nazionale secondo le modalità di cui all'articolo 3.

### Art. 2.

1. In ciascun collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.

2. Nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto il *quorum* di cui al comma 1 si procede, la seconda domenica successiva, ad un nuovo turno elettorale. A tale turno sono ammessi a partecipare i candidati che abbiano riportato al primo turno almeno il 7 per cento dei voti validi, ed in ogni caso i quattro candidati più votati.

3. Entro tre giorni dal primo turno elettorale i candidati ammessi possono rinunciare a partecipare al secondo turno di votazione dandone comunicazione scritta all'Ufficio elettorale circoscrizionale. In tal caso i voti da essi riportati confluiscono nel collegio unico nazionale di cui all'articolo 3 nella lista identificata dal simbolo che aveva contraddistinto ciascun singolo candidato. I candidati che partecipano al secondo turno non

possono cambiare simbolo rispetto a quello che li aveva contraddistinti al primo turno o accettare apparentamenti o aggiunte di simboli.

4. In ogni collegio risulta eletto, al secondo turno di votazione, il candidato che consegue la maggioranza relativa dei voti.

### Art. 3.

1. Il 10 per cento dei seggi da assegnare in sede di collegio unico nazionale è ripartito tra le liste dei candidati, contrassegnati dal medesimo simbolo, che abbiano rinunciato a partecipare al secondo turno.

2. Non possono partecipare all'attribuzione di seggi nel collegio unico nazionale le liste contraddistinte da simboli presenti al secondo turno in più del 5 per cento dei collegi uninominali.

3. La ripartizione tra le liste avviene proporzionalmente secondo il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti. Nell'ambito di ciascuna lista, sono eletti i candidati che abbiano riportato la maggiore percentuale di voti rispetto al totale dei voti validi espressi nel rispettivo collegio uninominale, sino a concorrenza dei seggi assegnati a ciascuna lista.

4. In caso di vacanza di uno dei seggi attribuiti secondo le modalità del presente articolo, subentra il candidato risultato primo dei non eletti in base al criterio di cui al comma 3.

### Art. 4.

1. L'attribuzione del 10 per cento dei seggi in sede di collegio unico nazionale avviene in presenza di almeno due liste. Nel caso che solo una lista acceda al collegio unico nazionale, i seggi da attribuire sono ridotti al 5 per cento. Il restante 5 per cento dei seggi, o nel caso che nessuna lista acceda al collegio unico nazionale l'intero 10 per

cento dei seggi, viene ripartito tra i candidati non eletti contraddistinti dal simbolo che ha ottenuto il maggior numero di seggi nei collegi uninominali secondo la percentuale di voti conseguiti al secondo turno da ciascuno di tali candidati sino a concorrenza dei seggi da assegnare.

Art. 6.

1. Sono abrogate tutte le norme del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, in contrasto con la presente legge.

Art. 6.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per ridefinire i collegi uninominali sulla base dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277.

