

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4166

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

NICOLETTI, ZAMPA, COVA, BAZOLI, BENAMATI, BORGHI, MARCO DI MAIO, SERENI, ALFREIDER, BERGONZI, CARLONI, CRIVELLARI, DELL'ARINGA, DONATI, FANUCCI, FEDI, IORI, MIGLIORE, OTTOBRE, PARRINI, PINNA, PLANGGER, PREZIOSI, QUARTAPELLE PROCOPIO, SCHIRÒ, SENALDI, TARICCO, TENTORI, ZANIN

Abrogazione della legge 6 maggio 2015, n. 52, e della legge 21 dicembre 2005, n. 270, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ripristino dell'efficacia delle disposizioni preesistenti nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali

Presentata il 7 dicembre 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dal 1948, per oltre quaranta anni, il nostro Parlamento è stato eletto con un sistema puramente proporzionale. Sulla base dei sistemi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, infatti, nonostante le significative differenze, la quasi totalità dei seggi è stata assegnata in quegli anni con metodo proporzionale. Sebbene il sistema elettorale del Senato della Repubblica prevedesse la suddivisione del territorio in collegi uninominali su base regionale e pre-

disponesse un meccanismo di attribuzione dei seggi per lo più maggioritario, questo non si è verificato, in quanto il *quorum* del 65 per cento richiesto per ottenere il seggio nei singoli collegi uninominali non è stato quasi mai raggiunto.

Nel corso degli anni '70, quando di fronte alla crisi economica e alla sfida del terrorismo le istituzioni parlamentari sono state usate per promuovere l'inclusione sociale e politica coinvolgendo anche le opposizioni nella loro gestione (a partire dalla

Presidenza della Camera dei deputati attribuita dal 1976 fino al 1994 – tranne una breve parentesi di pochi mesi – a un esponente dell'opposizione) si fece strada la consapevolezza della parallela necessità di rafforzare l'esecutivo garantendo a esso una maggiore stabilità e incisività. La via individuata per raggiungere tale scopo fu quella di istituire un legame più forte tra l'indirizzo del Governo e il voto dei cittadini, che si può realizzare prevedendo l'elezione diretta da parte dei cittadini, come nelle forme di Repubblica presidenziale, o adottando una legge elettorale che consenta agli stessi cittadini di esercitare il ruolo di « arbitri » della vita politica, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione che li rende titolari del potere di « determinare la politica nazionale ». A partire dalla Commissione Bozzi emerse come prevalente questo secondo orientamento: mantenere la forma di una democrazia parlamentare e operare un rafforzamento del potere esecutivo attraverso la razionalizzazione costituzionale dei suoi poteri e l'adozione di un'adeguata legge elettorale capace di portare alla formazione di maggioranze omogenee e stabili in Parlamento.

L'evoluzione del sistema politico e la consapevolezza della necessità e dell'importanza di avere una maggioranza politica stabile fecero emergere i numerosi aspetti problematici del sistema elettorale proporzionale e dell'uso delle preferenze. All'inizio degli anni '90, attraverso una significativa stagione referendaria che reagiva all'inerzia del legislatore, si eliminò così la preferenza multipla e successivamente, con il *referendum* popolare abrogativo del 1993 sulla legge elettorale per il Senato della Repubblica, i cittadini si espressero chiaramente a favore di un sistema maggioritario. La consultazione ebbe infatti un largo consenso (votò il 77 per cento degli aventi diritto e l'82 per cento di essi si espresse favorevolmente) e determinò, con l'abrogazione delle norme che prevedevano il *quorum* per l'elezione nel collegio uninominale, la trasformazione del sistema elettorale del Senato della Repubblica da sistema a carattere quasi totalmente pro-

porzionale in sistema misto a prevalenza maggioritaria. Al *referendum* seguì l'approvazione delle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (cosiddetto *Mattarellum*), con le quali venne definitivamente modificato in senso prevalentemente maggioritario il sistema di elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Questa tendenza fu confermata parallelamente dalle innovazioni introdotte nella legislazione elettorale per gli enti locali (elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia) e successivamente dalla richiesta di *referendum* popolare abrogativo del 2001 sulla legge del Senato della Repubblica, nonostante il quesito fosse poi dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale.

Dal 1993 in poi, nonostante alcuni limiti del cosiddetto *Mattarellum* – basti pensare alle difficoltà di costituire una solida maggioranza di governo verificatesi (sebbene con proporzioni diverse) in tutte le elezioni oppure al fenomeno delle cosiddette liste civetta – la maggior parte delle proposte e i vari tentativi di modifica della stessa legge si sono comunque sempre mossi nell'alveo di sistemi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario.

Anche l'approvazione della legge n. 270 del 2005, a livello sistematico e di funzionamento, si inserisce all'interno di questo paradigma. Le intenzioni di chi la propose, sebbene la legge si sia nei fatti dimostrata parzialmente incostituzionale e completamente inadeguata al suo scopo, erano infatti quelle di creare un sistema che, pur partendo da una base proporzionale, favorisse la formazione di una maggioranza stabile e solida grazie all'introduzione di un meccanismo premiale.

Nello stesso alveo si inserisce anche la legge n. 52 del 2015 che, a livello sistematico, al di là delle singole disposizioni, ha inteso creare un equilibrio tra rappresentatività e governabilità, favorendo da un lato la formazione di maggioranze stabili, solide e coerenti (grazie a un premio di maggioranza) e garantendo dall'altro un congruo numero di seggi alle opposizioni, e lo ha fatto tentando di superare i profili di

criticità e di incostituzionalità del cosiddetto *Porcellum*.

L'idea di fondo di tutti questi sistemi (dal 1993 a oggi), anche in virtù dell'attuale panorama istituzionale, è quella di creare – ognuno con le sue peculiarità e le molteplici e notevoli differenze – un meccanismo, all'interno della forma di governo parlamentare, che favorisca la formazione di maggioranze stabili e omogenee, attribuendo ai cittadini il potere di determinare con il loro voto i confini di tali maggioranze e l'indirizzo politico di governo. Insomma, l'obiettivo è di favorire una democrazia dell'alternanza caratterizzata da una corretta dinamica tra maggioranza e opposizione.

All'interno di questo scenario sono recentemente intervenuti due nuovi e fondamentali elementi, uno di natura giuridica e uno di natura più strettamente politica: 1) la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcuni profili della legge n. 270 del 2005 (il premio di maggioranza assegnato alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica e le liste elettorali bloccate); 2) l'esito del *referendum* confermativo dello scorso 4 dicembre, attraverso il quale i cittadini hanno respinto la proposta di riforma costituzionale volta al superamento del bicameralismo paritario.

In virtù di questo, ci troviamo oggi in una situazione caratterizzata dalla presenza di due leggi elettorali diverse per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica. Per l'elezione della Camera dei deputati vige infatti la legge n. 52 del 2015 (cosiddetto *Italicum*), sui cui profili di costituzionalità dovrà pronunciarsi entro breve termine la Corte costituzionale. La sua applicazione, anche in virtù del suo legame con la proposta di modifica costituzionale che attribuiva alla sola Camera dei deputati il potere di accordare o di revocare la fiducia al Governo, è stata prevista fin dalla sua approvazione per la sola Camera dei deputati.

Per l'elezione del Senato della Repubblica vige, invece, il cosiddetto *Consultellum*, ovvero la legge n. 270 del 2005, modificata dalla citata sentenza della Corte

costituzionale alla luce dei suoi profili di incostituzionalità. Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte afferma infatti: « La normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione è complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo ». E ancora: « È evidente, infine, che la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato della Repubblica, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale ».

Uno scenario caratterizzato da due leggi disomogenee, di cui una proporzionale (*Consultellum*) e una con dinamiche maggioritarie pendente dinanzi alla Corte costituzionale (*Italicum*), non può che imporre al Parlamento e alle forze politiche di impegnarsi con forza, determinazione e urgenza per dare al Paese una legge elettorale omogenea per le due Camere, senza la quale sarebbe controproducente andare alle elezioni, tenendo presente che una legge prevalentemente proporzionale, nella situazione attuale, non può certamente dare al voto dei cittadini la forza di « determinare la politica nazionale » (articolo 49 della Costituzione), ossia di indicare, oltre ai propri rappresentanti, anche un indirizzo politico e, almeno come tentativo, un'omogenea maggioranza parlamentare. Nel predisporre una nuova legge elettorale sarebbe difficile per il Parlamento, in assenza di una nuova ed esplicita pronuncia della volontà popolare, contraddire quanto emerso con continuità dal *referendum* del 1993 e dalla volontà del legislatore nel 1993, nel 2005 e nel 2015, abbandonando un impianto maggioritario e tornando al sistema vigente prima del 1993.

Una legge proporzionale costringerebbe le forze politiche ad alleanze disomogenee e produrrebbe un'ulteriore frammentazione del quadro politico, da cui non sarebbe facile trarre una sintesi. Rischierebbe non solo di introdurre un periodo di forte instabilità governativa, ma anche di

vanificare il potere costruttivo del Parlamento, facendo prevalere poteri di veto di gruppi contrapposti, senza una chiara individuazione delle responsabilità politiche.

Per queste ragioni la presente proposta di legge, attraverso l'abrogazione di ogni altro intervento successivo se non quello relativo alla circoscrizione Estero, intende reintrodurre le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (*Mattarellum*), le cui disposizioni permettono un bilanciamento equilibrato del sistema proporzionale con il sistema maggioritario, favorendo, attraverso i collegi, uno stretto rapporto tra rappresentati e rappresentanti. È questo un punto fortemente avvertito dall'opinione pubblica come fondamentale e sottolineato dalla sentenza della Corte costituzionale che ha rigettato il ricorso esclusivamente a liste bloccate.

La normativa del 1993 non ha suscitato in passato dubbi di costituzionalità e il suo ripristino consentirebbe al Parlamento di riappropriarsi pienamente della propria funzione legislativa senza timore di incorrere in giudizi negativi della Corte costituzionale e metterebbe la stessa al riparo dal rischio di dover assumere, in caso di nuova inerzia parlamentare, un protagonismo eccessivo.

Inoltre non si deve dimenticare che tale disciplina ha consentito a schieramenti politici diversi di vincere le elezioni e di formare maggioranze in Parlamento. Non può dunque essere interpretata come una normativa a favore di questa o di quella parte politica, ma può, con tutta evidenza, essere considerata una normativa imparziale sulla quale possono convergere forze

politiche diverse. Non è un caso che esponenti di partiti politici diversi negli anni scorsi e anche in tempi recenti l'abbiano riproposta all'attenzione del dibattito pubblico e del Parlamento.

Certamente i suoi limiti sono noti – basti pensare alle differenze del meccanismo di scorporo tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica (parziale nella prima, totale nel secondo) e al conseguente fenomeno delle cosiddette liste civetta o ai diversi sistemi relativi alle schede e alle candidature – ma sulla base dell'esperienza e nell'ambito della dialettica parlamentare, in Commissione e in Assemblea, è possibile affrontare efficacemente le sue problematiche e risolverle in breve tempo. Già in passato sono stati fatti alcuni tentativi di correzione e da essi si può prendere spunto. Sono un esempio i progetti di legge in materia di « scorporo di coalizione », di « cancellazione dello scorporo » o di « modalità di espressione del voto ».

Per tutte queste ragioni si ritiene che, nella situazione presente, il ripristino della normativa elettorale del 1993 possa rappresentare un buon punto di equilibrio tra i valori costituzionali e le aspettative dei cittadini, consentendo un esercizio ordinato e fruttuoso del diritto di voto e, con esso, della sovranità popolare.

La reviviscenza della legge elettorale è d'altra parte possibile solo attraverso un atto esplicito del legislatore, come espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 13 del 2012. Di qui scaturisce la responsabilità del Parlamento di intervenire quanto prima.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1

1. La legge 21 dicembre 2005, n. 270, la legge 6 maggio 2015, n. 52, e gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 8 marzo 2006, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2006, n. 121, sono abrogati.

2. Fatte salve le disposizioni relative alle elezioni dei deputati e dei senatori nella circoscrizione Estero, di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge riacquistano efficacia le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nonché del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 21 dicembre 2005, n. 270.

ART. 2

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, secondo le modalità e principi e criteri direttivi di cui all'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 276, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi elettorali del Senato della Repubblica e, secondo le modalità e principi e criteri direttivi di cui all'articolo 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati.

ART. 3

1. In caso di mancata adozione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 entro il

termine previsto dal medesimo articolo 2, si osservano le seguenti disposizioni:

a) i collegi uninominali previsti dall'articolo 1, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono quelli determinati dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 21 dicembre 2005, n. 270, fatta eccezione per i comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello, che sono scorporati dal collegio n. 11 (Urbino) della circoscrizione Marche e aggregati al collegio n. 1 (Rimini-Sant'Arcangelo di Romagna) della circoscrizione Emilia-Romagna;

b) in deroga alla disposizione dell'articolo 1, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in ciascuna circoscrizione i seggi assegnati alla quota proporzionale sono determinati sottraendo il numero dei seggi assegnati ai collegi uninominali di cui al citato decreto legislativo n. 536 del 1993, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge n. 270 del 2005, dal numero dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione dal decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'articolo 3 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957;

c) i collegi uninominali previsti dall'articolo 1, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, sono quelli determinati dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge n. 270 del 2005, fatta eccezione per i comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello, che sono scorporati dal collegio n. 6 (Pesaro) della regione Marche e aggregati al collegio n. 15 (Rimini) della regione Emilia-Romagna;

d) in deroga alla disposizione dell'articolo 1, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in ciascuna regione i seggi assegnati

alla quota proporzionale sono determinati sottraendo il numero dei seggi assegnati ai collegi uninominali di cui al citato decreto legislativo n. 535 del 1993, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge n. 270 del 2005, dal numero dei seggi assegnati a ciascuna regione dal decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'articolo 1 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 533 del 1993.



17PDL0047400