

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
MINISTRO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO
E LE RIFORME ISTITUZIONALI

Nota dell'On. Min. Vannino Chiti

Lunedì 23 aprile 2007

Premessa

Come ripetuto più volte in questi ultimi mesi dal Presidente della Repubblica, la riforma delle attuali norme per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica rappresenta una delle priorità per la politica nazionale e la condizione necessaria per completare il processo di rinnovamento delle istituzioni repubblicane.

E' infatti convinzione ormai diffusa tra tutte le forze politiche - e sottolineo tutte le forze politiche - che il sistema elettorale vigente abbia rivelato, a seguito dell'approvazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270 recante "*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*", nel suo concreto funzionamento, alcuni limiti che esigono un urgente intervento riformatore con l'impegno concreto di tutto il Parlamento.

Tra tali limiti vorrei ricordare, solo a titolo di esempio, la problematicità del funzionamento del premio di maggioranza alla Camera e la casualità sistemica del premio regionale al Senato, il rischio della formazione di maggioranze divergenti nei due rami del Parlamento - che in un sistema di bicameralismo perfetto rischia di paralizzare il Paese -, l'assenza di ogni meccanismo di collegamento dell'eletto con l'elettore, l'eccessiva frammentazione del sistema partitico per la mancanza di adeguati meccanismi selettivi, la mancata attuazione dei principi di cui all'articolo 51 della Costituzione.

L'imminente avvio della raccolta delle firme per un *referendum* abrogativo di talune parti delle leggi vigenti per l'elezione del Parlamento, promosso da alcuni esponenti politici e docenti universitari, conferma che tale giudizio è oggi diffuso anche nell'opinione pubblica.

E' tuttavia convinzione del Governo che i quesiti referendari, seppure abbiano il merito, riconosciuto in più occasioni, di aver evidenziato molti dei limiti della normativa vigente e di

sollecitare il Parlamento a giungere in tempi brevi all'approvazione di una legge complessivamente rinnovata, non conseguono l'obiettivo auspicato di risolvere le principali storture dell'attuale sistema elettorale. Essi semmai aggiungono ulteriori profili problematici: potremmo avere o il caso di due grandi "listoni" con liste di coalizione frutto di negoziati, in cui simboli e candidati dei singoli partiti coalizzati non sarebbero riconoscibili agli elettori; o il caso di liste di partite che, ad esempio, con il 25% potrebbero conquistare il controllo del Parlamento.

L'esperienza negativa, relativa all'approvazione delle summenzionate modifiche ai testi unici delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con il solo voto favorevole della maggioranza, nella fase finale della XIV legislatura, ha fatto comprendere quanta sia delicate la scelta delle regole del gioco per la competizione elettorale e quanto sia dunque indispensabile addivenire ad una legge di riforma complessiva con il consenso di un ampio schieramento del Parlamento, tale da comprendere anche i settori dell'opposizione ed idonea a dar vita ad un meccanismo elettorale stabile e ad un consolidato sistema partitico.

Sulla scorta di tali valutazioni il Presidente del Consiglio ha pertanto ritenuto, alla fine del 2006, di affidarmi l'incarico di avviare una serie di consultazioni delle forze politiche e dei gruppi parlamentari per conoscerne le posizioni circa la necessità di riformare le leggi elettorali vigenti, le modalità di presentazione di una nuova legge di modifica e le relative opzioni di merito. A tali consultazioni e a seguito di un appello formale del Capo dello Stato a Governo e Parlamento a creare le condizioni per conseguire il suddetto obiettivo, ha fatto seguito, agli inizi del marzo scorso, un ciclo di incontri di approfondimento, al quale ha direttamente preso parte, oltre al sottoscritto, lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nello svolgimento degli incontri, appena conclusi, il Governo ha sempre ribadito la necessità che il Parlamento sia il protagonista del futuro processo di riforma normativa, secondo le prerogative riconosciutegli dalla Costituzione, e, sulla base di ciò, si è fatto carico di interpretare una propria specifica funzione istruttoria e di stimolo, allo scopo di creare le migliori condizioni possibili per agevolare i gruppi parlamentari nel raggiungimento di una soluzione condivisa dallo schieramento di forze più ampio possibile.

Infatti, gli esiti delle consultazioni hanno permesso di conseguire già un primo rilevante risultato, con la costruzione di un positivo clima di confronto e dialogo tra le diverse forze politiche appartenenti ai due schieramenti di maggioranza ed opposizione.

E' infatti da apprezzare il fatto che i Presidenti di Camera e Senato si siano già prontamente attivati per l'avvio degli *iter* legislativi, con la decisione di avviare al Senato della Repubblica l'esame

della riforma elettorale e alla Camera dei Deputati l'esame delle proposte di legge di riforma costituzionale collegate.

In un senso e nell'altro, come noto, sono stati già depositati alcuni disegni di legge anche dall'opposizione che, evidentemente, verranno presto all'attenzione delle Commissioni Parlamentari competenti.

Venendo al merito delle consultazioni, si è registrata una sostanziale e completa condivisione di tutti i soggetti consultati circa la necessità di superare l'attuale disciplina normativa, contenuta nei testi unici delle leggi recanti norme per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In particolare, si è ritenuto che i possibili interventi di riforma debbano mirare al raggiungimento di alcuni obiettivi di carattere generale, quali: a) preservare, pur nel rispetto della sua articolazione pluralistica, l'assetto quanto più possibile bipolare del sistema politico italiano, sia al momento della competizione elettorale - indicando prima le alleanze politiche, le priorità programmatiche e il candidato alla Presidenza del Consiglio - che nel prosieguo della legislatura; b) incentivare la stabilità e la coesione delle coalizioni, in modo da consentire al corpo elettorale di percepire l'unitarietà e la continuità dell'azione di governo nell'intero arco della legislatura; c) prevedere meccanismi atti ad avvicinare gli elettori agli eletti ed a consentire a questi ultimi di incidere in modo più efficace sulla selezione dei candidati e degli eletti.

Al fine di un armonico perseguimento di tali obiettivi, la quasi totalità delle forze politiche consultate, pur consapevole che i percorsi di riforma dovranno necessariamente svolgersi secondo modalità e tempi diversi, ha ritenuto necessario intervenire anche attraverso una serie contestuale di misure che - a parte la nuova legge elettorale - riguardano: a) puntuali ritocchi al testo della Costituzione diretti ad agevolare la funzionalità del Governo; b) la legislazione relativa al finanziamento alla politica; c) eventualmente i regolamenti parlamentari, nella parte in cui dovessero facilitare la frammentazione dei gruppi in Parlamento.

Le riforme costituzionali

Vista la sede in cui mi trovo, ritengo dunque opportuno esaminare più nel dettaglio la parte riguardante gli interventi di modifica alla Costituzione, per poi passare ad esaminare brevemente gli altri punti indicati.

Posto che il Governo, come le forze politiche consultate, vedono con favore l'ipotesi che il Parlamento decida di procedere a tali modifiche con la procedura ordinaria prevista dall'articolo 138 della Costituzione, ribadisco che le modifiche alle quali si è fatto riferimento e alle quali, come detto,

guardano con favore una larga parte delle forze politiche, dovranno essere riforme puntuali e specifiche, organizzate in differenti disegni di legge sulla base dell'oggetto, prevalentemente rivolto alla forma di governo e comunque da realizzarsi con un percorso autonomo ancorché collegato rispetto a quello della riforma della legge elettorale, per il quale è necessario stabilire scadenze temporali precise.

Tali riforme dovranno infatti mirare a costruire la cornice istituzionale più adeguata ad ospitare la riforma elettorale, con riferimento specifico agli obiettivi della stabilità dei governi e delle maggioranze parlamentari e alla possibilità che questi siano precedentemente individuati con chiarezza dal corpo elettorale.

1. Capacità elettorale per l'elettorato attivo e passivo al Senato

Se per il Senato verrà mantenuta una forma di suffragio elettorale diretto da parte dei cittadini, al di là di opportune riforme al sistema bicamerale, si ritiene necessario fin d'ora prevedere un abbassamento dell'elettorato attivo a 18 anni e dell'elettorato passivo a 25 anni.

2. Forma di Governo

Per quanto attiene alla forma di governo ed in stretto collegamento con la nuova legge elettorale, dovrebbero essere decise le modifiche al testo della Costituzione qui di seguito elencate.

- Revisione dell'art. 94 nel senso di prevedere che il candidato indicato al Presidente della Repubblica dalla coalizione vincente alle elezioni riceva, sulla base della presentazione del programma di Governo, la fiducia dal Parlamento.
- Revisione dell'articolo 92 nel senso di attribuire al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di proporre al Presidente della Repubblica non soltanto la nomina ma anche la revoca dei membri del Governo.
- Revisione dell'articolo 94 nel senso di prevedere che la sfiducia sia condizionata all'attribuzione della fiducia ad altro candidato (sfiducia costruttiva).

3. Riduzione del numero dei Parlamentari

Il complesso di riforme costituzionali così delineate sarà accompagnato dalla riduzione del numero dei parlamentari e della Conseguente modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione. La mia proposta prevede la riduzione a 450 deputati e 225 senatori. Come ipotesi subordinata possiamo considerare

almeno quella indicata nel progetto di riforma costituzionale della scorsa legislatura (518 deputati e 252 senatori).

4. Riforma del bicameralismo

Una modifica fondamentale della Costituzione, sulla quale si è registrato un interesse concreto di una parte consistente di forze di maggioranza e opposizione, a quella relativa al superamento dell'attuale bicameralismo paritario.

Tale modifica si renderebbe necessaria per poter superare le radicate patologie che hanno caratterizzato l'evoluzione del bicameralismo italiano degli ultimi decenni e configurare il Parlamento, così centrale ed essenziale per la vita democratica del Paese, in modo da rappresentare anche il sistema pluralistico delle autonomie, secondo i principi generali dell'articolo 5 della Costituzione e a completamento della riforma avviata nel 2001 con la modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

La tendenza, che viene storicamente affermandosi, verso forme di federalismo sempre più ampio ed incisivo, consiglia di indirizzarsi verso un Senato da configurare come Camera delle autonomie territoriali, nella quale possano trovare rappresentazione gli interessi delle Regioni e delle autonomie locali. Ridefinito in tal modo, il Senato non avrà più il potere di conferire la fiducia al Governo, ma diventerà la sede istituzionale nella quale si affrontano i temi connessi al rapporto tra Unione europea, Stato centrale, Regioni e autonomie locali, si definiscono le leggi e i principi di garanzia, si procede alle nomine degli organismi di controllo. In questo quadro occorrerà modificare il procedimento legislativo, individuando le materie di competenza, per così dire, bicamerale (si pensi alle leggi in materia costituzionale ed elettorale, a quelle in materia di diritti civili e politici etc.), mentre sulle altre - fermo restando il potere di richiamarle da parte del Senato federale - l'ultima parola dovrebbe spettare alla Camera.

Il nuovo Senato potrebbe rispondere a differenti modelli: quello di una Seconda camera basata sul modello del *Bundesrat* con modifiche più confacenti al sistema italiano delle autonomie (con la presenza dei delegati dei governi regionali, dei sindaci delle città capoluogo di regione e dei presidenti delle province o città metropolitane con il più alto numero di abitanti in ogni regione); quello di una seconda camera a composizione mista (con senatori eletti direttamente dai cittadini più un numero determinato di rappresentanti designati dalle Regioni e dalle autonomie locali).

Su questa base la legge elettorale per il Senato - se resterà o per la parte che resterà a suffragio universale diretto da parte dei cittadini - è opportuno che sia di tipo proporzionale.

Per questi motivi ritengo preferibile dare vita a due distinti disegni di legge per l'elezione alla Camera e al Senato.

Quanto ai tempi relativi all'approvazione di tutte o parte di queste modifiche, ritengo ragionevole arrivare a definire un'intesa che preveda che entro l'anno in corso le leggi di riforma costituzionale ricevano l'approvazione in prima lettura nelle due Camere, per poi essere definitivamente approvate entro la fine del 2008.

La nuova legge elettorale

Vi è un esteso consenso sulla divisione in due grandi quote dei seggi parlamentari da assegnare: una prima quota - largamente maggioritaria - dovrebbe essere assegnata secondo il sistema delle liste concorrenti, mentre una seconda (quella in funzione del cosiddetto premio di maggioranza) verrebbe attribuita alla coalizione di partiti o alla lista di partiti risultata vincente. Su questa premessa, tenuto conto della effettiva traducibilità in procedure tecnicamente applicabili e coerenti, oltre che eque ed efficaci, si propongono le seguenti soluzioni.

1. Per quanto riguarda la prima quota di seggi da assegnare, si procede alla loro preventiva ripartizione in sede circoscrizionale, fissando una soglia di sbarramento identica in tutte le circoscrizioni e per tutte le liste, partecipanti o meno a coalizioni. Il livello della soglia per le prossime elezioni dovrà essere stabilito sulla base di un'intesa da realizzare in Parlamento. E' mia convinzione, in accordo con il Presidente del Consiglio dei Ministri, che si debba prevedere comunque nella nuova legge elettorale anche una soglia di sbarramento del 5% a partite dalle elezioni della XVII legislatura¹.

Il raggiungimento in forma graduale di uno sbarramento più alto, in linea con quelli esistenti nei Paesi europei a noi più simili, consentirà così di sollecitare e accompagnare l'evoluzione del sistema politico italiano. Si pongono poi due ipotesi da approfondire: la fissazione di una soglia di sbarramento nazionale per l'accesso alla ripartizione dei seggi o il superamento di una soglia più alta di quella nazionale in almeno tre circoscrizioni non di una stessa regione; in alternativa la fissazione sempre di una soglia di sbarramento unica che agisce però in circoscrizioni di tipo regionale.

In ogni circoscrizione, in questo modo, i seggi saranno ripartiti tra le liste che superano la soglia di sbarramento.

¹ Nella proposta di legge presentata insieme al Presidente Bianco alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, la soglia di sbarramento proposto del 4%, analoga cioè a quella che risulterebbe dal referendum.

Le circoscrizioni sono di dimensione regionale o, per le maggiori regioni, sub-regionale. Esse sono suddivise, al loro interno, in collegi plurinomiali, di norma coincidenti con le province (o con parti di loro, per le maggiori) nelle quali saranno presentate le candidature e si svolgerà la competizione per determinare gli eletti. In tal modo si avrà un numero di candidati per collegio molto basso: nel maggior numero di collegi si avrà una media da tre a sei candidati e nei collegi relativi alle Province più grandi, come Roma, Milano, Napoli, etc., un massimo di dieci candidati.

Il totale dei voti riportati sul piano circoscrizionale generale varrà ai fini della ripartizione del numero di seggi tra le liste partitiche concorrenti. I seggi conseguiti da ciascuna lista saranno poi proporzionalmente attribuiti alle relative liste “provinciali” dei candidati, nei limiti complessivi della rappresentanza parlamentare spettante a ciascun collegio e, ovviamente, della rappresentanza partitica determinata dal risultato circoscrizionale complessivo.

Questo meccanismo consente tra l’altro di rispondere anche ai principi costituzionali di garanzia delle minoranze linguistiche.

La riduzione del numero dei candidati nelle liste rende più facilmente accettabile l’ipotesi, prevalente tra le forze politiche, di non reintrodurre la preferenza. Essa rende inoltre possibile anche la selezione di candidati con elezioni primarie.

E’ infatti opportuno verificare tra i gruppi parlamentari l’esistenza di condizioni per introdurre per legge lo svolgimento di elezioni primarie per la scelta di candidati alla Presidenza del Consiglio e per quella di candidati al Parlamento, oppure, in assenza di intesa politica, lasciarle alla libera determinazione dei partiti secondo le proprie regole interne. In questo quadro, una soluzione alternativa praticabile, e per me preferibile, è rappresentata dalla scelta del collegio uninominale proporzionale su base provinciale o sub provinciale². In coerenza con questa impostazione la questione della riduzione dell’ampiezza delle circoscrizioni elettorali, unitamente all’abolizione del voto di preferenza, si dovrà porre anche per la legge elettorale relativa al Parlamento europeo.

2. E’ un aspetto fondamentale e irrinunciabile della nuova legge elettorale l’attuazione del principio di pari opportunità, di cui all’articolo 51, comma 1, della Costituzione. Dovranno pertanto essere introdotti sia meccanismi incentivanti quali la leva del rimborso delle spese elettorali, sia meccanismi selettivi, sanzionando l’inammissibilità delle liste che non osservino tale principio al

² La proposta di legge presentata con il Presidente Bianco alla commissione Affari Costituzionali del Senato prevede, in effetti, per il 90% la presenza di collegi uninominali.

momento in cui sono presentate. L'obiettivo è quello di avere non meno del 40% di rappresentanti di ogni sesso in Parlamento e, analogamente, nelle altre istituzioni, regionali e locali.

3. Per quanto riguarda il premio di maggioranza, ovvero la seconda quota, esso sarà del 10% dei seggi e comunque tale da non costituire un numero complessivo di seggi superiore al 54% del totale dei seggi alla Camera e al Senato. Il premio sarà attribuito alla coalizione, o lista di partito, che abbia complessivamente ottenuto, al termine delle ripartizioni circoscrizionali, il più alto numero di seggi e comunque un numero di seggi superiore al 40%. In ogni caso, dovranno essere inclusi nel calcolo stesso anche i seggi della Val d'Aosta (a differenza di quanto previsto attualmente).

La quota di maggioranza andrà ripartita, in caso di coalizione, tra le liste partitiche che la compongono e che abbiano superato la soglia di sbarramento, e sarà assegnata, aggiuntivamente, alle circoscrizioni. Non vi è accordo sull'ipotesi di un "listino nazionale di coalizione", oltretutto inammissibile a Costituzione vigente.

E' preferibile una legge distinta per l'elezione del Senato, che si articoli fin quando esisterà il bicameralismo paritario, secondo questi stessi principi guida. Al suo interno dovrebbe essere inclusa una norma transitoria che abolisca sbarramento e premio di maggioranza per la eventuale parte elettiva a suffragio universale nel momento in cui il Senato diventi quella "Camera della Repubblica", rappresentativa anche di Regioni e autonomie, così come previsto dall'art. 114 della Costituzione.

Non si provvede invece all'assegnazione del premio di maggioranza se alla Camera e al Senato risultino vincenti differenti coalizioni.

4. Si pone, inoltre, la necessità di misure di ordine generale che riguardino tanto la Camera quanto il Senato.

Innanzitutto si dovrà eliminare la possibilità di presentare candidature plurime, così da garantire ai cittadini l'effettiva scelta dei loro rappresentanti.

Il Parlamento dovrà inoltre valutare in che misura il superamento della soglia dovrà essere anche condizione indispensabile per accedere al rimborso delle spese elettorali.

5. Si dovrà procedere anche ad un miglioramento della disciplina normativa del voto degli italiani all'estero, assicurando, in particolare, maggiori garanzie di trasparenza per l'espressione di un voto personale e segreto. I seggi assegnati nelle circoscrizioni estere continueranno ad essere esclusi dal calcolo per l'attribuzione del premio di maggioranza sopra descritto.

La legislazione sul finanziamento della politica e i regolamenti parlamentari

Infine, ad evitare il fenomeno del transfughismo politico si può agire sui regolamenti parlamentari per impedire che il parlamentare che passa da un gruppo all'altro porti anche il beneficio di un finanziamento aggiuntivo, congelando il finanziamento ai gruppi alla loro consistenza all'inizio della legislatura. Al tempo stesso i regolamenti potranno evitare che si formino in Parlamento gruppi non corrispondenti alle liste con le quali ci si è presentati alle elezioni, al fine di evitare la frammentazione. Tutte le suddette misure sono naturalmente prerogativa di autonome decisioni parlamentari.

E' infine necessaria una legge sui partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, che indichi criteri comuni, trasparenti e democratici per la disciplina della loro organizzazione interna e la rendicontazione finanziaria (ricordo che è attualmente in corso di esame presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato una serie di disegni di legge che vanno in questa direzione) e che introduce principi generali di selezione delle candidature. Al rispetto di "criteri base" di questa natura negli Statuti autonomamente approvati dovrà corrispondere l'attribuzione del finanziamento pubblico.

In conclusione sarà cura del Governo continuare ad impegnarsi e a seguire gli sviluppi del dialogo tra le forze politiche in Parlamento, accompagnando e sostenendo il lavoro delle commissioni competenti, contribuendo altresì a garantire l'equilibrio, la tenuta e i tempi di attuazione del complessivo disegno di riforma, sia per quanto concerne la nuova legge elettorale, sia per quanto concerne le modifiche puntuali alla Costituzione.