SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1755)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, MILANI Eliseo, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, LOPRIENO, ONGARO BASAGLIA, PINTUS, RUSSO e PINGITORE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 1986

Norme per l'adozione di un sistema elettorale a doppio turno con premio di coalizione per la elezione della Camera dei deputati

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali non è riuscita a trovare un accordo, fra le tante proposte, sulla riforma del sistema elettorale. Eppure, nessuna riforma istituzionale può dirsi completa se non riesce ad affrontare ed a risolvere il nodo del sistema elettorale, attraverso il quale si esprime la rappresentanza politico-parlamentare e si legittimano le istituzioni di governo.

Nella sua accezione più lata e comprensiva, il sistema elettorale è costituito da quel complesso di regole e di procedure che consentono ai cittadini di esprimere le proprie preferenze per candidati e partiti, traducendo quindi i voti degli elettori in seggi, cioè in rappresentanza elettiva, e definendo per questa via i criteri che debbono indicare la legittimità a governare. Nessun sistema elettorale, ovviamente, può esprimere al tempo stesso il massimo di rappresentatività delle preferenze e il massimo di influenza dei cittadini sulla formazione dei governi. A seconda dei differenti sistemi, la rappresentatività o l'influenza diretta risulteranno parzialmente sacrificate. D'altra parte è raro (se non addirittura impossibile) incontrare nel panorama delle democrazie moderne un sistema che propenda decisamente per le soluzioni estreme: per un Parlamento davvero « specchio fedele del paese », con una proporzionalità assoluta, ovvero per la massima « utilità » del voto popolare, incanalato in un sistema rigidamente maggioritario. È dunque doveroso, in ogni caso, individuare regole e meccanismi che garantiscano un equilibrio adeguato alla specificità delle situazioni politico-istituzionali, con la consapevolezza che, quando una riforma non fa seguito a straordinari rivolgimenti politici e sociali (com'è stato per la fase costituente all'indomani della guerra mondiale e della resistenza), le proposte e le ipotesi debbono essere verificate alla luce delle esperienze

acquisite e debbono fare i conti con gli interessi espressi dalle diverse componenti della dinamica politico-istituzionale.

È vero, la situazione attuale si presenta con connotati assai diversi rispetto alla fase costituente degli anni '45-'48, ma non è corretto neppure descriverla come un quadro stabile, tale da imporre il rispetto assoluto delle rendite di posizione accumulate da ciascuna forza politica. La crisi che sconvolge gli attuali assetti istituzionali — tanto sul versante dell'efficacia dell'azione di governo quanto della capacità del Parlamento di rappresentare e di « interpretare » il paese — ci prospetta un futuro incerto. Nessuno può avere la certezza del ruolo che potrà giocare domani, della forza di cui potrà disporre, dello scenario in cui si inserirà la competizione politico-elettorale. Anzi, ci sono sintomi preoccupanti che ci lasciano intravedere un degrado progressivo del quadro istituzionale, una perdita di legittimità e di prestigio, un continuo aprirsi di varchi subito colmati da poteri trasversali ed occulti, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale. Chi non cede al calcolo miope e irresponsabile di giocare sulla paralisi del sistema, per trovare nel breve periodo un proprio tornaconto, può dunque convenire sulla necessita di sperimentare nuove regole e nuovi equilibri, pur se potranno rompere le cristallizzazioni di oggi e far pagare dei prezzi a qualcuno.

Per far questo, evidentemente, è indispensabile non solo concepire un sistema capace di prospettare un più avanzato equilibrio fra rapresentatività parlamentare ed efficienza governativa, ma evitare che fin da oggi si possano presumere vantaggi indebiti a favore di alcuni partiti e svantaggi certi per altri. La democrazia ha tutto da guadagnare da una rinnovata incertezza della competizione, tanto più (anzi, proprio per questa ragione) se si sapranno rendere più incisive e significative le scelte degli elettori.

Oggi, evidentemente, l'incidenza del voto popolare sulla determinazione degli indirizzi politici e delle maggioranze legittimate a governare è assai modesta, sul piano locale come su quello nazionale. Da un lato si assiste all'immodificabilità degli assetti di governo, quali che siano i risultati elettorali; dall'altro il mutamento delle amministrazioni locali non sembra conseguente — se non nei casi estremi — agli equilibri espressi nel voto popolare. Abbiamo partiti con una schiacciante maggioranza relativa sospinti all'opposizione; partiti (ed uomini politici) che conservano responsabilità di governo locale (a volte con i medesimi incarichi) nonostante la sostituzione di una maggioranza con un'altra che si professa radicalmente alternativa; abbiamo enti locali o regioni che oscillano per mesi, privi di qualsiasi governo, mentre le pagine dei giornali sono tenute da una girandola di formule, tutte possibili, quasi che non vi sia alcun nesso tra i rapporti di forza sanciti dalle ultime elezioni e la coalizione che dovrà guidare l'amministrazione. Non ci si può stupire se, in tale contesto, il momento elettorale assume sempre più l'immagine di un vuoto rituale. Nè ci si può sorprendere se il voto finisce per essere sempre più un voto di scambio con fluttazioni modeste nonostante le pessime prove fornite dalle maggioranze di governo uscenti. È difficile infatti credere che basti uno spostamento, anche consistente, di voti per determinare radicali cambiamenti nel personale di governo e nei suoi indirizzi programmatici.

Si aggiunga a questo quadro che l'attuale sistema elettorale, anche per il peso notevole assunto dalla ricerca dei voti di preferenza, favorisce una sorta di « rincorsa al centro » tra tutti i partiti, una progressiva sovrapposizione di identità secondo lo schema dei partiti « piglia-tutto ». Il meccanismo elettorale non sollecita affatto la prospettazione di programmi chiari e alternativi, non premia in alcun modo l'impegno a sottoporre agli elettori scelte nette sulle quali sia possibile esprimersi. Anzi, ciascun partito ha interesse a presentare le proprie opzioni in modo vago ed indistinto, ad inserire nelle proprie liste tutto e il contrario di tutto, ad assumere dinnanzi agli elettori impegni sufficientemente generici da consentirgli, dopo il voto, le tattiche più diverse. E dunque, si può dire che il sistema elettorale italiano

garantisca davvero il massimo di rappresentatività? Non ci sembra proprio, e non solo perchè la formula dei più alti resti premia evidentemente i partiti maggiori, i cui seggi « costano » meno voti di quanto accade alle formazioni minori. Le opzioni e gli interessi dei cittadini sono infatti rappresentati in modo distorto e infedele nella misura in cui agli elettori non vengono prospettate alternative chiare — in termini di programmi e di schieramenti — su cui sia possibile esercitare una scelta. Non è vero insomma che il sistema attuale sacrifichi l'efficacia dell'azione di governo in nome di un parlamento « specchio del paese »: è vero piuttosto che passo dopo passo il sistema ha subìto delle degenerazioni tali da vanificare in gran parte l'esercizio della sovranità popolare attraverso il momento elettorale.

Diventa sempre più urgente e indispensabile, dunque, porre rimedio a questi inconvenienti. Ma non è il caso di imitare pedissequamente sistemi elettorali di altri paesi (a loro volta plasmati dalle esigenze specifiche e dallo stesso uso che ne è stato fatto). Una riforma elettorale oggi dovrebbe essere l'obiettivo di un'attenta ricerca, condotta da tutti i partiti che condividano l'esigenza di ricreare condizioni di migliore e più trasparente competizione politica e di produrre per questa via maggioranze legittimate non dalle manovre spartitorie delle segreterie dei partiti ma dal voto dei cittadini. Noi prospettiamo un sistema elettorale a doppio turno. Anzi, la sua caratteristica peculiare è proprio l'articolazione in due turni, che consente al tempo stesso di preservare le condizioni per una rappresentanza proporzionale e di premiare la coalizione di governo che — indicando agli elettori il programma ed il personale politico chiamato ad attuarlo — ottenga la maggioranza dei consensi. Nulla di simile, dunque, ad un sistema maggioritario. Non si tratta infatti di trasformare in maggioranza, attraverso accorgimenti particolari, uno schieramento che tale non è del paese, nè di assicurare a qualsiasi prezzo la stabilità della coalizione di governo. La nostra storia recente è ricca di esempi di governi di coalizione che godevano di maggioranze assai ampie, ma che non per questo hanno assicurato al paese stabilità e coerenza nelle linee di governo. Il premio di coalizione potrà scattare solo prospettando agli elettori un patto chiaro tra forze politiche, che abbia al suo centro il programma e l'indicazione del presidente del consiglio designato: gli elettori su questa base attribuiranno i propri consensi e si riapproprieranno della decisione sugli indirizzi di governo del paese. Siamo convinti che il nostro paese, in quarant'anni di esperienza repubblicana, abbia dimostrato di essere una democrazia matura, in cui la competizione politica può tener conto al tempo stesso delle grandi opzioni ideali e dei programmi concreti che ciascun partito o schieramento prospetta agli elettori. È un paese in cui la profonda politicizzazione della società, se non è svilita e depressa da un sistema politico-istituzionale bloccato, può rappresentare la condizione per una effettiva « democrazia governante », in cui i cittadini possono scegliere e possono contare e in cui le forze politiche si assumono chiare responsabilità sui contenuti, sulle formule, sugli impegni che intendono rispettare durante la legislatura. E dunque, a costo di apparire ripetitivi, sottolineiamo ancora una volta come il principio ispiratore di questa proposta di legge elettorale sia diametralmente opposto a quei sistemi che si usa chiamare maggioritari, e che di quando in quando sono riproposti anche nel nostro paese: il principio maggioritario si propone di mettere al riparo il governo da possibili incidenti di percorso durante la legislatura, assicurandogli la massima libertà di azione e di scelta fino al rinnovo del parlamento; il sistema a doppio turno con premio di coalizione punta al contrario a rafforzare il vincolo elettorale sulla coalizione di governo, « premiata » proprio in ragione di un impegno trasparente e formale assunto con il corpo elettorale.

Non ci nascondiamo i problemi e i limiti insiti anche nel sistema da noi proposto, ed in tutti i meccanismi elettorali che in misura minore o maggiore sacrifichino le esigenze di massima proporzionalità. A questo proposito, per non incorrere in equivoci,

chiariamo immediatamente che siamo ben consapevoli come nessun meccanismo elettorale sia di per sè sufficiente a garantire efficienza e trasparenza (in una parola: alta qualità) al sistema democratico, nè tantomeno sia sufficiente ad aprire in tempi brevi la prospettiva dell'alternativa. Il piano istituzionale non riassume in sè tutti i termini della competizione politica, nè può surrogare il vuoto di programmi e di strategie credibili. L'obiettivo che ci proponiamo è dunque più circoscritto, ma non per questo meno essenziale: ci basta indicare una via attraverso la quale il voto dei cittadini potrà contare, incidere di più, e che costringerà le forze politiche ad accentuare i tratti distintivi, presentando al paese opzioni programmatiche e personale di governo alternativi su cui sia possibile scegliere. La correzione della proporzionale è pertanto esplicitamente finalizzata a presentare dinnanzi agli elettori le coalizioni politiche che si propongono di governare il paese, impedendo gli scandalosi trasformismi che l'esperienza delle amministrazioni locali ci ha mostrato in tempi recenti. Ma, appunto, ci sono pure dei problemi. È infatti possibile che una competizione elettorale più selettiva sospinga ai margini della dinamica istituzionale e della dialettica democratica aree minoritarie, ma pur importanti, del paese. Non è un nostro obiettivo procedere ad una semplificazione autoritaria della dialettica politica: il nostro paese, come ogni democrazia moderna, conosce bene i pericoli che nascono dall'emarginazione di settori più o meno rilevanti della pubblica opinione. Vi possono trovare alimento fenomeni involutivi, di passivizzazione o addirittura eversivi. Proprio per questo, però, la nostra proposta non si limita affatto al cosiddetto « premio di coalizione », nè si muove per la scorciatoria della cosiddetta « clausola di sbarramento ». Innanzitutto il sistema a doppio turno che viene suggerito consente alle forze politiche minori, che finora sono state parte essenziale delle coalizioni di governo, e che potranno esserlo anche nel futuro, di essere adeguatamente rappresentate in Parlamento, secondo la proporzione indicata dagli elettori. In secondo luogo, però, la proposta di riforma elettorale trova coerenza e completamento nella valorizzazione di altri canali di partecipazione democratica, con la riforma degli strumenti di democrazia diretta già previsti dalla Costituzione: l'iniziativa legislativa popolare e il *referendum* (anzi, i *referendum*). Attraverso questi canali forze organizzate, associazioni, movimenti di base potrano partecipare a pieno titolo alla dinamica istituzionale, contribuendo così a rompere il monopolio partitico della politica. Affinchè la correzione del sistema elettorale non si traduca — come qualcuno sospetta — in un « ingessamento » degli equilibri politici, occorre dunque muoversi con coraggio anche in questa direzione, « tenendo d'occhio » contemporaneamente la molteplicità di forme attraverso le quali può e deve esprimersi la sovranità popolare (e che sono oggetto di un disegno di legge costituzionale, di revisione degli articoli 71 e 75, presentato contestualmente alla proposta di modifica del sistema elettorale).

La proposta che avanziamo tiene già conto della riduzione dei componenti della Camera dei deputati, auspicata da un vasto schieramento nella Commissione per le riforme istituzionali, ed oggetto di un disegno di legge costituzionale presentato contestualmente a questa proposta. Il sistema suggerito, come si è già detto, è a doppio turno. Nel primo turno, l'elettore potrà scegliere il simbolo del partito preferito in circoscrizioni opportunamente ridisegnate e riequilibrate: quaranta circoscrizioni, in ognuna delle quali verranno eletti dieci rappresentanti. La ripartizione dei seggi avverrà in ogni circoscrizione in modo proporzionale ai voti, secondo il metodo d'Hondt. Nel secondo turno, la domenica successiva, verranno assegnati i rimanenti cento seggi. Al partito o alla coalizione di partiti che, presentato un programma di governo e indicato il Primo Ministro e il Vice-Primo Ministro designati, avranno ottenuto il maggior numero di voti (ma almeno il 40 per cento del totale) verranno assegnati settantacinque seggi. Al partito o alla coalizione di partiti che si saranno classificati secondi verranno attribuiti venticinque seggi. All'interno delle coalizioni, i seggi verranno ripartiti proporzionalmente alle percen-

tuali ottenute nel primo turno dai singoli partiti che le compongono. Questo dispositivo incentiva, o comunque consente, il voto di partito al primo turno (e quindi non provoca concentrazioni artificiali di voti a scapito dei partiti minori), voto che non andrà comunque sprecato, servendo per l'attribuzione dei seggi anche al secondo turno, e consente all'elettore al tempo stesso di contribuire a formare, o addirittura ad instaurare, una maggioranza di governo legittimata e stabile. Unità e stabilità delle coalizioni di governo e valorizzazione di una molteplicità di specifiche esperienze politiche e culturali possono dunque non essere obiettivi antitetici, ma al contrario agire l'uno come moltiplicatore dell'altro nella ricerca di convergenze programmatiche caratterizzate dall'apporto di ciascuna forza politica (il cui « peso » all'interno della coalizione sarà quello indicato dal corpo elettorale come misura minima di garanzia, ben potendosi — nel momento in cui si redige la lista di coalizione per il secondo turno — assicurare al suo interno equilibri tra le diverse componenti che meglio valorizzino formazioni minori o locali).

Onorevoli senatori, il dibattito politico-istituzionale segue da qualche tempo un andamento alterno. A fasi di forte enfatizzazione sulla necessità e sulle prospettive di una « grande riforma » seguono momenti di arretramento e di incertezza, in cui si colgono la superficialità e l'inconsistenza di molte delle proposte avanzate. Si tenta allora di praticare, e la si teorizza addirittura, una strategia delle « riforme striscianti », attraverso successive forzature delle competenze e delle regole degli organi costituzionali. Le riforme istituzionali da un lato si caricano di significati e di aspettative eccessive, dall'altro si sviliscono in una sorta di « *bricolage* istituzionale » (limpidamente esemplificato dalla priorità assegnata, nei lavori del Senato, alla riforma del CNEL!). In questo quadro è bene riproporre la questione istituzionale (e la questione elettorale che in essa si colloca) nella giusta dimensione. Innanzitutto riconoscendo come la difficoltà di governare società complesse e sistemi economici in rapida trasformazione non è caratteristica peculiare del « caso italiano »: la crisi investe tutte le società avanzate, logorando assetti istituzionali, formule politiche, margini di consenso. Sfide di proporzioni inedite vengono oggi opposte alle politiche nazionali dai processi in atto sul piano economico e finanziario come su quello scientifico e tecnologico. Una straordinaria ridefinizione degli assetti di potere si sta compiendo su scala planetaria, a partire dalle strategie militari e dai flussi monetari e commerciali. Una politica istituzionale che voglia essere all'altezza della situazione deve quindi ben conoscere i propri limiti e calibrare le ambizioni. La scommessa che ci pare decisiva è quella di sollecitare le potenzialità innovatrici di una democrazia matura, in cui sia possibile il confronto serrato tra programmi, progetti, politiche alternative. In questo senso, e non secondo un miope calcolo di parte, crediamo sia giusto considerare le riforme istituzionali — e la riforma elettorale in particolare — una delle precondizioni per quello che si usa definire il « processo di alternativa » (la grande risorsa che ancora resta da spendere alla democrazia italiana!). Nulla a che fare, evidentemente, con l'uso di formule e sistemi elettorali secondo calcoli contingenti di opportunità politica (come ci sembra sia il caso, in questo momento, della Francia, troppo spesso citato a sproposito nel dibattito istituzionale italiano).

Onorevoli senatori, l'elettorato italiano è maturo per disporre di maggiori risorse elettorali e per esercitare la sua influenza direttamente sulla formazione del governo. La risposta positiva a queste richieste potrà venire dalla riforma del sistema elettorale nel senso qui indicato. Una risposta che, oltre a soddisfare le richieste dei cittadini di « contare di più », renderà più dinamica e trasparente la competizione elettorale, costringerà i partiti a riformarsi sul serio e le coalizioni governative a migliorare il proprio rendimento. Non è più tempo di sterili dibattiti e di paralizzanti egoismi di parte e di partito. La riforma delle istituzioni passa certamente anche attraverso la riforma del sistema elettorale. Se Rodi è qui, allora è davvero il tempo di saltare!

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Per la elezione della Camera dei deputati, il territorio nazionale è diviso in quaranta circoscrizioni, con un numero all'incirca pari di elettori. In ciascuna circoscrizione vengono eletti dieci deputati.

Art. 2.

1. Le elezioni si svolgono in due turni, a distanza di una settimana l'uno dall'altro, con votazioni nella sola giornata di domenica.

Art. 3.

1. Al primo turno gli elettori scelgono fra le liste di partito presenti nella propria circoscrizione. I seggi sono assegnati proporzionalmente secondo il metodo d'Hondt. Sono dichiarati eletti i candidati dei vari partiti secondo l'ordine di lista sulla base delle percentuali ottenute dai singoli partiti.

Art. 4.

1. Al secondo turno gli elettori scelgono tra partiti o coalizioni di partiti che abbiano indicato un programma di governo ed il Presidente del Consiglio dei ministri designato.

2. Al partito o alla coalizione che avrà ottenuto più voti, ma comunque almeno il quaranta per cento dei voti espressi, vengono assegnati settantacinque seggi. Al partito o alla coalizione classificata seconda vengono assegnati venticinque seggi. La ripartizione dei seggi all'interno delle due coalizioni viene effettuata in modo proporzionale secondo le percentuali ottenute al primo tur-

no dai partiti che le compongono. Sono dichiarati eletti i candidati dei vari partiti secondo l'ordine della lista appositamente presentata.

Art. 5.

1. Tutte le norme incompatibili con le presenti disposizioni sono abrogate.