

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori FABBRI, SCEVAROLLI, SIGNORI, VELLA, ACONE, MARNIGA, ACHILLI, ACQUAVIVA, AGNELLI Arduino, BOZZELLO VEROLE, CALVI, CASOLI, CUTRERA, DELL'OSSO, FERRARA Pietro, FORTE, FRANZA, GEROSA, GIUGNI, GUIZZI, INNAMORATO, MANCIA, MANIERI, MARIOTTI, MASCIADRI, MERAVIGLIA, PELLEGRINO Bruno, PEZZULLO, PIERRI, PIZZO, PUTIGNANO, RICEVUTO, SANTINI, VISCA, ZANELLA e ZITO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 OTTOBRE 1991

Modifiche ed integrazioni 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 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, «Norme per la elezione del Senato della Repubblica»

ONOREVOLI SENATORI. — L'obiettivo della nostra proposta è essenzialmente quello di una razionalizzazione della rappresentanza parlamentare, che costituisce la premessa necessaria per assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'attività parlamentare, e perchè il Parlamento possa esprimere un indirizzo politico nel quale il necessario pluralismo non degeneri in frammentazione, in settorialismo, in localismo.

E la necessità di una razionalizzazione, in sè obiettiva, appare in tutta la sua evidenza se si considerano le attuali linee di tendenza del sistema politico.

Con il declino, certamente positivo, delle contrapposizioni ideologiche e sistemiche, delle «appartenenze» politiche tradizionali

di classi e ceti, mentre per un verso si aprono nuovi spazi per il voto d'opinione, finalmente affrancato da condizionamenti sociali e religiosi, si viene a determinare il concreto pericolo di una frantumazione della rappresentanza, in ragione di spinte particolaristiche e di sollecitazioni settoriali, le quali possono gravemente compromettere il valore della unità e della indivisibilità della Repubblica e la ricerca dell'interesse generale, proprio nel momento in cui il nostro Paese si appresta a divenire parte sempre più integrata di una realtà politica unitaria, operante in dimensione continentale, quale è la Comunità europea.

Tali finalità non possono essere soddisfatte, nella elezione della Camera dei deputati,

attraverso il semplice rigonfiamento del piccolo sbarramento già previsto dal testo unico del 1957; si rende necessario un intervento più penetrante e incisivo, che si faccia carico della necessità di assicurare l'accesso al Parlamento a quelle forze politiche che, sebbene esigue, siano tuttavia rappresentative di istanze adeguatamente diffuse nel territorio nazionale.

Per queste ragioni la proposta prevede, in primo luogo, che la soglia di sbarramento del 5 per cento non si riferisca al totale dei voti validi espressi a livello nazionale, ma al totale dei voti validi in un numero di circoscrizioni che non può essere inferiore alla metà di queste: le liste ammesse alla ripartizione dei seggi, ancorchè non presenti in modo apprezzabile (o addirittura assenti) in qualche circoscrizione, devono essere rappresentative di istanze diffuse almeno in una vasta area del Paese.

In secondo luogo, si prevede che il doppio sbarramento, così posto, possa essere superato attraverso collegamenti delle liste. In tal modo, respingendo una logica di selezione brutalmente malthusiana, si consente alle forze politiche, pur esigue, che abbiano un radicamento diffuso nel corpo elettorale, di mantenere la rappresentanza parlamentare, catalizzando, per quanto possibile, processi di aggregazione, non solo elettorale, tra forze culturalmente e politicamente omogenee.

La previsione della soglia del 5 per cento viene estesa anche alla legislazione per la elezione del Senato, assumendo così il valore di un principio generale, ancorchè l'attuale disciplina consenta, già ora, una notevole selezione dell'accesso a Palazzo Madama.

Il livello di riferimento della soglia è, per vincolo costituzionale, quello regionale («Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale»).

Il progetto che si presenta vuole dunque rappresentare un primo passaggio, già in sé definito ed autosufficiente, di un itinerario di riforma che dovrà riguardare anche altri aspetti, vivamente sentiti, della legislazione elettorale e paraelettorale, soprattutto per quello che concerne la disciplina delle

competizioni elettorali, la moralizzazione e la trasparenza nelle spese dei candidati, la democraticità e la trasparenza del processo di formazione delle liste da parte dei partiti.

Si tratta di problemi delicati e vivamente avvertiti dalla opinione pubblica, che dovranno essere affrontati con la massima sollecitudine ed incisività se si vuole ristabilire quel rapporto di fiducia, tra corpo elettorale e rappresentanza politica, che appare, per più versi, incrinato.

Onorevoli colleghi, la soglia del 5 per cento per l'accesso dei deputati e dei senatori in Parlamento è una misura ispirata ai più elementari principi di razionalità e di buon senso.

È una misura di pronto intervento da introdurre subito, per arginare la parcellizzazione della rappresentanza politica, generatrice di disfunzione parlamentare e di instabilità governativa.

È dunque la precondizione per contrastare le crisi del nostro sistema politico, ponendo le basi per la riorganizzazione della vita democratica del Paese.

Infatti, questa correzione della proporzionale pura non è incompatibile con le più complessive riforme elettorali proposte dai vari partiti; è anzi coerente con l'esigenza, insita nelle proposte fin qui avanzate, di favorire l'aggregazione e l'accorpamento delle forze omogenee o vicine.

Essa appare dunque la risposta appropriata e in positivo alla sindrome panreferendaria che, sfornita dell'indispensabile presupposto di chiarezza, ed anzi promossa al buio, può soltanto portare l'Italia in un buio istituzionale ancor più profondo.

La raffica dei *referendum* a cascata è infatti solo dotata di un alto potenziale demolitorio: idonea cioè a concorrere alla disgregazione e alla destrutturazione del sistema, ma priva di ogni effetto costruttivo e riformatore.

Del resto, fra poco sarà dimostrato in modo fin troppo eloquente il danno provocato dal *referendum* al buio già effettuato e da cui è derivata la preferenza unica: cioè un male ben peggiore di quello che si dichiarava di combattere.

A chi contesta il carattere parziale e limitato della riforma, rispondiamo che siamo consapevoli che essa è soltanto un primo passo, ma che è necessario ora e subito, giacchè la chiamata generale alle urne è alle porte. Non ha alcun senso logico rifiutarlo - con la solita operazione elusiva del rinvio - in nome di una più vasta revisione delle attuali regole da attuarsi in futuro, quando avremo inflitto al Paese i guasti di un ulteriore aggravamento della frammentazione politico-parlamentare, rendendo ancor più intollerabile la confusione e l'inconcludenza della vita parlamentare e quindi l'ingovernabilità del Paese. Non patrociniamo, dunque, una scorciatoia tanto sbrigativa quanto arbitraria, ma una misura di salvaguardia benefica, già positivamente sperimentata, del resto, dai grandi paesi europei che adottano il sistema proporzionale.

L'obsolescenza delle ideologie, anzi - dopo il crollo del comunismo - la fine di ogni contrapposizione ideologicamente ma-

nichea fra gruppi di partiti, rende pienamente desiderabile ed utile la semplificazione degli schieramenti politici attraverso la clausola di sbarramento, che porterà la dialettica politica e parlamentare a svilupparsi linearmente attorno ad alcuni grandi poli, con enormi vantaggi in termini di stabilità e di rendimento della attività parlamentare.

Questa è l'occasione per cominciare finalmente a mettere ordine nel nostro sistema politico. È vero che la democrazia è poliarchia; ma il pluralismo selvaggio e depolarizzato conduce alla paralisi e al collasso delle istituzioni.

Ci auguriamo che lungimiranza e saggezza - virtù che al Senato non sono assenti - possano contraddire il pur giustificato scetticismo che aleggia attorno all'idea di una soglia di accesso: una ponderata riflessione non può non convincere quanti hanno a cuore il futuro della nostra democrazia a sostenere l'idea semplice e forte che è alla base della nostra proposta.

**DISEGNO DI LEGGE****TITOLO I**

**MODIFICHE ED INTEGRAZIONI  
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.**

**Art. 1.**

1. Al 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, sono apportate le seguenti modificazioni:

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

«L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti che abbiano ottenuto, anche mediante collegamenti, almeno il 5 per cento del totale dei voti validi in almeno la metà delle circoscrizioni, è effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel Collegio unico nazionale»;

b) dopo il comma secondo dell'articolo 1 è aggiunto il seguente:

«Il requisito di cui al secondo comma non è richiesto relativamente alle liste rappresentative delle minoranze linguistiche tutelate a norma dell'articolo 6 della Costituzione».

**Art. 2.**

1. Dopo l'articolo 16 del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è aggiunto il seguente:

«Art. 16-bis. - 1. I partiti o i gruppi politici organizzati, che intendono operare il collegamento delle liste dei candidati, debbono depositare la relativa dichiarazione, con le stesse modalità previste dall'articolo 15. Con il collegamento i partiti e i gruppi si impegnano al perseguimento di indirizzi di politica generale coerenti, da essi stessi stabiliti. Il collegamento deve essere indicato sulla scheda di votazione».

#### Art. 3.

1. L'articolo 77 del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente:

«Art. 77. - 1. Compiute le operazioni di cui all'articolo 76, l'Ufficio centrale circoscrizionale, facendosi assistere, ove lo creda, da uno o più esperti scelti dal presidente, determina la cifra elettorale di ogni lista. La cifra elettorale di lista è data dalla somma dei voti di lista, compresi quelli di cui al numero 2), dell'articolo 76, ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni della circoscrizione.

2. L'estratto del verbale viene trasmesso all'Ufficio centrale nazionale in plico sigillato, mediante corriere speciale».

#### Art. 4.

1. Dopo l'articolo 77 del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è aggiunto il seguente:

«Art. 77-bis. - 1. L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti di cui all'articolo 77, determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, sommando le cifre elettorali riportate nelle singole circoscrizioni, ed accerta quali liste e quali gruppi di liste collegate, ai sensi dell'articolo 16-bis, abbiano ottenuto una cifra elettorale pari ad almeno il 5 per cento dei voti di lista validi, compresi quelli assegnati, ai sensi del numero 2), dell'articolo 76, in metà delle circoscrizioni.

2. L'Ufficio centrale nazionale comunica agli Uffici centrali circoscrizionali quali liste e gruppi di liste collegate hanno raggiunto il requisito di cui al comma 1».

#### Art. 5.

1. Dopo l'articolo 77-bis del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è aggiunto il seguente:

«Art. 77-ter. - 1. L'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevuta la comunicazione di cui all'articolo 77-bis:

a) procede al riparto dei seggi tra le liste, singole e collegate, in possesso del requisito dell'articolo 1 comma secondo, in base alla cifra elettorale di ciascuna lista. A tal fine divide il totale delle cifre elettorali delle liste per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione più due, ottenendo così il quoziente elettorale circoscrizionale; nell'effettuare la divisione trascura la eventuale parte frazionaria del quoziente. Attribuisce quindi ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista. Se, con il quoziente calcolato come sopra, il numero dei seggi da attribuire alle varie liste superi quello dei seggi assegnati alla circoscrizione, le operazioni si ripetono con un nuovo quoziente, ottenuto diminuendo di una unità il divisore;

b) stabilisce la somma dei voti residuali di ogni lista e del numero dei seggi non attribuiti ad alcuna lista per insufficienza del quoziente o di candidati. La determinazione della somma dei voti residuali deve essere fatta anche nel caso in cui tutti i seggi assegnati alla circoscrizione vengano attribuiti. Si considerano voti residuali anche quelli di liste che non abbiano raggiunto alcun quoziente ed i voti che, pur raggiungendo il quoziente, rimangono inefficienti per mancanza di candidati;

c) comunica all'Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, il

quoziente elettorale circoscrizionale, il numero dei seggi rimasti non attribuiti nella circoscrizione e, per ciascuna lista, il numero dei candidati compresi, la cifra elettorale, il numero dei seggi attribuiti e i voti residui;

*d)* determina la cifra individuale di ogni candidato. La cifra individuale è data dalla somma dei voti di preferenza validi e di quelli assegnati a ciascun candidato ai sensi del numero 2), dell'articolo 76;

*e)* determina la graduatoria dei candidati di ciascuna lista, a seconda delle rispettive cifre individuali. A parità di cifre individuali prevale l'ordine di presentazione nella lista.

2. L'estratto del verbale di cui alla lettera *c)* del comma 1 viene trasmesso all'Ufficio centrale nazionale in plico sigillato, mediante corriere speciale».

#### Art. 6.

1. L'articolo 78 del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente:

«Art. 78. - *1.* Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati dall'Ufficio stesso, proclama eletti, nel limite dei posti ai quali la lista ha diritto, e seguendo la graduatoria prevista dalla lettera *e)* del comma 1 dell'articolo 77-ter, quei candidati che hanno ottenuto le cifre individuali più elevate».

#### Art. 7.

1. Il comma terzo dell'articolo 81 del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente:

«Nel verbale debbono essere inoltre indicati, in appositi elenchi, i nomi dei candidati di ciascuna lista non eletti, nell'ordine determinato in conformità della lettera *e)* del comma 1 dell'articolo 77-ter».

## Art. 8.

1. I commi primo e secondo dell'articolo 83 del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono sostituiti dal seguente:

«L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali di cui all'articolo 77 da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali, procede al riparto dei seggi non attribuiti tra le liste, singole o collegate, in possesso del requisito di cui all'articolo 1, comma secondo, contrassegnate dallo stesso simbolo e dalla stessa denominazione in tutte le circoscrizioni. A tal fine procede alla somma dei predetti seggi e, per ogni lista ammessa, alla somma dei voti residuati in tutte le circoscrizioni. Divide la somma dei voti residuati di tutte le liste ammesse per il numero dei seggi da attribuire: nell'effettuare la divisione trascura l'eventuale parte frazionaria del quoziente. Il risultato costituisce il quoziente elettorale nazionale».

## TITOLO II

MODIFICA DELL'ARTICOLO 19  
DELLA LEGGE 6 FEBBRAIO 1948,  
N. 29, RECANTE NORME  
PER LA ELEZIONE DEL SENATO  
DELLA REPUBBLICA,  
COME MODIFICATO DALLA LEGGE  
28 APRILE 1967, N. 262.

## Art. 9.

1. Nel comma primo dell'articolo 19 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante norme per la elezione del Senato della Repubblica, le parole: «determina la cifra elettorale per ogni singolo gruppo di candidati» sono sostituite dalle seguenti: «determina la cifra elettorale per ogni singolo gruppo di candidati ed individua i gruppi che, avendo ottenuto una cifra elettorale non inferiore al 5 per cento del totale dei voti validi espressi nella regione, sono ammessi al riparto dei seggi».