



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore QUAGLIARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 OTTOBRE 2010

Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di previsione del premio di maggioranza e di soglia di sbarramento

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema elettorale del Senato della Repubblica, basato sull'attribuzione di premi di coalizione in ambito regionale, rappresenta l'elemento di maggiore criticità rispetto alle esigenze di governabilità e stabilità dell'esecutivo. Questa valutazione è largamente, se non unanimemente, condivisa. La modifica di tale aspetto riveste pertanto un carattere di priorità rispetto alle più generali esigenze di riforma del sistema elettorale. Si tratta di una modifica urgente e necessaria anche solo in via cautelare e provvisoria, qualora si determinassero condizioni tali da rendere inevitabile il ricorso anticipato alle urne, e tale da non pregiudicare il varo di una più organica riforma elettorale, che tenga eventualmente conto anche della necessaria revisione costituzionale del nostro sistema bicamerale paritario.

Va ricordato, a questo punto, come e perché questa priorità si è determinata. Va sottolineato, in particolare, che la proposta di riforma elettorale presentata dalla Casa delle libertà nella XIV legislatura non si basava affatto, nella sua formulazione originaria, sull'attribuzione di premi di coalizione in ambito regionale, bensì sull'attribuzione di un premio di maggioranza nazionale, ripartito regionalmente. Tale soluzione non fu ritenuta conforme al dettato costituzionale di cui al primo comma dell'articolo 57 della Costituzione («Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero») da parte dell'allora Presidente della Repubblica e la Casa delle libertà fu costretta pertanto ad abbandonarla. Ma già nel corso dell'esame parlamentare di quella modifica del sistema elettorale, in specie presso il Senato della Repubblica, e poi successivamente nel dibattito politico e nella pubblicistica, sono state

molteplici e prevalenti le voci di giuristi, esperti ed esponenti politici dei più diversi orientamenti culturali e politici - tra tutti è sufficiente ricordare quella del professor Roberto D'Alimonte - a sostegno della piena conformità alla Costituzione dell'eventuale assegnazione di un premio di maggioranza o di governabilità nazionale, a condizione di un suo scrupoloso riparto nelle singole circoscrizioni regionali, in modo da rispettare la ripartizione dei seggi tra le regioni stabilita dalla Costituzione.

Il presente disegno di legge risponde a questa essenziale finalità, apportando anche alcuni altri miglioramenti al sistema vigente. Esso prevede infatti che, qualora la coalizione di liste (o la lista singola) che ha conseguito il maggior numero di seggi nell'ambito di tutte le circoscrizioni regionali (incluse quelle della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, il cui sistema di elezione rimane peraltro immutato), abbia conseguito meno di 170 seggi, ad essa sia attribuito un premio di governabilità sino alla concorrenza di tale consistenza, e comunque in misura mai superiore a 45 seggi. Con questa scelta si evita il rischio di assegnare un premio eccessivo, senza però mettere in causa il sistema bipolare come rischierebbe di accadere qualora si prevedesse una soglia minima al di sotto della quale non assegnare alcun premio. Una siffatta clausola, infatti, rischierebbe di trasformare le elezioni da una competizione per consentire agli elettori di decidere chi debba governare il paese in una competizione in cui una serie di forze politiche avverse al bipolarismo, per quanto minoritarie, potrebbero essere indotte ad agire con la finalità prevalente di impedire a chiunque di superare la soglia minima, passando di conseguenza ad un sistema in cui la forma-

zione dei governi è rimessa ad accordi post-elettorali.

Il disegno di legge prevede un'unica soglia di sbarramento pari al 5 per cento regionale, sia per le liste coalizzate sia per le liste singole, in luogo delle tre diverse soglie previste dal sistema vigente. Queste scelte - quella dell'attribuzione del premio di governabilità sulla base del numero di seggi conseguiti da ciascuna coalizione di liste o singole liste e quella della soglia di sbarramento al 5 per cento regionale - consentono di porre finalmente un argine alla frammentazione esasperata che caratterizza il nostro sistema politico.

Il disegno di legge consta di soli quattro articoli.

Con il primo articolo si modifica l'articolo 1, comma 2, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, prevedendo che «L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione di un premio di governabilità, mediante riparto nelle singole circoscrizioni regionali».

L'articolo 2 prevede la costituzione presso la Corte di Cassazione di un ufficio centrale nazionale anche per le elezioni del Senato, incaricato di compiere le operazioni di cui ai successivi articoli del testo unico di cui al decreto legislativo n. 533 del 1993.

L'articolo 3 sostituisce gli articoli 16 e 17 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 533 del 1993, relativi alle operazioni elettorali e alle procedure di proclamazione spettanti agli uffici elettorali regionali e all'ufficio centrale nazionale, al quale compete, in particolare, l'applicazione dell'algoritmo che consente di ripartire l'eventuale premio di governabilità nelle singole circoscrizioni regionali, nel rispetto dell'articolo 57 della Costituzione.

L'articolo 4 prevede semplicemente che gli uffici elettorali regionali della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige (i cui si-

stemi elettorali, come già detto, non vengono modificati) comunichino all'ufficio centrale nazionale i risultati dell'assegnazione dei seggi nei collegi uninominali e con il metodo del recupero proporzionale, in modo da consentire al medesimo ufficio centrale nazionale di calcolare il numero di seggi conseguito da ciascuna coalizione di liste o singola lista nell'ambito di tutte le circoscrizioni regionali e di determinare, conseguentemente, la coalizione o la singola lista vincente.

Per quanto riguarda l'esigenza di migliorare il rapporto tra candidati ed elettori, certamente non soddisfatto da un sistema con liste bloccate composte da un alto numero di candidati, si ritiene che la soluzione da preferire sia quella di suddividere il territorio regionale in circoscrizioni più ristrette in modo da avere liste composte da pochi candidati, fermo restando il calcolo del riparto dei seggi in ambito regionale. Anche alla luce del dibattito parlamentare, i firmatari del presente disegno di legge si riservano pertanto di proporre anche questa modifica del sistema elettorale vigente.

Le altre ipotesi che sono state prospettate per migliorare il rapporto tra candidati ed elettori non appaiono convincenti. Infatti, la reintroduzione del voto di preferenza (non a caso sconosciuta in tutte le altre grandi democrazie) farebbe lievitare i costi delle campagne elettorali favorendo i fenomeni degenerativi della politica e comporterebbe inevitabilmente la scelta di un modello di partito basato sulle correnti, con pregiudizio della sua capacità di esprimere un'unità di indirizzo politico. Pertanto il voto di preferenza vanificherebbe ogni serio tentativo di rinnovamento della classe politica e di bonifica amministrativa del Mezzogiorno, indispensabili per l'attuazione del federalismo fiscale.

Anche la reintroduzione dei collegi uninominali assegnati non con scrutinio maggioritario ma su base proporzionale (come nel sistema elettorale del Senato prima del referendum del 1993), presenta numerose e rilevanti controindicazioni. Infatti, non essendo

determinante, ai fini dell'elezione, la vittoria nel collegio ma solo la graduatoria individuale tra i candidati dello stesso partito nei diversi collegi della circoscrizione, si avrebbero le seguenti conseguenze: *a)* molti collegi avrebbero due, tre, quattro o più eletti, e spesso non quelli con il maggior numero di voti nel collegio; *b)* molti collegi non avrebbero alcun eletto, lasciando gran parte del territorio senza rappresentanza; *c)* inevitabilmente si scatenerrebbe una guerra fratricida all'interno di ciascun partito - e contro gli interessi del partito stesso - in quanto ogni candidato, al fine di prevalere nella graduatoria individuale, sarebbe indotto ad agire per non far confluire i voti al proprio partito negli altri collegi della circoscrizione.

Al riguardo, deve far riflettere la precedente esperienza con questo sistema: non è infatti un caso se nelle elezioni del Senato svoltesi prima del 1993 si sono registrate anche fino ad un milione di schede bianche in

più rispetto alla Camera, nonostante i 4-5 milioni circa di elettori in meno.

Anche per quanto riguarda i sistemi basati sul collegio uninominale-maggioritario occorre riflettere sul rischio di acuire la frattura Nord-Sud che tali sistemi comportano, con la forte divisione della rappresentanza politica nelle diverse aree geografiche del paese (atteso che nel nostro sistema politico un solo partito - il Pdl - registra un consenso elettorale sufficientemente omogeneo su tutto il territorio nazionale). Salvo l'introduzione di un sistema presidenziale o semipresidenziale basato sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica con funzioni di governo e a garanzia dell'unità nazionale, il premio di maggioranza nazionale, attraverso il pronunciamento nazionale per il governo del paese che esso comporta, rappresenta pertanto un elemento essenziale non solo per il bipolarismo e la governabilità, ma anche per la tenuta della stessa unità nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Assegnazione dei seggi)

1. All'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto legislativo n. 533 del 1993», il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione di un premio di governabilità, mediante riparto nelle singole circoscrizioni regionali».

Art. 2.

(Ufficio elettorale nazionale)

1. Dopo l'articolo 7 del decreto legislativo n. 533 del 1993, è inserito il seguente:

«Art. 7-bis. - 1. Presso la Corte di cassazione è costituito, entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali, l'ufficio centrale nazionale per le elezioni del Senato, composto da un presidente di sezione e da quattro consiglieri, scelti dal primo presidente.».

Art. 3.

(Operazioni elettorali e procedure di proclamazione)

1. L'articolo 16 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:

«Art. 16. - 1. L'ufficio elettorale regionale, compiute le operazioni di cui all'arti-

colo 76 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:

a) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione;

b) individua le liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 5 per cento dei voti validi espressi;

c) comunica all'ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista e le liste di cui alla lettera *b)*».

2. L'articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:

«Art. 17. - *1.* L'ufficio elettorale regionale procede ad una prima attribuzione provvisoria dei seggi tra le liste di cui all'articolo 16, comma 1, lettera *b)*, in base alla cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna di esse. A tale fine divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di ciascuna lista, per il numero dei seggi da attribuire nella regione, ottenendo così il quoziente elettorale circoscrizionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale circoscrizionale. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. L'ufficio elettorale regionale comunica infine il risultato della prima attribuzione provvisoria dei seggi all'ufficio centrale nazionale.

2. L'ufficio centrale nazionale verifica se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto complessivamente il maggior numero di seggi nell'ambito di tutte le circoscrizioni, inclusi i seggi eventualmente conseguiti nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, e pertanto definita coalizione di liste o singola lista vincente, abbia conseguito almeno 170 seggi. In caso positivo informa della verifica effettuata gli uffici elettorali regionali che procedono conseguentemente alle attribuzioni definitive dei seggi.

3. Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito negativo, l'ufficio centrale nazionale assegna come premio di governabilità alla coalizione di liste o alla singola lista vincente ai sensi del comma 2, un numero ulteriore di seggi sino alla concorrenza di 170 seggi e comunque in misura non superiore a 45 seggi. Qualora il maggior numero di seggi sia stato conseguito da più di una coalizione di liste o singola lista, l'ufficio assegna il premio di governabilità alla coalizione di liste o alla singola lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale complessiva, calcolata, per ciascuna coalizione o singola lista, sommando le cifre elettorali delle liste ammesse al riparto in ogni circoscrizione, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera *b*). Ai fini dell'attribuzione dei seggi corrispondenti al premio di governabilità nelle singole circoscrizioni regionali, ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, l'ufficio individua un coefficiente di incremento dato dal rapporto tra il numero 170 e il numero dei seggi ottenuti dalla coalizione di liste o dalla singola lista vincente, individuata ai sensi del primo o del secondo periodo. Il coefficiente di incremento è calcolato fino alla quarta cifra decimale. L'ufficio, quindi, ridetermina figurativamente, per ciascuna circoscrizione, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna delle liste collegate o della singola lista a cui attribuire il premio di governabilità, moltiplicando tale cifra per il predetto coefficiente

di incremento. L'ufficio procede quindi, per ciascuna circoscrizione, ad una nuova attribuzione dei seggi tra le liste ammesse al riparto, ai sensi dell'articolo 16 comma 1, lettera *b*). A tal fine, somma le cifre elettorali circoscrizionali delle liste collegate o la cifra elettorale circoscrizionale della singola lista a cui attribuire il premio di governabilità, come rideterminate ai sensi del quinto periodo, con le cifre elettorali circoscrizionali delle altre liste già precedentemente calcolate e divide il totale per il numero dei seggi da attribuire nella regione, ottenendo così il nuovo quoziente elettorale circoscrizionale. Procede quindi ad effettuare le stesse operazioni previste dal comma 1. Se dopo tali operazioni la coalizione di liste o la singola lista vincente consegue complessivamente un numero minore ovvero maggiore di 170 seggi, l'ufficio ripete le operazioni di cui al quinto, sesto, settimo e ottavo periodo, se necessario più volte, rispettivamente aumentando ovvero diminuendo il coefficiente di incremento fino a conseguire l'attribuzione di 170 seggi. Qualora alla coalizione di liste o alla singola lista vincente spetti come premio di governabilità il numero massimo di 45 seggi, l'ufficio compie le operazioni di cui al presente articolo sostituendo il numero 170 con il numero che risulta sommando il numero dei seggi conseguiti dalla coalizione di liste o dalla singola lista vincente con 45. L'ufficio centrale nazionale comunica, infine, i risultati di tali operazioni agli uffici elettorali regionali.

4. Il presidente dell'ufficio elettorale regionale, ricevute da parte dell'ufficio centrale nazionale le comunicazioni riguardanti le operazioni di cui ai commi 2 e 3, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nelle liste circoscrizionali secondo l'ordine di presentazione.

5. Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati nella circoscrizione regionale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti, l'uffi-

cio elettorale regionale assegna i seggi alla lista, facente parte della medesima coalizione di liste della lista deficitaria, che abbia il maggiore resto non utilizzato, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora più liste abbiano lo stesso resto si procede mediante sorteggio. Qualora la lista deficitaria non faccia parte di una coalizione di liste, l'ufficio assegna i seggi alle altre liste di cui all'articolo 16, comma 1, lettera *b*), con lo stesso criterio di cui al primo e al secondo periodo del presente comma.».

Art. 4.

(Comunicazione dei risultati)

1. Al decreto legislativo n. 533 del 1993, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 21, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il presidente dell'ufficio elettorale regionale comunica i risultati di ciascun collegio uninominale all'ufficio centrale nazionale.»;

b) all'articolo 21-*bis*, comma 4, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'ufficio elettorale regionale comunica i risultati dell'assegnazione dei seggi con il metodo del recupero proporzionale all'ufficio centrale nazionale.».

