SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2153

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore FIEROTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 SETTEMBRE 1995

Norme per l'elezione della Camera dei deputati a sistema uninominale con secondo voto

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

INDICE

Relazione ..... *Pag.* 3

Disegno di legge ..... » 6

ONOREVOLI SENATORI. – È opinione comune che il sistema elettorale col quale si è votato per la XII legislatura è un sistema ibrido che va riadattato alla situazione e armonizzato con la volontà popolare che si è espressa col *referendum* dell'aprile 1993 sicuramente favorevole al sistema maggioritario.

È convinzione comune infatti che il sistema maggioritario uninominale appare preferibile per almeno quattro ragioni:

a) avvicina gli elettori agli eletti;

b) elimina dentro i partiti la contesa cannibalesca per l'acquisizione della preferenza;

c) riduce il costo della campagna personale dei candidati;

d) induce i partiti a selezionare il personale politico, scegliendo candidati che dispongano di consenso popolare nel proprio collegio. In sintesi, il collegio uninominale è il sistema più opportuno se si vuole consentire a platee elettorali ragionevolmente ristrette di pronunciarsi sulla personalità individuale dei candidati.

L'attuale sistema, come evidenziato non risponde però in pieno alle esigenze primarie del maggioritario uninominale soprattutto per la quota di proporzionale in esso previsto.

È pertanto necessario provvedere, a nostro parere, ad una revisione della legge elettorale tenendo conto della esperienza registrata nel corso dell'attuale legislatura. Comunque è opportuno preliminarmente effettuare alcune specificazioni tenendo conto anche delle esperienze di altri Paesi che adottano sistemi maggioritari.

Così per esempio se si stabilisce che sia eletto il più votato si ha la maggioritaria «secca», all'inglese. Se si stabilisce che sia eletto chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi, e, in difetto di essa, chi prevale in un secondo turno, si ha la maggioritaria temperata, alla francese: in entrambi i sistemi (e nei molti altri sistemi possibili) la tendenza è sempre più o meno maggioritaria.

La legge maggioritaria «secca» comporta l'abbattimento di tutte le minoranze dopo la prima, con l'esclusione o riduzione al minimo nelle assemblee rappresentative di partiti anche numericamente consistenti; per questa ed altre ragioni la maggioritaria pura è contestata nella stessa Inghilterra in cui tradizionalmente viene praticata.

Applicato alla condizione politica italiana, il sistema maggioritario puro forse produrrebbe al presente l'effetto di aggravare la situazione.

Molte propensioni trova conseguentemente il collegio uninominale a doppio turno, che per molti anni fu praticato nell'Italia prefascista ed in forma diversa è oggi in vigore in Francia. Il doppio turno consente anche a gruppi minoritari di misurarsi nella prima votazione, per poi aggregarsi nella seconda; ed in ciò è il suo vantaggio o, a seconda del punto di vista, il suo difetto.

Il doppio turno consente, come si è detto, al pluralismo libero della prima votazione di concentrarsi nella seconda intorno a due coalizioni alternative. Ma il passaggio avviene attraverso manovre che attivano fra il primo voto ed il secondo un acrobatico mercato delle candidature. In ciascun collegio i candidati che erano avversari per la conquista del primo voto si rivelano alleati nel secondo. Ovviamente la contrattazione non può esaurirsi nell'ambito dei singoli collegi, ma comporta compensazioni fra un collegio e l'altro che sono negoziate dalle segreterie dei partiti: e con ciò buona parte degli effetti moralizzatori attribuiti al collegio uninominale vanno perduti.

Il doppio turno appare dunque sconsigliabile. Vero è che il mercato delle candida-

ture fra primo e secondo turno si ridurrebbe nell'ipotesi che fossero ammessi al ballottaggio, senza possibilità di desistenze nè di aggregazioni, soltanto i due candidati più votati nel primo scrutinio; ma in questo caso si riprodurrebbero gran parte degli inconvenienti attribuibili al sistema maggioritario puro.

Conviene dunque, una volta compiuta la scelta essenziale in favore del collegio uninominale, e quindi accettata implicitamente la tendenza maggioritaria che ad esso è inerente, mettere a punto un sistema uninominale maggioritario che consenta tuttavia un ragionevole pluralismo della rappresentanza senza i difetti riscontrabili nel doppio turno. Ciò è senz'altro possibile, ed è possibile scegliere in un amplissimo repertorio di sistemi.

Il sistema al quale si ispira il presente disegno di legge è quello ipotizzato da una proposta di legge presentata il 18 dicembre 1992, (vedi atto Camera n. 2052) dall'onorevole Valerio Zanone con la quale, ferma restando la scelta dell'uninominale ad un solo turno, si mira ad un sistema più innovativo, che riduca al minimo le manovre e pattuizioni fra i partiti per lasciare pieno campo alla decisione diretta e sovrana degli elettori. Ed a questo fine, come specificato dall'onorevole Zanone nella sua relazione, si è fatto ricorso ad una fonte illustre, traducendo in proposta legislativa l'idea sostenuta dal Presidente della Repubblica Luigi Einaudi nelle «Osservazioni sui sistemi elettorali» del 22 dicembre 1953. Il sistema che Einaudi definiva di «ballottaggio preventivo» è fra i più semplici. Il collegio è uninominale e si vota una sola volta. L'elettore ha a disposizione due voti: il primo è per il candidato preferito, il secondo per il candidato preferito dopo il primo. Se con il primo voto uno dei candidati ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi, è eletto. Se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta nel primo voto, si sommano per ciascun candidato i primi voti con i secondi, ed è eletto il candidato più votato: tutto qui. La scelta è totalmente affidata agli elettori e non comporta negoziati fra un collegio e l'altro, nè manovre successive al voto.

Dunque, ciascun deputato verrebbe direttamente eletto in un unico turno di votazione, in un collegio uninominale. Abbiamo ipotizzato un correttivo, che ci sembra essenziale per assicurare al sistema il massimo di razionalità, e cioè che il secondo voto venga computato in favore dei candidati che abbiano superato almeno il 25 per cento col primo voto, o, in difetto ai due candidati che abbiano riportato la maggiore percentuale.

Ogni candidatura deve essere presentata da un limitato numero di elettori, tranne che non venga utilizzato un contrassegno di partiti o gruppi politici organizzati, ed ogni candidato può presentarsi in un solo collegio.

In tal modo si eliminano tutti gli inconvenienti del secondo turno. È facile immaginare, infatti, gli effetti del sistema uninominale con secondo voto. Nel caso che il candidato ottenga con il primo voto un numero di voti superiore a quello di tutti gli altri candidati sommati insieme, il sistema proposto porterebbe all'elezione di persone sostenute da un consenso indiscutibile. E nel caso che ciò non avvenga e si proceda a sommare i primi voti con i secondi, il sistema proposto porterebbe all'elezione di persone capaci di raccogliere, oltre la cerchia dei propri sostenitori e del proprio partito, voti di stima anche presso sostenitori di altri partiti.

Vi sarebbe, prima del voto, un evidente incentivo all'aggregazione intorno a candidature autorevoli, e l'effetto complessivo sarebbe indubbiamente maggioritario: ma senza premi nè artifizi, esclusivamente in forza del libero e diretto esercizio della sovranità popolare.

Forse più eloquente di ogni ulteriore illustrazione è la citazione dal testo di Einaudi, anzitutto dei difetti del doppio turno, assunti dall'esperienza dell'Italia prefascista.

«Nell'intervallo fra la prima e la seconda domenica i voti erano oggetto di affannoso traffico fra i candidati ...accadevano in quella settimana negoziazioni invereconde ...oggi il ballottaggio sarebbe di ben più

grave danno per la reputazione del Parlamento. Le contrattazioni avverrebbero non più tra i singoli candidati ... il sistema medesimo sarebbe gravemente minato nell'opinione pubblica».

Ed ecco, sempre nelle parole di Einaudi, il rimedio del «voto alternativo», sostenuto dai liberali inglesi del tempo e apprezzato sia dai laburisti sia dai conservatori, fra i quali Winston Churchill: «non c'è più ballottaggio, si vota una sola volta... riuscirà il candidato il quale fruirà della somma delle maggiori simpatie positive e delle minori antipatie negative ... Le contrattazioni scandalose proprie del sistema del ballottaggio non sono concepibili... sarebbe assicurata la presenza in Parlamento di un nucleo, forse non dominante ma influente, di deputati poco inclini a diventare un numero in un grande gregge».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale, con voto, libero e segreto, attribuito a singoli candidati in collegi uninominali, con votazione in un unico turno e con facoltà di secondo voto.

2. Ogni elettore può esprimere il voto per il candidato prescelto come primo, ed un secondo voto per altro candidato del medesimo collegio.

3. L'assegnazione dei seggi nei singoli collegi è effettuata attribuendoli ai candidati che abbiano raggiunto la maggioranza assoluta dei voti con il primo voto.

4. Negli altri casi i candidati che abbiano superato il 25 per cento dei voti con il primo voto, sommano i primi voti con i secondi. È eletto il candidato che così consegue la maggioranza dei voti.

5. Qualora nessun candidato abbia superato il 25 per cento dei voti con il primo voto, sono presi in considerazione ai fini della somma dei primi voti con i secondi, solo i primi due candidati.

6. In caso di parità di voti fra più candidati risulta eletto quello più anziano di età.

Art. 2.

1. Il territorio della Repubblica è suddiviso in tanti collegi uninominali quanti sono i deputati che compongono la Camera dei deputati.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, è effettuata la ripartizione del territorio della Repubblica in collegi uninominali nel rispetto dei seguenti criteri direttivi:

a) ogni collegio elettorale deve comprendere una popolazione che non si disco-

sti oltre il 10 per cento dalla media nazionale che si ottiene dividendo la popolazione rilevata nell'ultimo censimento generale per il numero dei collegi;

b) ogni collegio deve essere iscritto nei confini di una regione; sono ammesse deroghe solo nella misura indispensabile per il rispetto di quanto previsto alla lettera *a)*;

c) il territorio dei collegi uninominali dovrà essere continuo, salvo nel caso in cui comprenda piccole isole;

d) i confini del collegio devono coincidere per quanto è possibile con quelli di comuni e di province;

e) ogni collegio uninominale deve, per quanto è possibile, rappresentare un'area caratterizzata da condizioni economiche e sociali omogenee.

3. La delimitazione dei collegi uninominali viene aggiornata, con le stesse modalità di cui al comma 2, entro un anno dalla effettuazione di ogni censimento generale della popolazione.

Art. 3.

1. Presso la corte di appello o il tribunale di ogni capoluogo di regione è costituito, entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, l'ufficio elettorale regionale composto da tre magistrati dei quali uno con funzioni di presidente, scelto dal presidente della corte di appello o del tribunale.

2. L'ufficio elettorale regionale è competente per gli adempimenti relativi ai collegi uninominali della regione. Nel caso di collegi comprendenti il territorio di due regioni, è competente l'ufficio elettorale della regione in cui risiede il maggior numero di elettori del collegio uninominale.

Art. 4.

1. I partiti o i gruppi politici organizzati che intendono presentare candidati nei collegi uninominali debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno con

il quale dichiarano di voler distinguere le candidature individuali nei singoli collegi. All'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato.

2. All'atto del deposito del contrassegno presso il Ministero dell'interno i partiti o i gruppi politici organizzati debbono presentare la designazione per ciascuna regione di un rappresentante incaricato di autorizzare l'uso del contrassegno secondo quanto è stabilito dalla presente legge.

3. La designazione è fatta con un unico atto autenticato da notaio. Il Ministro dell'interno comunica a ciascun ufficio elettorale regionale le designazioni suddette entro il trentaseiesimo giorno antecedente quello della votazione.

Art. 5.

1. La candidatura per ciascun collegio è presentata all'ufficio elettorale circoscrizionale di cui all'articolo 7 dai due primi presentatori di una dichiarazione sottoscritta, con firme autenticate, da non meno di cento e non più di duecento elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio medesimo. Nessun elettore può sottoscrivere per più di un candidato.

2. La candidatura può essere presentata in un solo collegio, a pena di nullità.

3. La candidatura deve essere accettata dall'interessato con dichiarazione firmata e autenticata. L'accettazione della candidatura deve essere accompagnata da apposita dichiarazione, dalla quale risulti che il candidato non ha accettato candidature in altri collegi.

4. Il candidato deve dichiarare se intende avvalersi di un contrassegno tra quelli depositati al Ministero dell'interno. Tale dichiarazione deve essere corredata dall'autorizzazione, sottoscritta con firma autenticata, del rappresentante regionale del partito o gruppo che ha depositato il contrassegno, nominato ai sensi dell'articolo 4. In tal caso non si applica quanto previsto dal comma 1.

5. In ogni collegio ciascuno dei contrassegni di cui al comma 4 può essere utilizzato da non più di un candidato.

Art. 6.

1. Le candidature individuali nei collegi uninominali devono essere presentate all'ufficio elettorale circoscrizionale di cui all'articolo 7, dalle ore 8 del venticinquesimo giorno alle ore 20 del ventunesimo giorno antecedente quello della votazione.

2. Ai fini di cui al comma 1, per il periodo suddetto l'ufficio elettorale circoscrizionale rimane aperto compresi i giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20. Insieme alle candidature individuali devono essere presentati gli atti di accettazione delle candidature, i certificati di nascita o documenti equipollenti, i certificati di iscrizione nelle liste elettorali dei candidati, nonchè, nei casi diversi da quelli previsti dal comma 4 dell'articolo 5, le dichiarazioni di presentazione delle candidature firmate dal prescritto numero di elettori.

3. Le dichiarazioni di cui al comma 2 devono essere corredate dai certificati, anche collettivi, di sindaci dei singoli comuni ai quali appartengono i sottoscrittori che ne attestino l'iscrizione nelle liste elettorali del comune.

Art. 7.

1. L'ufficio elettorale circoscrizionale deve avere sede presso il tribunale ed avrà competenza per i collegi del proprio territorio secondo quanto determinato da apposito decreto ministeriale.

2. L'ufficio elettorale circoscrizionale entro il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione dei candidati:

a) verifica se le candidature individuali siano state presentate entro i termini e siano corredate dalla prescritta documentazione;

b) ricusa le candidature individuali di quei candidati per i quali manca la pre-

scritta accettazione, che non abbiano compiuto o che non compiano il venticinquesimo anno di età il giorno delle elezioni e di quelle per i quali non sia stato presentato il documento di nascita o il documento equipollente o il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica;

c) ricusa le candidature presentate in più collegi.

Art. 8.

1. L'ufficio elettorale circoscrizionale, non appena scaduto il termine per la presentazione dei ricorsi o, nel caso sia stato presentato reclamo, non appena ricevuta la comunicazione dell'ufficio centrale nazionale, compie le seguenti operazioni:

a) stabilisce, mediante sorteggio da effettuarsi alla presenza dei delegati dei candidati, appositamente convocati, il numero d'ordine da assegnare alle candidature medesime. Le candidature individuali e gli eventuali contrassegni saranno riportati sulle schede di votazione e sul manifesto di cui alla lettera *c)*, secondo l'ordine risultante dal sorteggio;

b) trasmette alla prefettura l'elenco delle candidature definitive di ogni collegio, con i relativi contrassegni, per la stampa delle schede di votazione e per l'adempimento di cui alla lettera *c)*;

c) provvede, per mezzo della prefettura, alla stampa, per ciascun collegio uninominale, dell'elenco dei candidati individuali, con eventuale relativo contrassegno, ed alla trasmissione di esso ai sindaci dei comuni dei vari collegi della regione per la pubblicazione nell'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici entro il quindicesimo giorno precedente la data delle elezioni. Tre copie di ciascun manifesto debbono essere presentate ai presidenti dei singoli uffici elettorali di sezione, uno a disposizione dell'ufficio e i restanti due per l'affissione nelle sale delle votazioni.

Art 9.

1. Le schede sono di carta consistente di tipo unico e di identici colori, sono fornite a cura del Ministero dell'interno e riproducono, per ogni collegio, i nominativi dei candidati e gli eventuali relativi contrassegni secondo l'ordine determinato in applicazione dell'articolo 8.

2. Sotto il nominativo di ogni candidato devono esservi due rettangoli indicanti rispettivamente «primo voto» e «secondo voto».

3. Non è consentito di esprimere il primo ed il secondo voto a favore del medesimo candidato. Nel caso di doppio voto identico si computa soltanto il primo.

Art. 10.

1. L'ufficio elettorale circoscrizionale provvede, entro le ore 20 del giorno successivo a quello in cui terminano le votazioni, a:

a) determinare, per ogni collegio uninominale, le cifre elettorali di ogni candidato relative al primo ed al secondo voto. Le cifre individuali sono date dalle somme distinte dei primi e dei secondi voti riportati da ciascun candidato nelle singole sezioni del collegio;

b) comunicare agli uffici elettorali regionale e nazionale, a mezzo di estratto verbale, il numero dei primi e dei secondi voti ottenuti da ciascun candidato di ogni collegio e le percentuali, arrotondate ai centesimi di punto, di ciascun candidato rispetto al totale dei primi voti validi espressi;

c) indicare i candidati che abbiano superato il 50 per cento dei primi voti validi espressi nel collegio;

d) individuare per i collegi in cui nessun candidato ha superato il 50 per cento dei primi voti validi, il candidato che, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'articolo 1, sommando primi e secondi voti, raggiunge nel collegio la maggioranza relativa dei voti validi.

Art. 11.

1. Il presidente dell'ufficio elettorale regionale, in conformità dei risultati accertati, provvede, entro le ore 24 del secondo giorno successivo a quello in cui terminano le votazioni, ai seguenti adempimenti:

a) proclama eletti i candidati che abbiano riportato la maggioranza assoluta dei primi voti validi nel collegio uninominale;

b) proclama eletti, nei restanti collegi uninominali, i candidati che abbiano raggiunto la maggioranza relativa dei voti computando insieme primi e secondi voti validi. In caso di parità di voti tra più candidati risulta eletto il più anziano di età;

c) si pronuncia nel termine di ulteriori ventiquattro ore su eventuali reclami relativi alle proclamazioni degli eletti.

Art. 12.

1. Il seggio assegnato secondo le modalità della presente legge, che si rende vacante per qualsiasi causa, sopravvenuta, è attribuito, entro tre mesi, mediante elezione suppletiva nel corrispondente collegio uninominale.

Art. 13.

1. Ogni norma incompatibile con quanto previsto dalla presente legge è abrogata.

2. Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare, entro tre mesi dalla data della sua entrata in vigore, norme attuative di quanto previsto dalla presente legge.