SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

Relazione del Presidente, sen. Enzo Bianco, sul Testo unificato
dei disegni di legge in materia elettorale

15 gennaio 2008

Colleghi,

oggi presento al voto della Commissione la proposta di testo base per i disegni di legge in materia di riforma elettorale, avendo sciolto le questioni rimaste aperte. Gli interventi innovativi rispondono all'esigenza di trasfondere in quel testo alcune delle sollecitazioni emerse nel corso del dibattito che si è svolto in Commissione nelle ultime settimane risolvendo, innanzi tutto, l'alternativa che vi era contenuta, concernente le modalità per l'espressione del voto da parte degli elettori (voto unico o voto doppio). Inoltre, le altre questioni critiche che avevo io stesso evidenziato nella mia relazione e, in particolare, l'attribuzione dei seggi su base circoscrizionale ovvero su base nazionale. Le modifiche sono volte anche a dare soluzione ad alcune obiezioni mosse al sistema delineato. L'intento è stato quello di individuare un sistema che rispecchiasse il maggior grado possibile di condivisione e di convergenza, senza sacrificare la coerenza e la funzionalità di un testo legislativo che rappresenta un elemento cruciale e determinante del nostro ordinamento. L'obiettivo che mi sono prefisso è, in primo luogo, coniugare l'esigenza di fornire meccanismi di adeguata rappresentatività a quella - ineludibile - di garantire la governabilità.

Prima di ripercorrere - sia pur brevemente - le linee direttrici del dibattito che ha impegnato la Commissione nelle ultime settimane, vorrei ringraziare tutti i senatori che sono intervenuti per la serietà e l'impegno profuso. Anche nei momenti di maggiore contrasto non è mai venuto meno il rispetto delle reciproche posizioni politiche e il valore degli interventi svolti.

Dal dibattito rimane confermata l'adesione largamente prevalente a un modello proporzionale, che deve essere - secondo un orientamento condiviso - orientato a mantenere un impianto bipolare del sistema politico istituzionale, attraverso opportune correzioni di segno maggioritario. Alcuni interventi, tuttavia, hanno dato voce a una critica secondo la quale la proposta da me formulata condurrebbe verso un bipartitismo forzoso, cancellando *ex lege* identità e forze politiche. Questa obiezione è stata mossa soprattutto da gruppi parlamentari rappresentativi di forze politiche di minori dimensioni, che hanno paventato un'artificiosa semplificazione del contesto politico cui conseguirebbe un impoverimento della democrazia. Si tratta di una lettura erronea. In particolare, ricordo che il computo dei voti e la distribuzione dei seggi su

base circoscrizionale non costituiscono affatto una soluzione inedita, ma sono stati sperimentati in tutta l'esperienza repubblicana, fino al 1992. Inoltre, le prime valutazioni, sia pure approssimative, già compiute sugli effetti di un simile metodo di calcolo, dimostrano che non vi sarebbero distorsioni significative a vantaggio dei partiti maggiori, tanto più con un numero di circoscrizioni di poco superiore a quello attuale, quale è stato da me indicato.

Al contrario, sarebbe invece l'esito positivo dell'eventuale consultazione referendaria a condurre a un "bipartitismo per legge", potendo indurre le forze politiche a confluire - tendenzialmente - in due liste di coalizione che si contendono il premio di maggioranza, azzerando così ogni identità politica, salvo riprodurre, aggravati, i medesimi meccanismi di frantumazione politica all'indomani delle elezioni.

La fissazione di una soglia di sbarramento calcolata a livello nazionale, ma con una possibilità di deroga articolata a livello locale, risponde a sua volta alla sola esigenza - ormai innegabile e fortemente avvertita dall'elettorato - di contrastare l'eccessiva frammentazione politica cui abbiamo assistito negli ultimi anni. E' un'esigenza avvertita dalla generalità delle forze politiche ed emersa ripetutamente nel corso della complessiva discussione parlamentare sulla riforma, nella quale si è sottolineata la necessità di evitare la formazione di coalizioni di governo deboli ed eccessivamente eterogenee, consegnando a forze politiche assai esigue - e talvolta a singoli esponenti politici - un inaccettabile potere di interdizione, con la conseguente creazione di condizioni di ingovernabilità. L'eccessiva frammentazione politica, con i suoi effetti negativi, costituisce inoltre una delle principali cause della progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti di una classe politica cui si chiede innanzi tutto di rispondere efficacemente ai problemi del Paese. Una soglia di sbarramento a livello nazionale ha registrato comunque un diffuso consenso, quale strumento efficace per contrastare la frammentazione politica; peraltro, essa è stata ritenuta troppo elevata da alcune forze politiche, che paventano anche gli effetti di possibili soglie implicite.

Ampio risalto ha avuto la questione concernente le modalità di espressione del voto da parte degli elettori, registrandosi la preferenza dei Gruppi di maggior consistenza per il voto unico, e di quelli minori per il voto doppio e quindi per la possibilità di voto disgiunto. Non sono mancati interventi a favore del sistema delle preferenze, proposto da alcuni dei disegni di legge all'esame, da ultimo da quello di iniziativa popolare abbinato nella seduta del 9 gennaio (AS 1936), ovvero di un ritorno a un sistema prevalentemente incentrato su collegi uninominali.

Da più parti si è poi segnalata l'opportunità di attenuare i limiti individuati per le candidature, con particolare riferimento alla possibilità di essere candidati in una sola lista circoscrizionale.

Un elemento certamente centrale della formula elettorale proposta è quello delle modalità di computo dei voti per la trasformazione in seggi: i senatori esponenti di partiti, diversi da quelli maggiori, la cui presenza è diffusa nel territorio nazionale non hanno condiviso la scelta per il computo a livello circoscrizionale, che - si sostiene - avrebbe effetti distorsivi, poiché non consentirebbe la piena utilizzazione di

tutti i voti ottenuti, favorendo invece forze politiche fortemente radicate in singole circoscrizioni. E' dunque emersa la richiesta di optare per un computo dei voti a livello nazionale, o almeno per l'introduzione nel testo di correttivi che consentano di recuperare a livello nazionale i voti (o i quozienti) non utilizzati nelle circoscrizioni.

Ulteriori spunti di riflessione hanno riguardato l'assenza di un vincolo di coalizione che incida direttamente sulla formula elettorale. Nondimeno, vi sono fattori di sostanza che rendono molto remota, a mio avviso, la possibilità di abbandonare la dislocazione bipolare della competizione elettorale, quale presupposto e corollario di schieramenti alternativi di governo, riconoscibili immediatamente da parte degli elettori: i rapporti di forza tra i partiti, l'esperienza accumulata negli ultimi quindici anni in ogni livello della competizione politica, la sensibilità dell'opinione pubblica e, non da ultimo, una clausola di dichiarazione preventiva recepita nel testo e oggi - come vedremo - ulteriormente rinforzata.

Alcuni interventi hanno indicato nella possibilità di candidature indipendenti un elemento critico, in quanto suscettibile di generare ulteriore frammentazione politica ovvero di favorire accordi di desistenza. Non è mancata qualche voce contraria ai meccanismi volti a garantire il riequilibrio della rappresentanza o, al contrario, che li considera insufficienti allo scopo.

Infine mi preme ricordare come numerose siano state le sollecitazioni ad accompagnare la proposta di riforma elettorale con contestuali riforme dei regolamenti parlamentari e disposizioni che regolino i partiti politici sotto il profilo sia della democraticità delle procedure selettive dei candidati, sia del sistema di finanziamento. A tale riguardo, vi informo di avere approntato una proposta di riforma dell'articolo 14 del Regolamento del Senato volta a inibire la costituzione di Gruppi parlamentari non corrispondenti alle forze politiche che si sono sottoposte al giudizio degli elettori. E' un primo tassello - a mio parere importante - di un mosaico di norme che dovrà essere completato, con il concorso di tutte le forze politiche.

La discussione sulla riforma elettorale, dunque, trova il suo centro di riferimento nella Commissione affari costituzionali del Senato, in questa Commissione parlamentare: qui sono i 27 disegni di legge d'iniziativa parlamentare, i 2 d'iniziativa popolare (sui quali saranno ascoltati i rappresentanti dei proponenti), le 5 petizioni popolari, la proposta di testo unificato del relatore. Essi sono stati l'oggetto dei dibattiti che si sono svolti a più riprese negli ultimi mesi: le numerose sedute della Commissione, le valutazioni dei commentatori, le opinioni politiche degli esponenti dei partiti, manifestate anche fuori dalle sedi parlamentari ma riprese e dibattute, condivise o criticate, nelle sedute di questa Commissione, con gli interventi dei senatori che vi appartengono e di molti altri senatori che non ne fanno parte, compresi diversi Presidenti di Gruppo parlamentare.

Non vi sono molti riscontri nella esperienza delle Commissioni, credo, di un dibattito così ampio e approfondito per la semplice adozione di un testo base, cui seguiranno comunque gli emendamenti, con le relative discussioni e votazioni. Certo

non mi sfugge l'importanza della materia e dunque anche di un adempimento procedurale che in altre circostanze sarebbe stato quasi di *routine*: si tratta, infatti, di definire la base di discussione più matura, dopo l'ampio dibattito già svolto, per dare una regola nuova e condivisa al metodo di scelta dei rappresentanti, una delle forme più rilevanti nelle quali si manifesta la sovranità popolare, fondamento della democrazia.

Dunque, siamo oggi alla definizione di una fase importante: tenendo conto della discussione, mi accingo a presentare una nuova proposta di testo unificato, coerente all'impianto di quella già presentata, ma con alcuni sviluppi significativi, che ritengo corrispondano a un consenso esteso tra le forze politiche. Devo annotare, incidentalmente, che tra tutte le proposizioni avanzate finora, nella forma più solenne del disegno di legge o nelle altre, proprie del dibattito dentro e fuori la Commissione, nessuna corrisponde al sistema elettorale che risulterebbe dal *referendum* abrogativo promosso in materia.

Eppure, anche tra i senatori sono autorevoli e qualificati gli esponenti e i sostenitori della soluzione referendaria: essi tuttavia non hanno ritenuto di includere, tra le proposte in esame, il sistema elettorale di risulta dal *referendum* abrogativo.

Tante sono le proposte avanzate che lo spettro di quelle possibili è rappresentato pressoché al completo: manca quella derivante dall'esito positivo del *referendum*. Ciò dimostra, ancora una volta, che quella soluzione, al di là della volontà dei promotori - cui va il merito indiscusso di avere sollecitato con forza l'iscrizione nell'agenda politica del tema della riforma elettorale - non è adeguata ed è carente, sotto molti punti di vista; cosicché il Parlamento ha un dovere istituzionale e politico quanto mai rilevante, tanto più nella possibilità di svolgere il *referendum*: quello di procedere nella ricerca di un nuovo sistema elettorale, ampiamente condiviso e corrispondente alle attese di rinnovamento dell'assetto politico, assai diffuse nell'opinione pubblica.

Per fare ciò è necessaria, a questo punto, un'azione legislativa celere e congrua, coerente nel suo contenuto e capace di raccogliere il più ampio accordo possibile.

A questi requisiti intendo conformare la mia proposta, che sviluppa quella precedente e le conferisce una fisionomia più aderente alle sollecitazioni provenienti da diverse parti politiche.

Mi soffermo in primo luogo sulla Camera dei deputati.

Anzitutto, il testo è modificato nella parte che riguarda il limite alle candidature plurime, confermando che solo uno sia il collegio uninominale nel quale sarà possibile candidarsi, ma due (non una sola) le liste circoscrizionali in cui sarà possibile trovare lo stesso candidato. Ma soprattutto il testo contiene, nella sua nuova formulazione, gli elementi di quello sviluppo, coerente ma significativo, verso un equilibrio capace, a mio avviso, di raccogliere un più ampio consenso.

Il sistema, pertanto, resta fondato sulla suddivisione per metà tra i seggi attribuiti in collegi uninominali, con formula maggioritaria, e altrettanti da liste circoscrizionali, senza voto di preferenza.

La ripartizione dei seggi è fondata sul criterio proporzionale restando confermata la soglia di accesso (mediante clausola di sbarramento) fissata al cinque

per cento dei voti su base nazionale, con deroga territoriale del sette per cento in cinque circoscrizioni: la clausola è diretta, come è noto, a ridurre tendenzialmente la frammentazione dell'assetto politico e a favorire le aggregazioni. In proposito, vi sarà la massima attenzione a tutte le proposte dirette a individuare un equilibrio più congruo, se così sarà ritenuto in base a un ampio accordo, allo scopo di dare espressione a realtà politiche significative, con spiccata vocazione territoriale. Inoltre, vi è una clausola di salvaguardia per la rappresentanza dei territori di insediamento delle minoranze linguistiche.

Infine, ma non certo per importanza, vi è l'obbligo, lo ricordo, di rendere noti preventivamente, dinanzi agli elettori, il nome del candidato alla carica di *premier* e il programma di governo. Ma, qui vi è una delle novità nel testo, anche l'obbligo, non la semplice facoltà, di dichiarare preventivamente l'alleanza di riferimento, il candidato *premier* e il programma comune tra più forze politiche.

Gli altri elementi di novità, invece, corrispondono all'esigenza di assicurare la più ampia capacità rappresentativa del sistema, senza sacrificare la tendenza alla competizione bipolare ormai assimilata dagli elettori.

Si tratta in sostanza delle seguenti opzioni:

- l'alternativa tra voto unico e doppio voto è risolta con la scelta del voto unico, per il candidato nel collegio uninominale e per la lista circoscrizionale che ha lo stesso contrassegno;

- il riparto dei seggi è compiuto in sede nazionale, in base alle cifre elettorali risultanti dalla somma dei risultati circoscrizionali e secondo la formula dei quozienti naturali e dei più alti resti.

La scelta del voto unico è fondata sull'esigenza di assicurare al sistema un fattore di tenuta della competizione bipolare, una volta intrapresa la via della formula proporzionale senza premio di maggioranza: infatti, gli elettori sono portati, in questa forma, a votare in modo univoco, perché sia il candidato nel collegio sia la lista circoscrizionale sono l'oggetto comune della sua scelta. Occorre considerare il contesto di articolazione estrema dell'offerta politica in Italia, per apprezzare come tale fattore unificante sia particolarmente utile, laddove esso è assicurato in altri contesti, come quello tedesco, dalla stessa condotta dei partiti e degli elettori, anche nella possibilità di scelte difformi, che però in quella esperienza restano di fatto limitate in dimensioni marginali. Infatti, non possiamo escludere, e anzi dovremmo considerare assai probabile, la riproposizione, in forme nuove, di quelle pratiche tendenti a valorizzare in modo anche artificioso l'articolazione del voto, come quelle sperimentate durante l'applicazione della legge Mattarella (dagli accordi di desistenza alle "liste civetta"). Ciò che in Germania non sarebbe compreso dagli elettori, e da questi certamente sanzionato con il voto, in Italia potrebbe costituire un elemento di alterazione della competizione elettorale, sotto l'aspetto della sua piena trasparenza e comprensione da parte dei cittadini. La scelta del voto unico fa venire meno, per coerenza di sistema, la possibilità di candidature indipendenti nei collegi uninominali.

Quanto al riparto dei seggi in sede nazionale, esso corrisponde evidentemente alle molteplici sollecitazioni dirette a garantire, una volta varcata la soglia di accesso (il cinque per cento dei voti), che i suffragi si trasformino in seggi secondo una rappresentazione reale, fatto salvo il criterio di prevalenza del voto per i candidati nei collegi quando questo non corrisponda alla ripartizione proporzionale.

Ritengo, in conclusione, che la base di discussione più adeguata allo stato del nostro dibattito sia un sistema elettorale proporzionale con riparto nazionale dei seggi su voto di lista e soglia di sbarramento adeguata, comunque derogabile a certe condizioni; esso è combinato con una quota di seggi attribuiti in collegi uninominali (la metà del totale) con metodo maggioritario, in modo che sia restituita agli elettori una capacità di scelta degli eletti. L'insieme delle due parti è reso coerente ed equilibrato dal voto unico e dalla dichiarazione preventiva delle alleanze, del programma e del candidato alla guida del Governo.

Riguardo al modo di elezione del Senato, esso viene ridefinito recuperando, nella sostanza, il sistema vigente fino al 1993: una formula proporzionale esclusivamente su collegi uninominali, in ambito regionale, con soglia di accesso al cinque per cento dei voti validi espresso nello stesso ambito regionale. Si tratta di una formula semplice, sperimentata con buoni risultati di rendimento tecnico per un intero ciclo di esperienza repubblicana, capace di rappresentare le diverse componenti politiche e i territori, secondo la lezione costituzionale.

Mi riservo ancora di intervenire sul testo, a questo punto mediante appositi emendamenti del relatore, per definire compiutamente il novero delle circoscrizioni elettorali della Camera dei deputati, tenendo conto del diverso contesto di riparto nazionale dei seggi e delle relative ricadute sull'equilibrio tra le circoscrizioni e, in ciascuna di esse, tra gli eletti nei collegi e dalle liste, nonché il dispositivo di delegazione legislativa per la delimitazione dei collegi uninominali e, infine, di apportare ogni necessaria correzione di carattere tecnico.

Colleghi,

il compito che ci attende entra ora nella fase più critica. Non ho bisogno di sottolineare ancora che quello che voteremo nei prossimi giorni è solo il testo base; che la fase emendativa in Commissione consentirà significativi miglioramenti e che ulteriori interventi saranno possibili successivamente in Aula. Il confronto politico, così come l'indispensabile, ulteriore approfondimento tecnico, è aperto. Sento di doverlo ribadire esplicitamente. Avverto ad esempio la necessità di un ulteriore esame della soglia di sbarramento, in particolare, per quelle forze che hanno un significativo radicamento locale.

Così come sento di dovere un ringraziamento e un apprezzamento non di circostanza al professore Antonio Agosta, studioso di grande preparazione e di specifica esperienza, a cui si devono molte delle intuizioni felici del testo; e ai nostri funzionari, il dottor Aquilanti e la dottoressa Giammusso, che hanno prestato l'assistenza tecnica con una professionalità assolutamente all'altezza della migliore tradizione del Senato.

Voglio, infine, sottolineare come nel nostro lavoro, in queste settimane, abbiamo registrato un confronto e una collaborazione, come le critiche, senza steccati politici. Trovo assolutamente positivo che sulla materia della legge elettorale e delle riforme istituzionali si sia recuperata una disponibilità al confronto senza pregiudiziali.