

### III

## LE LEGGI ELETTORALI

VANNINO CHITI \*

1. Prima di affrontare il tema specifico delle leggi elettorali, in particolare di quella per l'elezione di Camera e Senato, vorrei fare alcune considerazioni per così dire di quadro generale, al cui interno si può collocare il discorso sulle norme elettorali, per non ridurlo a questione meramente tecnica. Naturalmente saranno – e me ne scuso – considerazioni schematiche sul rapporto tra Governanti e Governati.

La prima considerazione. La democrazia resta l'organizzazione che consente il più ampio sviluppo della libertà, dignità, responsabilità della persona. Al suo interno è possibile realizzare, con il consenso, trasformazioni che migliorano la società. È pienamente valida anche nei nostri giorni, quelli della globalizzazione trionfante. Sulla base di quali criteri minimi si individua l'esistenza di un ordinamento democratico?

Su questo la dottrina costituzionale ha raggiunto conclusioni ritenute generalmente valide e convincenti: pluralismo di partiti; pluralismo e piena libertà nell'informazione, cioè esistenza di fonti alternative di informazione; elezioni ricorrenti, corrette, competitive; suffragio universale (e voto segreto) maschile e femminile. Se viene meno anche uno solo di questi aspetti, la democrazia risulta impoverita, si colloca se va bene in uno "stadio intermedio" rispetto alle sue normali potenzialità.

Seconda considerazione. Nella democrazia moderna, anzi nella società moderna, assume un peso grande, inedito rispetto al passato, l'informazio-

---

\* *Vice Presidente del Senato della Repubblica.*

ne, il ruolo dei media. Questi ultimi rappresentano realmente un “quarto potere”: una regolamentazione che ne assicuri pluralismo e autonomia risulta essenziale. Tuttavia i media si aggiungono, non sostituiscono i pilastri di un ordinamento democratico.

Terza considerazione. Anche nelle democrazie contemporanee resta fondamentale la separazione dei poteri: quello legislativo; quello esecutivo; quello giudiziario. Non è una sottolineatura per ripetere impostazioni basilari delle Costituzioni democratiche: mi serve qui per ribadire una convinzione, che ha una sua forte oggettività. Anche nella globalizzazione funzionano le democrazie che sono capaci di valorizzare il ruolo dei Parlamenti e quello dei Governi. Si può avere una Repubblica di tipo Presidenziale – gli Stati Uniti – o di tipo Parlamentare – Germania, Spagna, Gran Bretagna, con forti ed evidenti differenze tra di esse –, ma Governi e Parlamenti risultano i principali protagonisti, per le loro competenze, delle decisioni pubbliche.

In quelle democrazie si assumono decisioni efficaci – naturalmente questo dipende dalla politica, non può esserne fatto carico alle istituzioni –, tempestive – e questo dipende da regole, procedure, competenze e funzionamento delle istituzioni stesse. È un aspetto da tenere fermo: valorizzare Parlamento e Governo, conservare l'autonomia e indipendenza dell'ordinamento giudiziario.

In Italia, dopo la II guerra mondiale, nella prima fase di vita della Repubblica, l'equilibrio Parlamento-Governo è stato per una fase spostato a vantaggio del primo, almeno in parte, per la vita e la durata dei Governi. Da molti anni non è così e la tendenza ad una prevalenza degli Esecutivi e alla perdita di una funzione di controllo da parte delle Assemblee elettive si è accentuata dalla metà degli anni novanta. È divenuta a mio giudizio un fattore di eccezionale squilibrio con la nuova legge elettorale della fine del 2005. Tornerò ovviamente in modo specifico sulla legge elettorale attualmente in vigore. Ho parlato tuttavia al plurale di Esecutivi e Assemblee elettive, perché questo squilibrio a favore dei primi riguarda anche Regioni e Autonomie locali.

L'ultima considerazione riguarda le sfide portate oggi alla democrazia. Sappiamo che nel secolo da poco concluso la democrazia ha vinto le sfide contro due totalitarismi, quello di destra (fascismo e nazismo); quello di sinistra (comunismo staliniano, sovietico). Le sfide non sono tuttavia venute meno. È utile una breve riflessione su quell'anno cruciale che è stato il 1989. Non vi sembri una digressione.

Nel 1989 si determinano due fatti storici destinati a pesare sul futuro del mondo: da una parte, la rivoluzione pacifica che restituisce autonomia e so-

vranità a paesi dell'est europeo, fa crollare i muri, pone fine alla guerra fredda e vedrà poi, pochi anni dopo, la dissoluzione dell'URSS; dall'altra, nel marzo, prima della rivoluzione pacifica in Europa, vi è la repressione a Pechino in Piazza Tienanmen del movimento giovanile e studentesco.

Da quella repressione si sviluppa un modello che oggi non è senza estimatori e seguaci nel mondo. Economia di mercato, senza regole; sistema politico autoritario basato sul partito unico; controllo dell'informazione; limitazione e talora repressione dei diritti umani. In paesi a minor sviluppo, del Terzo Mondo, anche dietro il successo – non senza prezzi umani, sociali, ambientali enormi – della crescita economica cinese, questo modello rappresenta un riferimento, alternativo alla democrazia. E classi dirigenti conservatrici, anche del mondo sviluppato e della stessa Europa, non sono impermeabili a suggestioni di efficienza economica e decisionale senza democrazia.

Le sfide ulteriori per la democrazia nel XXI secolo sono rappresentate dai fondamentalismi religiosi e dal terrorismo; dal populismo plebiscitario. Naturalmente i processi di globalizzazione richiedono un salto di qualità alla democrazia: la capacità di costruire ordinamenti sovranazionali. È quello che fino ad ora è mancato, sia in riferimento all'ONU, che alle altre agenzie o istituzioni internazionali.

Su un altro piano, lo stesso processo di costruzione dell'Unione Europea procede a passi molto lenti, in modo non sufficiente rispetto ai compiti già da affrontare. È dunque in questo quadro più generale che va collocato il dibattito sulle leggi elettorali.

2. Le leggi elettorali sono, in democrazia, uno strumento essenziale: attraverso di esse si manifesta, si esprime, la volontà e la sovranità popolare. Attraverso di esse si realizza la rappresentanza e determinano le maggioranze di governo. Una democrazia è tale se si regge su equilibri, su di un sistema che assicura la partecipazione e il controllo: tra cittadini ed eletti, tra istituzioni dello Stato (Parlamento, Governo, Corte Costituzionale).

Se si tiene fermo questo criterio di valutazione e con esso si sottopone ad esame la “giungla” delle leggi elettorali, si dovrà concludere che non si può certo esserne soddisfatti.

Vorrei iniziare con un giudizio su quella per il Parlamento europeo. Non può sorprendere questo punto d'avvio, perché io sono convinto che senza la compiuta costruzione della dimensione politica dell'Unione Europea, cioè di una democrazia sovranazionale nel nostro continente, non si rivitalizzerà

la democrazia all'interno dei singoli Stati. Alcuni campi di intervento – quello monetario, della sicurezza, della politica internazionale, della macro economia – sono sottratti all'ambito dei singoli Stati: essi possono concorrere a determinare efficaci scelte a livello europeo.

Il Parlamento europeo con il Trattato di Lisbona ha accresciuto le sue funzioni, nella elezione del Presidente e della Commissione, nella approvazione delle direttive. Eppure, pur essendo eletto a suffragio universale dai cittadini europei (di 27 Stati, ormai), non esiste una unica legge elettorale, valida ovunque: ogni Stato nazionale si è confezionato la sua.

Le leggi per il Parlamento europeo presentano *deficit* in ordine alla rappresentanza e in relazione al definirsi di precise maggioranze politiche, fino ad oggi non richieste: la guida della costruzione europea si è basata su un compromesso – per una fase necessario e non negativo – tra socialdemocratici e popolari. La rappresentanza e il rapporto eletti – cittadini elettori è più che problematico: direi pressoché inesistente. In alcuni paesi come Francia, Spagna, Gran Bretagna vi è addirittura il Collegio unico nazionale; in Italia 5 macro regioni. È del tutto evidente che non può esistere non dico un rapporto con i cittadini, ma neppure con le istituzioni locali o regionali o le grandi organizzazioni sociali. In questo *deficit* di rapporto e di rappresentanza sta oggi una delle maggiori fragilità dell'Unione Europea e del percorso per realizzare compiutamente la dimensione politica: non è un caso che ogni volta che viene indetto un referendum sulle questioni europee tutti rimangono con il fiato sospeso.

È il sostegno e la condivisione dei popoli che deve essere ritessuto, rafforzato, rilanciato: naturalmente la legge per eleggere il parlamento europeo è solo un aspetto, non l'unico. Ma non è certo di scarso rilievo.

L'attuale legge per le elezioni politiche, ormai nota come *porcellum*, per più motivi è negativa: non consente ai cittadini di scegliere i loro rappresentanti nelle istituzioni. Le liste sono “bloccate”, con numerosi candidati, la elezione determinata dalla collocazione nella lista; esiste per determinare la maggioranza di governo, un premio in seggi per il partito o la coalizione che arrivano primi nella competizione elettorale. Questo meccanismo è unico in Europa; vi sono soluzioni diverse in regioni come il Trentino-Alto Adige e Val d'Aosta, con i collegi in luogo di circoscrizioni con più candidati. Gli elettori della Val d'Aosta non concorrono a determinare con i loro voti il risultato nazionale, che fa scattare il premio di maggioranza; al Senato il premio di maggioranza viene calcolato su base regionale; infine gli sbarramenti, uno per le forze che partecipano alla coalizione, un altro del 4% alla Camera e dell'8% al Senato, con l'ingresso in Parlamento del “miglior perdente”,

cioè di chi in coalizione si avvicina maggiormente alla soglia del 2%; la possibilità di candidature multiple, cioè in tutte le circoscrizioni.

La descrizione rende l'idea di una legge che contribuisce fortemente al distacco del Parlamento dai cittadini e dai territori; che assicura una subalternità delle Camere all'Esecutivo. Non vi potrà essere nessuna intesa sulle riforme istituzionali, a mio giudizio, che non contenga anche un accordo su una nuova legge elettorale.

Da questo punto di vista, è importante procedere intanto – se le riforme si vogliono realizzare davvero – alla riduzione del numero dei parlamentari e alla differenziazione delle funzioni delle due Camere, superando il bicameralismo perfetto. È evidente che il numero dei parlamentari incide sulle leggi elettorali; al tempo stesso risulta condizionante il tipo di riforma che riguarderà il Senato, nella sua trasformazione in senso federale. In particolare – oltre alle modalità della sua elezione, se indiretta o ancora a suffragio universale diretto (anche se questa seconda via sembra la più probabile) – i rapporti che si configureranno tra Senato e Governo: il Senato parteciperà alla elezione, se sarà prevista, del primo ministro e all'eventuale sfiducia costruttiva?

La legge elettorale non può poi non essere coerente con la forma di governo scelta. Il semipresidenzialismo – una delle opzioni che sembra oggi andare per la maggiore – richiede obbligatoriamente non solo due turni elettorali per eleggere il Presidente della Repubblica, ma anche un sistema elettorale maggioritario con collegi uninominali a doppio turno per la elezione del Parlamento. Un governo parlamentare forte può accompagnarsi a un sistema elettorale proporzionale con soglia di sbarramento e piccole circoscrizioni (Spagna), ad un sistema misto di collegi uninominali e di liste con un meccanismo proporzionale e soglia di sbarramento (Germania), a un sistema maggioritario, con collegi uninominali, a un turno come in Gran Bretagna.

Vi sono tuttavia due elementi di fondo che non sono trattabili, rappresentano una indispensabile pre-condizione, nella situazione italiana: la legge elettorale deve assicurare ai cittadini di decidere con il voto le maggioranze di governo e di scegliere i loro rappresentanti in Parlamento. Non è obbligatoria la via delle preferenze. La scelta di collegi uninominali o di piccole circoscrizioni, con pochi candidati consente la praticabilità di altre soluzioni, ad esempio le primarie (in questo caso da prevedere per legge).

Infine una parola sulle leggi elettorali delle Regioni. Qui la giungla è fitta. Si va da Regioni che hanno uno sbarramento unico, al 4% o 5% (Toscana, Sicilia), a Regioni che lo hanno doppio (2% in coalizione; 4% al di fuori), ad

altre che prevedono il voto disgiunto, con meccanismi differenti di incompatibilità e ineleggibilità. Questa varietà di soluzioni non è in sé un elemento negativo, anzi risponde alla logica della riforma che ha inteso estendere alla materia elettorale l'autonomia regionale. Ma, anche a questo livello, il punto cruciale del discorso resta il medesimo: quale che sia il modello prescelto, quali che siano le soluzioni tecniche adottate, è l'equilibrio tra Assemblee elettive ed esecutivi che va preservato e difeso.