

XVII LEGISLATURA  
CAMERA DEI DEPUTATI<sup>N. 1116</sup>

---

**PROPOSTA DI LEGGE**  
d'iniziativa del deputato NICOLETTI

-----

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533. Introduzione del doppio turno di coalizione per l'elezione dei membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

---

*Presentata il 30 maggio 2013*

---

Onorevoli Colleghi! –

Pur nella consapevolezza della necessità di un più ampio disegno di riforma delle istituzioni che consenta di rafforzarne la capacità di dare forma alla volontà politica dei cittadini, è urgente modificare l'attuale legge elettorale. La modifica ci è richiesta, oltre che dalla voce dei più alti rappresentanti delle nostre istituzioni repubblicane, tra cui il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale, da grandissima parte dell'opinione pubblica che ritiene ormai screditato e inutilizzabile il sistema attuale.

Una modifica è dunque urgente e necessaria. E tuttavia tale modifica, per evitare di produrre effetti indesiderati, deve tenere conto non solo dell'esigenza di correggere le evidenti distorsioni dell'attuale disciplina, ma anche del dovere di proseguire sulla strada della realizzazione di una compiuta democrazia dell'alternanza che rimane l'obiettivo fondamentale di chi sogna un Paese "normale".

Sarebbe, infatti, del tutto irresponsabile intervenire sulla legge elettorale, dopo anni di tentativi naufragati, varando meccanismi che sottraggono ai cittadini il potere di determinare con il proprio voto l'indirizzo politico del governo. Sarebbe la smentita più clamorosa di una prospettiva riformatrice delle istituzioni condivisa da molti anni da più parti politiche e sarebbe un colpo mortale assestato al Parlamento, che verrebbe accusato dai cittadini di essere un'assemblea inconcludente, incapace di produrre stabili assetti di governo.

In questa direzione si muove la presente proposta di legge che persegue i seguenti obiettivi: (1) correggere gli aspetti problematici segnalati dalla Corte Costituzionale, (2) assicurare al tempo stesso la formazione di maggioranze politiche stabili in Parlamento e (3) ricostruire un corretto rapporto tra elettori ed eletti attraverso l'espressione di un voto personale che consenta ai cittadini di esprimere la propria preferenza non solo nei confronti di un partito politico, ma anche nei confronti di un singolo rappresentante.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte Costituzionale ha, come è noto, rilevato la natura problematica del meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza che viene assegnato alla lista o alla coalizione più votata senza la previsione del raggiungimento di soglia minima. In un quadro politico di accentuata frammentazione, può così accadere che la lista o la coalizione vincente consegua la maggioranza di 340 seggi alla Camera dei Deputati pur avendo riportato una percentuale di voti non superiore al 30% dei voti o addirittura inferiore a tale valore. In questo modo la lista o la coalizione vincente si troverebbe ad avere in Parlamento un numero di seggi pari al doppio dei seggi spettanti in un meccanismo di riparto proporzionale semplice, il che porta ad una insopportabile disparità di trattamento tra il peso dei voti degli elettori della coalizione vincente e quello dei voti delle altre liste. E, pur essendo certamente legittimi sistemi elettorali di tipo maggioritario che contengano un premio (implicito o esplicito) ai maggiori partiti, non è certo pensabile che vi possa essere una distorsione troppo netta. Poiché, è bene ricordarlo, in un sistema democratico, i voti si devono contare e non pesare. È perciò indispensabile introdurre in legge il requisito del superamento di una soglia minima che consenta di mantenere entro uno scarto accettabile il rapporto voti raccolti/seggi attribuiti tra la coalizione vincente e le altre coalizioni. Tale soglia viene fissata al 40 per cento dei voti validamente espressi su base nazionale.

Per quanto riguarda il secondo aspetto è chiaro però che la mera fissazione di una soglia se, da un lato, impedisce uno scarto eccessivo tra voti raccolti e seggi attribuiti, dall'altro, non è sufficiente a garantire la formazione di una maggioranza stabile in Parlamento e dunque la possibilità del formarsi di un governo coerente con l'indirizzo politico espresso dai cittadini. Se nessuna delle liste o delle coalizioni concorrenti raggiunge la soglia minima, nessuna di esse potrà contare sulla maggioranza in Parlamento. La formazione di un governo in questo caso dovrà essere affidata alle trattative tra le diverse forze politiche presenti in Parlamento con il rischio evidente di una difformità tra il voto popolare e le successive scelte in Parlamento e con la crescita di instabilità, che rappresenta uno degli elementi più critici della vita politica italiana.

Chi dunque non intende rinunciare a riconoscere ai cittadini il potere di indicare attraverso il proprio voto non solo i propri rappresentanti, ma anche l'indirizzo politico di governo, deve ricercare meccanismi alternativi che consentano, in un quadro di frammentazione, di evitare la situazione di stallo. Per questo lo strumento principe è quello del cosiddetto «doppio turno di coalizione», ossia del ballottaggio tra le due liste o coalizioni che hanno conseguito il miglior risultato al primo turno senza aver superato la soglia del 40 per cento. Il voto di ballottaggio consente di attribuire il premio di maggioranza a quella coalizione che, pur non avendo raggiunto la soglia minima al primo turno, risulta comunque vincente in un confronto diretto e ricava da questo la sua legittimità ad ottenere la maggioranza dei seggi parlamentari.

Per consentire al meccanismo elettorale previsto dalla legge vigente di produrre maggioranze parlamentari stabili è però necessario introdurre un'ulteriore modifica e intervenire sul meccanismo di distribuzione del premio di maggioranza al Senato in modo da renderlo omogeneo a quello della Camera, in attesa di una modifica costituzionale che superi il bicameralismo perfetto e riservi alla sola Camera dei Deputati il voto di fiducia al Governo. Ciò significa prevedere che il premio di maggioranza venga attribuito alla lista o alla coalizione più votata sul piano nazionale ma che venga ripartito su base regionale sulla base dei voti raccolti nelle singole regioni e dunque facendo salva la "base regionale" prevista dall'articolo 57 della Costituzione.

La terza criticità dell'attuale disciplina elettorale riguarda le cosiddette liste bloccate lunghissime – composte cioè da un numero di candidati molto elevato, sino a 47 – che di fatto impediscono ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti, incrinando così la stessa idea di "mandato" parlamentare. Tale mandato, infatti, si può considerare come un conferimento fiduciario da parte del cittadino del proprio potere sovrano ad un suo rappresentante che non può essere individuato in una mera entità impersonale, ma ha bisogno di poter essere chiaramente individuato in una persona fisica. L'espressione di un consenso nei confronti di un simbolo e non di una persona indebolisce in modo radicale la responsabilità personale del rappresentante, nonché la possibilità che i cittadini si possano riconoscere nell'agire dei propri rappresentanti, a maggior ragione se i nomi dei candidati non sono pochi – come nel caso tedesco, per la parte proporzionale, o spagnolo – ma sono in numero talmente elevato da impedirne il riconoscimento.

Dal momento che l'attuale disciplina elettorale prevede la suddivisione del corpo elettorale in circoscrizioni plurinominali, si ritiene che il modo più efficace per restituire ai cittadini la possibilità di scegliere i propri rappresentanti senza revisionare il sistema elettorale in profondità – introducendo, ad esempio, il collegio uninominale – sia l'introduzione del voto di preferenza.

Affinché il voto di preferenza possa però contribuire positivamente alla ricostruzione di un rapporto fiduciario tra elettore ed eletto, è essenziale che la dimensione delle circoscrizioni elettorali sia tale da consentire un'uguale possibilità a tutti i candidati di raggiungere l'intero elettorato senza dover ricorrere a spropositate spese elettorali, che introdurrebbero oggettive disparità tra i candidati, oltre che prestare il fianco a potenziali fenomeni corruttivi. Si ritiene peraltro necessaria l'introduzione di un limite massimo di spese per le campagne elettorali dei singoli candidati, nonché il controllo severo e la repressione di eventuali voti di scambio.

A tal fine si ritiene necessaria un'opera di dimensionamento delle circoscrizioni elettorali su ambiti territoriali più ridotti rispetto a quelli attuali, prevedendo che le liste siano costruite prendendo a riferimento le province.

Per favorire il pieno rispetto del principio delle pari opportunità di genere sancito dall'articolo 51 della Costituzione si prevede inoltre che sia possibile dare anche una seconda preferenza ma che, qualora l'elettore decida di avvalersi di questa facoltà, che essa debba essere necessariamente espressa in favore di un candidato di genere diverso rispetto alla prima, pena l'annullamento della seconda opzione. Si tratta di una modalità di espressione del voto già sperimentata a livello regionale (si pensi alla legge elettorale campana), sia a livello comunale, in seguito all'apposita legge approvata nella scorsa legislatura (m. 215 del 2012) e che ha dato buoni esiti quanto al riequilibrio della rappresentanza.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

*(Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati)*

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, il comma 2 è sostituito dai seguenti:

«2. Il territorio nazionale è diviso in circoscrizioni corrispondenti al territorio delle Province. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, la ripartizione dei seggi è effettuata in ragione proporzionale, con l'attribuzione di un premio di maggioranza, a norma degli articoli 77, 83 e 84, e si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale.

2-bis. Il premio di cui al comma 2 è attribuito alla lista o alla coalizione che abbia conseguito il maggior numero di voti validi espressi sul piano nazionale, se pari ad almeno il 40 per cento di questi. Qualora la suddetta soglia non venga raggiunta da alcuna lista o coalizione, il premio è attribuito alla lista o alla coalizione più votata al secondo turno di ballottaggio tra le prime due liste o coalizioni più votate al primo turno di votazione»;

b) all'articolo 4, dopo il comma 2 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«2-bis. Ciascun elettore può esprimere, nelle apposite righe stampate accanto al contrassegno della lista scelta ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

2-ter. In caso di svolgimento del secondo turno di ballottaggio di cui all'articolo 1, comma 2-bis, ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista o della coalizione, da esprimere su un'unica scheda recante, in due distinti riquadri, i contrassegni delle liste concorrenti ovvero, in caso di coalizione, quelli delle liste tra loro collegate.»;

c) all'articolo 11, il primo comma è sostituito dal seguente:

«I comizi elettorali sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri. Esso fissa la data di svolgimento del secondo turno di ballottaggio di cui all'articolo 1, comma 2-bis, nella seconda domenica successiva alla data di svolgimento del primo turno di votazione.»;

d) all'articolo 14-bis, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. La dichiarazione di collegamento è effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14. Le dichiarazioni di collegamento hanno effetto per tutte le liste aventi lo stesso contrassegno.»;

e) all'articolo 18-bis, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Ogni lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine. A pena di inammissibilità della lista, i candidati successivi al primo devono essere presentati in ordine alternato di genere. La lista è formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione.»;

f) all'articolo 31, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In caso di svolgimento del secondo turno di ballottaggio di cui all'articolo 1, comma 2-bis, sulle schede i contrassegni delle liste collegate sono riprodotti di seguito, in linea verticale

g) L'articolo 60, abrogato dalla l. 21 dicembre 2005, n. 270, è sostituito dal seguente:

“60. Il voto di preferenza si esprime scrivendo con la matita copiativa, nelle apposite righe tracciate a fianco del contrassegno della lista votata, il nome e cognome o solo il cognome del candidato preferito o dei candidati preferiti, compresi nella lista medesima. In caso di identità di cognome tra candidati, deve scriversi sempre il nome e cognome e, ove occorra, data e luogo di nascita.

Qualora il candidato abbia due cognomi, l'elettore, nel dare la preferenza, può scriverne uno dei due. La indicazione deve contenere, a tutti gli effetti, entrambi i cognomi quando vi sia possibilità di confusione fra più candidati.

Le preferenze per candidati compresi in liste di altri Collegi sono inefficaci.

Sono, altresì, inefficaci le preferenze per candidati compresi in una lista diversa da quella votata.

Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista ma abbia scritto una preferenza per candidati compresi tutti nella medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti.

Se l'elettore abbia segnato più di un contrassegno di lista, ma abbia scritto una preferenza per candidati appartenenti ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartiene il candidato indicato.

Se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha espresso la preferenza a fianco di un contrassegno, si intende che abbia votato la lista alla quale appartiene il contrassegno medesimo.

È possibile esprimere una o due preferenze. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza. Le preferenze espresse in eccedenza sono nulle.».

h) All'articolo 84, comma 1, “secondo l'ordine di presentazione” sono sostituite dalle seguenti: “secondo il numero di preferenze ottenuto da ciascuno di essi nella circoscrizione”.

## Art. 2.

### *(Modifiche al sistema di elezione del Senato della Repubblica)*

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n.533, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale, sulla base di liste concorrenti in circoscrizioni provinciali. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, i seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto di

convocazione dei comizi. Il medesimo decreto individua, con i medesimi criteri, la ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni provinciali.

2. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con l'attribuzione di un premio alla lista o alla coalizione che abbia conseguito il maggior numero di voti validi espressi sul piano nazionale, se pari ad almeno il 40 per cento di questi, mediante riparto nelle singole circoscrizioni regionali e sulla base dei voti ottenuti in ciascuna di esse, a norma degli articoli 16 e 17.

2-bis. Qualora la soglia di cui al comma 2 non venga raggiunta da alcuna lista o coalizione, il premio è attribuito alla lista o alla coalizione più votata al secondo turno di ballottaggio tra le prime due liste o coalizioni più votate al primo turno di votazione e il riparto avviene sulla base dei risultati nelle singole regioni»;

b) all'articolo 2, dopo il comma 1 sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«1-bis. Ciascun elettore può esprimere, nelle apposite righe stampate accanto al contrassegno della lista scelta ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

1-ter. In caso di svolgimento del secondo turno di ballottaggio di cui all'articolo 1, comma 2-bis, ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista o della coalizione, da esprimere su un'unica scheda recante, in due distinti riquadri, i contrassegni delle liste concorrenti ovvero, in caso di coalizione, quelli delle liste tra loro collegate.»;

c) nel titolo II, all'articolo 7 è premesso il seguente:

«Art. 6-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.»;

d) all'articolo 9, il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Ogni lista circoscrizionale, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine. A pena di inammissibilità della lista, i candidati successivi al primo devono essere presentati in ordine alternato di genere. La lista è formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione provinciale.»;

e) all'articolo 11, comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In caso di svolgimento del secondo turno di ballottaggio di cui all'articolo 1, comma 2-bis, sulle schede i contrassegni delle liste collegate sono riprodotti di seguito, in linea verticale»;

f) all'articolo 14, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

“1-bis. Ciascun elettore può esprimere, nelle apposite righe stampate accanto al contrassegno della lista scelta ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.”

g) all'articolo 17, comma 2, le parole: “secondo l'ordine di presentazione” sono sostituite dalle seguenti: “secondo il numero di preferenze ottenuto da ciascuno di essi nella circoscrizione provinciale”.