CAMERA DEI DEPUTATI N. 1400

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato STERPA

—

Disciplina delle coalizioni pre-elettorali
finalizzate alla formazione di maggioranze di Governo

Presentata il 29 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il sistema politico-istituzionale italiano denuncia da tempo gravi sintomi di malessere, che si ripercuotono negativamente su tutta la società civile, limitando grandemente le potenzialità del nostro Paese.

Partendo da tale constatazione, si è aperto da qualche anno, con rinnovato vigore, un ampio dibattito sulle possibili riforme istituzionali, nell'ambito del quale è emersa la centralità della questione elettorale.

E così, in seno alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la problematica elettorale è stata ampiamente dibattuta. « La scelta di un particolare meccanismo – è detto nella relazione conclusiva della Commissione Bozzi – può giovare a migliorare la qualità della classe politica, a rendere più immediato il rapporto tra elettori ed eletti, ad istituire un rapporto fiduciario diretto tra corpo elettorale, maggioranza e Governo, anche al di là della funzione mediatrice dei partiti, a contribuire per questa via ad una maggiore stabilità degli esecutivi ».

Molti sono, quindi, i possibili obiettivi ed enormi le potenzialità di una riforma elettorale. Per cui appare giusto ed importante avviarsi sulla strada di tale riforma, avendo però ben chiaro che essa coinvolge pressoché tutti i momenti della vita democratica di un Paese, comportando un'opera istituzionale delicatissima e di grande portata, non scevra di pericoli e di incognite; un'opera che richiede un impegno politicamente e scientificamente onesto, libero da inquinamenti particolaristici.

In tale quadro si colloca la presente iniziativa, che riguarda solo un aspetto, ma determinante, della riforma elettorale: un'iniziativa che vuole essere un fattivo contributo all'opera di riforma, per dare rinnovato slancio al dibattito sulle riforme istituzionali, arricchendolo di una proposta concreta, da affidare alla dialettica parlamentare.

* * *

Nel merito della questione, vanno innanzitutto individuati i valori essenziali di cui tener conto in un'opera di riforma della disciplina elettorale. In tal senso, non è dubbio che dato essenziale del nostro ordinamento, consacrato nell'articolo 1 della Costituzione, è la sua democraticità, intesa come necessaria rispondenza delle istituzioni repubblicane alla volontà popolare, espressa nelle forme proprie.

Parimenti essenziale è il riconoscimento operato dalla Costituzione del ruolo delle formazioni sociali, come momento di estrinsecazione dei diritti inviolabili dell'uomo (articolo 2) e dei fondamentali rapporti politici della società (articolo 49, relativo al diritto di associazione in partiti « per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale »).

Dall'interazione di tali princìpi discende la naturale tendenza dei nostri organi politici rappresentativi ad esprimere la società quale è nella sua realtà, in tutte le sue articolazioni, con tutti i suoi conati. In sostanza, si può affermare che la democraticità e l'articolazione sociale del nostro ordinamento postulano il tendenziale recepimento di ogni istanza nelle forme istituzionali, nel contesto di un sistema pluralistico.

Il pluralismo, del resto, è parte integrante del patrimonio culturale delle forze politiche italiane, e come valore essenziale del nostro ordinamento non può che essere il punto di riferimento stabile e sicuro nell'opera di riforma.

La stessa Commissione per le riforme istituzionali ha accertato che il dibattito in tema di sistema elettorale, pur non avendo portato ad una scelta univoca, ha consentito di identificare un'area di convergenza circa « il riconoscimento dell'opportunità di conservare il pluralismo delle forze politiche e della loro rappresentanza, che corrisponde ad esigenze sociali e alle peculiarità storiche della nostra società, con rifiuto di clausole di sbarramento che vadano al di là di quelle esistenti ».

* * *

Ciò posto, il passo ulteriore da compiere consiste nell'individuazione delle forme elettorali in grado di esprimere compiutamente il pluralismo.

A tal proposito, non par dubbio che al pluralismo socio-istituzionale corrisponda, in ambito elettorale, il sistema proporzionale, unico criterio di ripartizione dei voti capace di esprimere fedelmente, a livello di rappresentanza politica, il corpo elettorale. E ciò tanto più in riferimento alla realtà italiana, caratterizzata da accentuate dinamiche e da profonde diversificazioni culturali, sociali, etniche ed economiche.

Del resto, l'eguaglianza del voto, stabilita dall'articolo 48 della Costituzione (« Il voto è personale ed eguale, libero e segreto »), non può essere altrimenti interpretata che come predisposizione a favore della rappresentanza proporzionale, la quale, per altro, è stata a suo tempo avallata dall'Assemblea Costituente con l'approvazione di un ordine del giorno dell'onorevole Giolitti.

Inoltre, anche su questo punto, il dibattito in seno alla Commissione per le riforme istituzionali ha evidenziato una convergenza circa la necessità di un « ancoraggio al sistema proporzionale per la ripartizione dei seggi, secondo la più recente tradizione italiana ».

Tuttavia, se in linea di principio è fin troppo chiaro che il sistema proporzionale è il più idoneo a garantire la fedele rappresentanza politica (costituendo perciò il sistema più « democratico »), ciò non toglie che esso vada attentamente valutato in relazione al suo impatto sul nostro regime istituzionale.

Si deve perciò considerare sommariamente, con uno sguardo anche alla storia, quali conseguenze importi la pratica attuazione del principio proporzionale, onde cogliere gli aspetti positivi e negativi, per poi verificare se e come sia possibile attuare delle riforme che limitino gli effetti negativi del sistema stesso.

In tal senso, tra le rilevanti conseguenze positive del sistema proporzionale puro, possono essere ricordate, senza alcun intento di completezza, le seguenti:

possibilità di ingresso nel processo decisionale dell'organo rappresentativo di tutti o pressoché tutti gli interessi coinvolti dalla materia trattata, con aumento dell'efficienza democratica e tecnico-giuridica della decisione;

possibilità di rispondenza della decisione politica ad interessi aggregati di maggioranze effettive rispetto all'insieme degli interessi coinvolti, con conseguente soddisfazione per ogni decisione di un numero di soggetti maggiore del numero di quelli insoddisfatti;

possibilità di aumentata influenza, sui momenti decisionali, di valori e princìpi rispetto agli interessi (in quanto la ricerca di accordi tra più centri di imputazione politica, portatori di variegati interessi, impone, anche a fini esterni, l'enunciazione e il recepimento nelle scelte di valori o princìpi su cui far convergere forze politiche di diversa estrazione);

possibilità di controllo reciproco tra varie forze politiche, sulle scelte da operare, e quindi maggiori difficoltà per accordi che ledano surrettiziamente o copertamente interessi minoritari o valori particolari (accordi facilitati in presenza di organi rappresentativi formati solo da due o tre gruppi politici);

possibilità di risonanza politica, e quindi di ingresso nella dialettica politica nazionale, delle tesi di quei gruppi di piccole dimensioni privi di efficaci strumenti di contatto con il corpo elettorale, specie a livello di mezzi di comunicazione di massa;

possibilità di accentuata diversificazione dell'estrazione sociale, culturale, etnica ed economica dei rappresentanti politici, e quindi maggiore corrispondenza tra paese reale e paese legale;

maggiore garanzia delle minoranze contro ogni eventualità di abuso di potere da parte delle maggioranze.

Accanto a quelle testé enunciate, molte altre considerazioni militano a favore di un sistema proporzionale puro. Molte sono però anche le possibili implicazioni negative di tale sistema. E tra queste si possono ricordare, senza alcun fine di completezza, le seguenti:

accentuata difficoltà di costituzione di maggioranze;

maggiore debolezza delle maggioranze e dei governi da queste espressi;

possibilità di accentuata rappresentanza di interessi particolari a scapito di quelli generali;

maggiore complessità e lentezza dei processi decisionali;

possibilità di costituzione di posizioni di rendita a favore di forze politiche di limitate dimensioni ma determinanti negli equilibri di coalizione;

maggiore disorganicità complessiva dell'indirizzo politico di maggioranza, in assenza di ogni vincolo di programma (in quanto la rappresentatività delle forze politiche è oggi prevalentemente connessa alla loro posizione nello scenario politico, e non a programmi elettorali; e ancor più in quanto le coalizioni nascono sulla base di programmi del tutto scissi dalle scelte elettorali, e quindi intrinsecamente fragili e incapaci di costituire un punto di riferimento politico sufficientemente preciso);

accentuazione delle pressioni esterne all'organo rappresentativo, a causa dell'accrescersi dei gruppi di potere in grado di influire su di esso per il mezzo della pressione sui gruppi politici più piccoli e quindi più esposti;

tendenziale deresponsabilizzazione degli organi decisionali, e dei centri di imputazione politica in essi rappresentati;

possibilità di marcata accentuazione di visioni ideologiche particolari rispetto a considerazioni più pragmatiche.

Dal punto di vista storico, poi, l'argomento che ha avuto maggior peso negativo, e che trovò eco nell'Assemblea Costituente, si riconduce al fatto che la rappresentanza proporzionale, nel 1919, fu una delle principali cause dell'avvento del fascismo.

In ogni caso, storicamente, il problema della proporzionale si pose concretamente sul finire della prima legislatura, allorquando le consultazioni amministrative svoltesi agli inizi degli anni '50 dimostrarono che i partiti di centro non avevano più, sommati assieme, la consistenza del 1948: ed è appunto lo spettro dell'ingovernabilità che consigliò il Governo (ma meglio sarebbe dire alcuni partiti di Governo) a presentare quella riforma della legge elettorale subito qualificata, o meglio squalificata, come « legge truffa ».

Ora, questa legge, che non ebbe applicazione concreta, aveva il merito di essere funzionale alla governabilità del sistema; ma aveva anche il grave torto di conseguire tale obiettivo sulla pelle delle opposizioni, in via definitiva.

Sempre dal punto di vista storico, vanno comunque riconosciuti molti meriti al sistema proporzionale: e così, tra l'altro, esso ha evitato per molti anni la radicalizzazione della vita politica italiana, che avrebbe potuto avere effetti esiziali; e poi ha reso possibile il trapasso non traumatico da una formula governativa all'altra (prima il centrismo, poi il centrosinistra, poi la cosiddetta centralità, quindi la parentesi della « solidarietà nazionale », e infine il pentapartito).

Ecco dunque che la storia ci evidenzia ulteriori pregi e difetti della proporzionale.

L'analisi potrebbe ancora approfondirsi: purtuttavia il quadro tracciato rende già possibile una prima approssimazione circa le tendenze di fondo del sistema in discussione.

In tal senso, il dato negativo essenziale del sistema proporzionale sembra potersi individuare in una accentuazione delle dinamiche politiche tra le varie aggregazioni rappresentate nell'organo elettivo, tale da provocare la diminuzione della funzionalità e della stabilità dell'organo stesso e delle istituzioni ad esso connesse.

È su tale versante quindi che bisogna intervenire, nella prospettiva di una modifica del sistema elettorale capace di conciliare le esigenze del pluralismo e la funzionalità delle istituzioni rappresentative e governative.

* * *

Le proposte di riforma finora avanzate, in tema di semplificazione delle dinamiche politiche, sono essenzialmente tre.

La prima: rappresentanza proporzionale, ma con l'aggiunta di una clausola di sbarramento di tipo tedesco. Con una proposta del genere ci sarebbe senza dubbio una semplificazione del quadro politico, ma a prezzo ben caro, in termini di annullamento di riferimenti sociali, culturali e politici: un prezzo che una concezione veramente democratica non può accettare. E ciò senza dire che la diversificazione dei gruppi politici ha il pregio di convogliare nelle sedi istituzionali forme di malcontento che altrimenti potrebbero scaricarsi nelle piazze, o in forme di opposizione al sistema.

Seconda proposta: sistema maggioritario a collegio uninominale a un turno, come in Gran Bretagna. Una proposta quasi mai formulata in termini concreti, per una ragione semplice: attuandola, il bipartitismo imperfetto, teorizzato anni fa da Giorgio Galli, diventerebbe sempre più perfetto, a danno di tutti gli altri partiti.

Terza proposta: sistema maggioritario a collegio uninominale a doppio turno, corretto nei termini della recente riforma di Mitterrand. Di questo sistema si è di-

scusso molto negli ultimi anni, sia in sede scientifica che politica, ma allo stato delle cose esso presenta caratteristiche difficilmente attuabili in Italia.

A nostro avviso, pertanto, nessuna delle formule fin qui prospettate è in grado di soddisfare le esigenze, in parte contraddittorie, della realtà italiana. Bisogna dunque individuare un sistema originale, che sappia correggere i difetti dell'attuale proporzionalismo, ma in forma elastica, senza distorcere definitivamente i vigenti princìpi elettorali.

* * *

In tale contesto, si ritiene che un metodo efficace per diminuire l'eccessiva dinamica politica post-elettorale (propria di un sistema proporzionale con numerosi centri di imputazione politica), sia costituito dal prevedere coalizioni pre-elettorali, funzionali alla costituzione di future eventuali maggioranze, cui riconoscere, in caso di ottenimento della maggioranza dei voti, un premio elettorale condizionato alla persistenza della coalizione stessa, come supporto di un Governo maggioritario. Per essere più chiari: fin tanto che permane la coalizione di Governo, le forze al suo interno godranno del premio elettorale, il quale verrà invece annullato in caso di rottura del rapporto di maggioranza (ripristinando il calcolo dei voti su base puramente proporzionale, con tutte le conseguenze che ciò comporta, anche in ordine alla decadenza e al subentro di parlamentari). In sostanza, il premio elettorale risulterebbe così condizionato dal conseguimento della maggioranza dei voti, nonché dalla costituzione e dalla permanenza di una maggioranza di Governo.

Con tale sistema, si ritiene che possano essere superate diverse implicazioni negative del sistema proporzionale, senza operare forzature maggioritarie definitive, ma unicamente modificando i rapporti di forza se e fino a quando ciò sia funzionale alla creazione di una maggioranza di Governo che riscuota il consenso popolare.

Va quindi osservato, in primo luogo, che con il proposto sistema diminuiscono notevolmente le difficoltà di costituzione di maggioranze, venendosi a creare aggregazioni politiche precostituite proprio in funzione di una collaborazione parlamentare.

In secondo luogo, le maggioranze di pre-coalizione sono più forti. E ciò innanzitutto per una questione di numeri; poi perché le forze politiche al loro interno sono più motivate a sostenere la maggioranza stessa, sia perché la sua persistenza garantisce loro un maggior peso elettorale (altrimenti perduto), sia perché esse sono state legittimate elettoralmente anche in funzione di una certa aggregazione (e quindi tenderanno a non uscire dalla coalizione costituita, onde evitare sanzioni politiche, anche elettorali, come elementi di destabilizzazione di situazioni volute dall'elettorato). Inoltre, il programma prestabilito su cui nascono le maggioranze verrà a costituire un naturale elemento di stabilizzazione politica e di controllo dell'azione della maggioranza stessa e del suo esecutivo; quest'ultimo poi, sarà più forte rispetto al Parlamento, potendo sostenersi su di un programma politico di diretta o indiretta legittimazione popolare, e su di una maggioranza cointeressata alla permanenza dell'esecutivo stesso.

In terzo luogo, scemerà la tendenza delle forze politiche a curare interessi particolari a scapito di quelli generali, in quanto compito prioritario delle maggioranze sarà l'attuazione del programma su cui hanno avuto il voto dell'elettorato, pena le conseguenti sanzioni politiche; programma che, per altro, tenderà per sua natura ad insistere su questioni generali e non particolari.

Inoltre, le maggioranze costituite, e le forze in esse rappresentate, saranno fortemente responsabilizzate in ordine alle decisioni da prendere, principalmente perché il loro programma politico, costituendo una sorta di mandato elettorale, rappresenterà un punto di riferimento per valutare la realizzazione degli impegni presi.

Va ancora rilevato che l'anticipazione della dialettica di schieramento e di programma al momento pre-elettorale (e quindi a un momento in cui i rischi di danni istituzionali sono minimi) comporta una semplificazione di tutte le dinamiche politiche successive, e quindi, una maggiore funzionalità complessiva dell'organo rappresentativo, che si esprimerà innanzitutto in una più semplice e rapida definizione dei processi decisionali. Ciò non vuol dire che si appiattiranno le varie posizioni: al contrario, esse potranno espandersi compiutamente, ma nel quadro di una aggregazione politica che si vorrà da parte di tutti stabile ed efficiente, basata su indirizzi politici di fondo già delineati, e sottoposta al continuo controllo della volontà popolare che la sorregge.

Ed ancora. Crescerà il ruolo politico del corpo elettorale, come organo essenziale dell'ordinamento democratico, posto finalmente in grado di decidere non solo « chi » ma soprattutto « cosa » vota, inibendo in buona misura l'arbitrio politico dei partiti all'indomani delle elezioni. Così come il corpo elettorale sarà stimolato a riflettere anche sulle strategie di alleanza, e quindi sui moti di fondo della politica nazionale. E tutto ciò non potrà che avere effetti positivi sia sulla democraticità complessiva delle istituzioni, sia sulla crescita culturale e sulla responsabilizzazione politica del popolo sovrano.

Infine, va tenuto conto che un sistema di coalizioni pre-elettorali faciliterà gli spostamenti di voti da un partito all'altro (in quanto diventerà più importante la coalizione nel suo complesso), permettendo scelte politiche più « vere », più ponderate e più libere da condizionamenti, elevando così anche il livello del « far politica » nel nostro paese.

Quelle fin qui evidenziate certo non esauriscono le motivazioni a sostegno di un sistema di coalizioni pre-elettorali, e certamente sarà necessario un ampio e approfondito dibattito sul tema.

Quel che però sembra potersi già affermare è che un siffatto sistema rappresenta la strada migliore per giungere a una semplificazione delle attuali perverse dinamiche politiche, senza minare i capisaldi del nostro ordinamento, e in sostanza senza ridurre gli spazi di democrazia.

Del resto, in seno alla Commissione per le riforme istituzionali, si è raggiunta sul punto un'ampia convergenza: si legge infatti nella relazione finale che « circa la previsione di un patto di coalizione pre-elettorale che consenta agli elettori di scegliere non solo il partito preferito ma anche Governo e programma, la Commissione ha raggiunto un largo consenso sul principio, ma non sugli strumenti per realizzarlo ». Nella stessa sede, è stato poi presentato dai commissari Scoppola, Barbera (anche a nome del gruppo del PCI), Giugni, Pasquino, Pontello, Lipari e Segni, un documento nel quale, tra l'altro, si prende atto che « dal dibattito sul sistema elettorale è emersa un'ampia convergenza di opinioni sulla necessità di rendere più immediato il rapporto fra elettori ed eletti, e di sottoporre le scelte dei partiti ad un più diretto controllo dell'elettorato », anche se poi da tale premessa non si giunge a ipotizzare patti di coalizione pre-elettorale: purtuttavia una risposta possibile – e a nostro avviso giusta – alle esigenze emerse in tale documento, potrebbe essere proprio la previsione di accordi pre-elettorali.

Parimenti, nei progetti di varie forze politiche si è trattato del problema delle coalizioni pre-elettorali, giungendo ad articolate formulazioni concrete.

Con tali premesse, va ora affrontato il problema di come disciplinare compiutamente un sistema di coalizioni pre-elettorali.

* * *

Il premio elettorale – come si è detto – in ogni caso potrà essere attivato solo sul presupposto della formazione di una coalizione pre-elettorale, con un programma certo, e sarà condizionato al permanere di

tale coalizione come aggregazione maggioritaria di Governo. Di talché la rottura della coalizione, o comunque ogni mutamento della maggioranza di Governo, disattiveranno il meccanismo di premio elettorale, ripristinando rapporti meramente numerici tra le forze politiche. In pratica, si favorirà in tal modo la costituzione di una maggioranza capace di esprimere un governo di legislatura.

In tale quadro, è quindi necessario prevedere le forme attraverso cui fare emergere i collegamenti pre-elettorali (sul presupposto di un programma comune), per poi disciplinare gli effetti elettorali di tali collegamenti, ove questi portino alla costituzione di conseguenti maggioranze di Governo.

In tal senso, va previsto che i partiti o i gruppi politici organizzati che intendono coalizzarsi, pur presentando liste autonome, debbano depositare presso il Ministero dell'interno apposita dichiarazione congiunta, nonché il programma unico sulla base del quale la coalizione sorge.

Di seguito all'avvenuta formalizzazione dell'atto di volontà solidale, si provvederà ad evidenziare nelle schede elettorali, le coalizioni costituitesi, sì che ogni elettore abbia ben chiaro che il suo voto ha una duplice valenza: la prima, immediata, di consenso a un certo partito (e, per il Senato, a un certo candidato); la seconda, indiretta, di sostegno ad una determinata coalizione in funzione del suo porsi come maggioranza di Governo. Il tutto sulla base di programmi di coalizione che, essendo pubblici, troveranno i modi e i tempi per essere opportunamente divulgati.

A elezioni avvenute, ove una coalizione formatasi non abbia complessivamente una rappresentanza maggioritaria, nulla muterà rispetto all'attuale situazione. Ove, al contrario, si consegua da parte di una coalizione la maggioranza dei voti, le forze politiche che la compongono fruiranno del premio elettorale, e potranno dar vita o no ad una conseguente maggioranza di governo: se ciò non avvenisse, il patto di coalizione non produrrebbe alcun effetto; se invece, com'è naturale, si formasse la maggioranza di coalizione, sulla base del programma prestabilito (salvo ogni opportuna integrazione), essa consoliderebbe il richiamato premio elettorale. La rottura successiva della maggioranza di coalizione, in tale contesto, comporterebbe il venir meno di ogni beneficio.

A questo punto, il discorso va incentrato sulle caratteristiche che deve avere il premio elettorale, e sulle conseguenze di una successiva rottura della maggioranza che comporti la dissoluzione dei presupposti del beneficio elettorale.

* * *

A nostro avviso, per ciò che riguarda la Camera dei deputati, il premio elettorale deve consistere nel costituire una riserva di seggi a favore delle forze politiche della coalizione che risulti maggioritaria, pari ai residui attribuiti al collegio unico nazionale. Tali seggi verrebbero assegnati all'esito del voto, ove si accerti che la somma dei voti delle liste corrispondenti ai partiti coalizzati rappresenta la maggioranza dei voti validamente espressi: per cui, ove la coalizione diviene poi effettivamente maggioranza di governo, sulla base di formali documenti parlamentari, i seggi residuati vengono « consacrati » in favore delle forze della coalizione; in caso invece che la coalizione non diviene maggioranza di governo, si procede a una nuova assegnazione dei seggi attribuiti sulla base dei voti residui, secondo le regole attualmente vigenti e tra tutte le forze politiche legittimate.

Analogamente si procederebbe per il Senato, per il quale, lasciata inalterata la possibilità di diretta proclamazione del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti (articolo 17 della legge 6 febbraio 1948), devesi mutare l'attuale disciplina di assegnazione (basata sul metodo d'Hondt), prevedendo per ogni regione la ripartizione proporzionale dei seggi, e l'u-

tilizzo dei resti a favore delle forze di coalizione, fermo restando che il presupposto del conseguimento da parte della coalizione della maggioranza dei voti deve sussistere a livello regionale; con la conseguenza che (in omaggio alla natura regionalistica del Senato) diviene possibile che in talune regioni il premio elettorale scatti e in altre no.

In ogni caso, si individua così un premio elettorale di consistente rilevanza, di entità variabile, idoneo a non stravolgere gli attuali criteri di scrutinio, ma capace di consolidare cospicuamente la nuova maggioranza, e di tessere una trama di cointeressenze, di impegni politici e di responsabilità elettorali, che dovrebbe garantire una maggiore stabilità e funzionalità alle istituzioni rappresentative e all'esecutivo che le esprime.

Ove la maggioranza costituitasi, per un qualsiasi motivo, dovesse successivamente dissolversi, si procederebbe ad una nuova assegnazione dei seggi attribuiti in base al premio elettorale: col risultato di far decadere, per mancanza di titolo, quei parlamentari eletti grazie alla riserva elettorale, con i voti residuati delle forze estranee alla coalizione, le quali si vedrebbero quindi riassegnati i seggi in questione, secondo l'attuale meccanismo.

In concreto, il proposto avvantaggerebbe maggiormente, alla Camera dei deputati, i piccoli gruppi facenti parte della coalizione, che verrebbero però penalizzati in caso di estraneità da una coalizione divenuta maggioranza. Al Senato, il premio elettorale ricadrebbe in maniera equilibrata sulle varie componenti della coalizione.

Va precisato che sarebbe da negare ogni effetto alla costituzione di una maggioranza di governo conforme al patto di coalizione, dopo che vi sia stata un'altra maggioranza nella stessa legislatura; così come priva di conseguenze, ai nostri fini, sarebbe la ricostituzione di una maggioranza di governo, dopo che il Gabinetto che la esprimeva fosse andato formalmente in crisi. In entrambi i casi, infatti, risulterebbe definitivamente spezzato il nesso tra programma e coalizione (o perché su un programma la coalizione non è voluta divenire maggioranza; o perché, una volta divenuta tale, ha cessato di esserlo): e perciò non potrebbe persistere più alcun privilegio elettorale, venendo meno il retroterra popolare che lo giustifica e lo legittima.

* * *

Aperta ad ogni contributo e ad ogni critica costruttiva, la presente proposta può rappresentare un terreno di confronto concreto tra le forze politiche italiane. Del resto, larga è la convergenza nel considerare necessaria una revisione del sistema elettorale: una revisione che può proficuamente essere iniziata proprio incidendo sugli elementi di debolezza e inefficienza istituzionale degli organi rappresentativi parlamentari.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 17 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, è inserito il seguente:

« ART. 17-*bis*. — 1. I partiti o i gruppi politici organizzati che, presentando liste di candidati in più di una circoscrizione, intendono coalizzarsi al fine di costituire, ad elezioni avvenute, una maggioranza di governo, devono depositare presso il Ministero dell'interno apposita dichiarazione congiunta, unitamente a un documento recante i punti essenziali del programma politico della costituita coalizione.

2. Il deposito della dichiarazione e del programma di cui al comma 1 va effettuato non prima delle ore 8 del quarantaquattresimo giorno antecedente quello della votazione, e non oltre il quarto giorno successivo al deposito del contrassegno distintivo ».

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 31 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, è inserito il seguente:

« ART. 31-*bis*. — 1. Il Ministero dell'interno, ricevuti la dichiarazione e il programma di cui all'articolo 17-*bis*, provvede a che nelle schede elettorali sia stampata la dicitura " I seguenti partiti o gruppi politici sono coalizzati al fine di costituire una maggioranza di governo: ", seguita dall'elencazione dei partiti o gruppi effettivamente coalizzati a norma dell'articolo 17-*bis*, e dalla raffigurazione

congiunta dei contrassegni degli stessi partiti o gruppi.

2. In caso di più coalizioni, sono ripetute per ogni coalizione la dicitura, l'elencazione e la raffigurazione. In tale ipotesi, l'ordine di posizione nella scheda elettorale delle coalizioni segue l'ordine di presentazione delle dichiarazioni e dei programmi di coalizione ».

ART. 3.

1. Dopo l'articolo 83 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, è inserito il seguente:

« ART. 83-*bis*. — 1. In presenza di coalizioni formalmente costituitesi, l'Ufficio centrale nazionale, espletate le incombenze di cui all'articolo 83, procede alla somma dei seggi non attribuiti nelle circoscrizioni tra le liste che hanno raggiunto i requisiti di legge, e per ogni lista ammessa al riparto, alla somma dei voti conseguiti a livello nazionale.

2. Ove accerti che la somma dei voti delle liste corrispondenti ai partiti o ai gruppi politici coalizzati rappresenta la maggioranza dei voti validamente espressi, l'Ufficio centrale nazionale procede alla somma dei voti residuati di tali liste in ogni circoscrizione; in caso contrario procede a norma dell'articolo 83.

3. Accertata la sussistenza dei presupposti, l'Ufficio centrale nazionale divide poi la somma dei voti residuati delle liste ammesse di coalizione per il numero dei seggi da attribuire, trascurando nell'effettuare la divisione la eventuale parte frazionaria del quoziente: il risultato costituisce il quoziente di premio elettorale.

4. L'Ufficio centrale nazionale divide poi la somma dei voti residuati in ogni lista ammessa di coalizione per tale quoziente: il risultato rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista di coalizione. I seggi che rimangono ancora

da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto maggiori voti residuati; a parità di questi ultimi si procede a sorteggio.

5. I seggi spettanti a ciascuna lista ammessa di coalizione vengono attribuiti alla lista stessa nelle singole circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati da ciascuna lista, espressi in percentuale del relativo quoziente circoscrizionale. A tal fine si moltiplica per cento il numero dei voti residuati e si divide il prodotto per il quoziente circoscrizionale.

6. A seguito della deliberazione di fiducia all'esecutivo costituitosi successivamente alle avvenute elezioni, da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il Presidente di ciascuna Camera comunica all'Ufficio centrale nazionale, ove ne rinvenga i presupposti, l'avvenuta costituzione di una maggioranza di governo corrispondente alla coalizione formalmente costituitasi e risultata maggioritaria all'esito del voto. Ove altresì i Presidenti delle Camere, ciascuno per quanto di propria spettanza, non rinvengano i presupposti per la comunicazione di cui al presente comma, ne informano l'Ufficio centrale nazionale, che procede quindi ad una nuova assegnazione dei seggi attribuiti sulla base dei voti residui, applicando quanto previsto dall'articolo 83.

7. A nuova assegnazione, secondo quanto stabilito dall'articolo 83, si procede anche in caso di dissoluzione della maggioranza di governo corrispondente alla coalizione pre-elettorale risultata maggioritaria. A tal fine i Presidenti delle Camere, accertato il venir meno di detta maggioranza, ne danno apposita comunicazione all'Ufficio centrale nazionale per il seguito di competenza.

8. Sono prive di effetto l'eventuale costituzione di maggioranze di governo corrispondenti ad una coalizione pre-elettorale dopo l'avvenuto insediamento, di seguito all'esito delle elezioni, di un esecutivo avente diversa maggioranza, nonché

la ricostituzione di una maggioranza di governo corrispondente ad una coalizione pre-elettorale dopo la sua avvenuta dissoluzione ».

ART. 4.

1. Dopo l'articolo 8 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, è inserito il seguente:

« ART. 8-*bis*. — 1. I partiti o i gruppi politici organizzati che, presentando candidature in più di una circoscrizione, intendono coalizzarsi al fine di costituire, ad elezioni avvenute, una maggioranza di governo, devono procedere a termini dell'articolo 17-*bis* 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.

2. Si applica per le schede elettorali per il Senato della Repubblica, in caso di presentazione della dichiarazione e del programma di cui all'articolo 17-*bis* del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, quanto disposto dall'articolo 31-*bis* del medesimo testo unico ».

ART. 5.

1. Dopo l'articolo 19 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, è inserito il seguente:

« ART. 19-*bis*. — 1. In presenza di coalizioni formalmente costituitesi, l'Ufficio elettorale regionale, espletate le incombenze di legge, appena in possesso dei verbali e delle comunicazioni di avvenuta proclamazione trasmessi da tutti gli uffici elettorali circoscrizionali, procede, con l'assistenza del cancelliere e alla presenza dei rappresentanti dei gruppi dei candidati, a determinare la cifra elettorale di ogni singolo gruppo di candidati, computando il totale dei voti validi ottenuti dai candidati di ogni gruppo, ivi compresi i

voti relativi a quei collegi per i quali è avvenuta la proclamazione a termini dell'articolo 17.

2. Ove accerti che il totale dei voti validi espressi a favore dei candidati facenti parte di una coalizione formalmente costituita integra la maggioranza dei voti validi espressi, l'Ufficio elettorale regionale procede alla divisione del totale di questi ultimi per il numero dei seggi attribuiti a tutti i collegi della regione, individuando così il quoziente elettorale regionale; in caso contrario, procede a norma dell'articolo 19.

3. Accertata la sussistenza dei presupposti, l'Ufficio elettorale regionale divide la somma dei voti validi espressi per ogni gruppo di candidati per il quoziente elettorale regionale: il risultato individua il numero dei seggi da attribuire a ciascun gruppo di candidati.

4. I seggi non attribuiti a seguito dell'operazione di cui al comma 3 sono ripartiti tra i gruppi di candidati facenti parte della coalizione risultata regionalmente maggioritaria, dividendo la somma dei voti validi espressi a favore di tali gruppi per il numero dei seggi non attribuiti: il risultato costituisce il quoziente di premio elettorale regionale.

5. L'Ufficio elettorale regionale divide quindi la somma dei voti validi espressi a favore dei candidati di ciascun gruppo di coalizione per il quoziente di premio elettorale regionale: il risultato costituisce il numero di seggi residui da attribuire a ciascun gruppo. Ove permangano seggi non attribuiti, questi sono assegnati ai gruppi che a seguito della precedente operazione risultano avere maggiori resti.

6. Per ogni ripartizione nell'ambito di ciascun gruppo, i seggi saranno attribuiti, in ordine decrescente, ai candidati che abbiano conseguito la percentuale più alta di voti validi rispetto al totale dei voti validi espressi nel collegio di spettanza.

7. A seguito della deliberazione di fiducia all'esecutivo costituitosi successivamente alle avvenute elezioni, da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il Presidente di ciascuna Camera comunica agli Uffici elettorali regionali, ove ne rinvenga i presupposti,

l'avvenuta costituzione di una maggioranza di governo corrispondente alla coalizione formalmente costituitasi e risultata maggioritaria all'esito del voto. Ove altresì i Presidenti delle Camere, ciascuno per quanto di propria spettanza, non rinvengano i presupposti per la comunicazione di cui al presente comma, ne informano gli Uffici elettorali regionali, che, nel caso in cui abbiano provveduto, ricorrendone i presupposti, alla procedura speciale di assegnazione dei seggi prevista dal presente articolo, procedono a nuove assegnazioni dei seggi dei rispettivi collegi, applicando quanto previsto dall'articolo 19.

8. A nuove assegnazioni, secondo quanto stabilito dall'articolo 19, si procede anche in caso di dissoluzione della maggioranza di governo corrispondente alla coalizione elettorale risultata maggioritaria. A tal fine i Presidenti delle Camere, accertata la dissoluzione di detta maggioranza, ne danno apposita comunicazione agli Uffici elettorali regionali per il seguito di competenza.

9. Si applica quanto previsto dal comma 8 dell'articolo 83-*bis* 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 ».