

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 3212

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BOATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1992

Modifiche ed integrazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati approvato con decreto dal Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361

ONOREVOLI SENATORI. - La questione delle riforme istituzionali, ormai sul tappeto da oltre un decennio, diviene ancora più evidente se posta in relazione con una serie di carenze e disfunzioni del nostro sistema politico e, unito a questo, del nostro sistema economico-sociale.

In tale dibattito, che comincia a tradursi - seppure con lentezza - in una questione politica sostanziale, non sembra pertanto inutile proporre elementi di analisi sul piano della comparazione con modelli ed esperienze di altre realtà europee.

In particolare, un aspetto importante è rappresentato dalla riforma della legge elettorale: la crisi politica che stiamo attraversando e che ha portato ad una

situazione di confusione istituzionale e costituzionale è collegata ad una crisi dei partiti e dei loro rapporti con le istituzioni, a tal punto da investire lo Stato in tutte le sue articolazioni.

In tale contesto, ben si comprende la nostra tendenza ad una decisa volontà di riforma, dedicando una particolare attenzione al sistema tedesco ed alle sue vicende elettorali.

D'altra parte, questa esigenza di radicale cambiamento nel nostro Paese si colloca, sul piano internazionale, in un momento caratterizzato da una profonda evoluzione; in tale quadro, emerge la situazione politica tedesca: infatti, la divisione della Germania nel corso dei decenni si era quasi consoli-

data, ma nel 1989 è accaduto un evento inaspettato: migliaia di cittadini della Repubblica democratica tedesca fuggirono nella Repubblica federale di Germania attraverso l'Ungheria che aveva aperto le proprie frontiere verso l'Occidente. La gente, scesa in piazza a Lipsia, Dresda e Berlino (Est) rivendicava il diritto alla libera autodeterminazione e, nonostante il ricorso ad una serie di mezzi di repressione da parte di uomini del Partito socialista unitario (SED) - con a capo Erich Honecker - la rivoluzione pacifica e non violenta non poteva più essere frenata.

L'aspetto più rilevante che distingue la struttura costituzionale dello Stato tedesco da quella degli altri Stati europei, è la sua organizzazione federalistica, che determina importanti conseguenze su tutta la configurazione dell'ordinamento germanico.

La legge elettorale emanata nel 1949 introduceva quelli che sono rimasti successivamente i principali elementi, e che ancora oggi caratterizzano il sistema elettorale tedesco; in seguito, sono intervenute modifiche nel 1953 e nel 1958. Il sistema elettorale tedesco - noto principalmente per il doppio voto, nonché per la clausola di «sbarramento» del 5 per cento, che impedisce l'ingresso in parlamento ai partiti che non riescono a superare questa soglia - ha avuto effetti stabilizzanti sul sistema politico tedesco e presenta dunque un interesse che va oltre il puro e semplice meccanismo elettorale.

Nell'esperienza storica concreta, il senso di instabilità determinato dalle continue crisi governative della Repubblica di Weimar (la cui legge fondamentale aveva, peraltro, costituzionalizzato il sistema elettorale di rappresentanza proporzionale) proclamata alla fine della prima guerra mondiale, nel 1918, ha determinato un'antica «paura» che è risultata evidente e rilevante nel sistema elettorale tedesco.

In questo meccanismo, quindi, il vecchio principio del proporzionalismo è stato corretto ed è confluito in un sistema misto, o meglio, come più propriamente è definito, «proporzionale personalizzato», in cui il collegio uninominale si è coniugato con la

rappresentanza proporzionale, in un rapporto di continuità rispetto all'eredità di Weimar. Una particolare finalità della legislazione elettorale risulta, dunque, la stabilità governativa, oltre alla necessità di una positiva integrazione del popolo nello Stato, dal momento che «una delle funzioni principali del diritto elettorale è quella di assicurare la governabilità ad un popolo» (in tal senso, G. Leibholz in un'intervista di F. Lanchester, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 486).

In tale contesto, ciascun elettore dispone di una scheda con due voti da esprimere: il primo (*Erststimme*) serve ad eleggere, a maggioranza relativa secondo il modello britannico - il candidato del collegio uninominale della propria circoscrizione elettorale; il secondo voto (*Zweistimme*) va ad una delle liste presentate dai diversi partiti in ogni Land.

In particolare, nella stessa scheda sono incolonnati - a sinistra - i nomi di coloro che si presentano quali candidati in un collegio, con l'indicazione del partito che rappresentano: sulla base dei «primi voti» con cui l'elettore ha effettuato la propria scelta, viene eletto in ciascun collegio il candidato che ha ricevuto la maggioranza relativa dei suffragi, mentre i voti ricevuti dagli altri candidati non hanno rilievo. Inoltre, nella parte destra della scheda elettorale sono incolonnate le righe dei partiti e, per ciascuno di essi, sono riportati i nomi dei primi cinque candidati delle rispettive liste.

In sostanza, il legislatore della Repubblica federale ha scelto - nella legge elettorale del 7 maggio 1956 - un sistema fondato, in parte, sui principi dello scrutinio proporzionale ed in parte sul suffragio nominativo; pertanto, i 656 deputati al *Bundestag* (dopo l'unificazione della Germania) vengono eletti sulla base di un sistema particolare: per metà di loro è prevista l'elezione a suffragio diretto, in altrettante circoscrizioni elettorali; per l'altra metà dei membri, l'elezione avviene sulla base dello scrutinio di lista, con il sistema proporzionale. Questo meccanismo costituisce, unitamente

all'istituto della «sfiducia costruttiva» - che permette il mutamento eventuale di coalizione, anche all'interno di una stessa legislatura, riducendo drasticamente l'instabilità - il sistema adottato dallo Stato tedesco proprio per garantire una solida base parlamentare all'azione di governo.

In conseguenza del processo di riunificazione con la Repubblica democratica tedesca, il diritto elettorale fa capo alla *Bundswahlgesetz* (legge elettorale federale), nel testo pubblicato il 1° settembre 1975 e successivamente modificato dalla legge 29 agosto 1990, con la quale sono stati ratificati sia il Trattato del 3 agosto 1990 tra la RFG e la RDT per la preparazione e lo svolgimento delle prime elezioni della Germania unita, sia il Trattato di modifica del 20 agosto 1990. In base a questi atti normativi e alla legge di ratifica del Trattato per l'unione delle due Germanie del 31 agosto 1990, la legislazione federale così modificata è stata estesa ai territori della Repubblica democratica tedesca.

Così, è stata modificata la legge per le elezioni federali del 1° settembre 1975, ed una delle modifiche riguarda l'elevamento del numero complessivo dei parlamentari da eleggere a 656, in luogo dei precedenti 518; inoltre, l'articolo 53, come modificato, reca disposizioni transitorie per l'elezione del dodicesimo *Bundestag* (il primo della Germania riunificata), consentendo in particolare - al secondo comma - collegamenti di lista tra i partiti, allo scopo di favorire i partiti di recente formazione della Germania dell'Est.

Tuttavia, la legge 29 agosto 1990 ha mantenuto in vigore la disposizione contenuta nell'articolo 6 della legge elettorale concernente la «clausola di sbarramento», secondo la quale sono ammessi a concorrere alla ripartizione dei seggi sulla base dei «secondi voti» (o voti di lista) solamente quei partiti che abbiano conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi nell'intero territorio nazionale ovvero abbiano ottenuto un seggio con i «primi voti» in almeno tre collegi uninominali. Questa regola non opera, comunque, per i partiti che rappresentano minoranze etniche, co-

sicché «... un partito o non ottiene alcun rappresentante, o entra al *Bundestag* con un gruppo di venticinque parlamentari» (cfr. P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco*, Giuffrè, 1990, p. 41), ove il numero di venticinque - che rappresenta circa il 5 per cento dei 496 deputati eletti - si riferisce alla composizione del *Bundestag* prima della riunificazione tedesca).

In un'analisi comparata dei sistemi elettorali negli ordinamenti tedesco e italiano, sembra emergere che il sistema costituzionale ed istituzionale in Italia - che pure favorisce la pluralità dei partiti - non risulta molto distante rispetto al meccanismo tedesco. Secondo le dinamiche di questa dialettica istituzionale, infatti, «il cittadino può dare il primo voto al grande partito nel collegio uninominale ed eventualmente il secondo ad una forza politica magari minore, ma significativa ed importante per il funzionamento del sistema politico, e ciò appunto col metodo proporzionale e con la soglia di sbarramento del 5 per cento.

È dunque utile sottolineare che nelle schede elettorali tedesche vi è un numero rilevante di liste che si presentano alle elezioni, a volte in quantità maggiore rispetto all'Italia; tuttavia, il suddetto meccanismo elettorale determina la selezione, e gli attori di tale selezione sono i cittadini con i loro due voti, anche se il metodo elettorale incentiva questo tipo di semplificazione.

La combinazione del sistema basato sul suffragio nominativo con quello della rappresentanza proporzionale permette, così, di garantire l'adozione dei pregi dei due meccanismi.

Nel nostro Paese il sistema proporzionale è generalizzato, e risulta applicato alla Camera, al Senato (sebbene sulla base di una normativa differente rispetto a quella dell'altro ramo del parlamento), nonché nei governi locali. In questo modo, possono essere eletti rappresentanti anche coloro che appartengono a liste con una piccola percentuale di voti; di qui, la grande proliferazione dei partiti e la forte instabilità del Governo.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tuttavia, al di là dei vari meccanismi tecnici, il valore politico di questo sistema a doppio voto consiste nel mostrare «un esempio efficace di come si possa superare, in positivo, un ostinato tabù, come quello della proporzionale, introducendo correttivi idonei a salvaguardare esigenze diverse, dalla rappresentatività pluralistica

alla alternanza, dalla governabilità all'innovazione. La rispondenza che esso può trovare nel dibattito sulle istituzioni in Italia, facilmente intuibile e costituisce la ragione della presentazione di questo disegno di legge, mirante alla riforma della legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati.

DISEGNO DI LEGGE

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, il secondo comma dell'articolo 1 è sostituito dai seguenti:

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

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 inserito il seguente:

«Art. 16-bis. - 1. I partiti o i gruppi politici organizzati, che intendono operare il collegamento delle liste dei candidati, devono depositare la relativa dichiarazione, con le stesse modalità previste dall'articolo 15. Il collegamento deve essere indicato sulla scheda di votazione».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 31 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è inserito il seguente:

«Art. 31-bis. - 1. Ciascun elettore dispone di due voti: il primo voto per eleggere un

deputato in un collegio elettorale; il secondo voto per una delle liste concorrenti in ciascuna circoscrizione».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 66 del citato testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è inserito il seguente:

«Art. 66-*bis*. - 1. In ogni collegio elettorale è eletto un deputato; viene eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, la decisione è acquisita mediante sorteggio.

2. I risultati dei singoli collegi sono accertati con la procedura di cui agli articoli da 67 a 82, in quanto applicabili».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 82 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono inseriti i seguenti:

«Art. 82-*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, e verifica 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.

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. 82-*ter*. - 1. L'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevuta la comunicazione di cui all'articolo 77-*bis*, procede al riparto dei seggi tra le liste, singole e collegate, mediante addizione dei secondi voti espressi per ciascuna lista. A tal riguardo, non si tiene conto dei secondi voti degli elettori che hanno dato il loro primo voto ad un

candidato eletto nel distretto elettorale. Il numero dei seggi restanti, moltiplicato per il numero dei secondi voti che una lista ha ottenuto nel territorio è diviso per il numero totale dei secondi voti di tutte le liste da considerare».

Art. 6.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo inteso a coordinare le rimanenti disposizioni del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, con le modificazioni ad esso apportate mediante gli articoli da 1 a 5.