

22 giugno 2011

Senato della Repubblica

Prima Commissione Affari costituzionali

Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari

Memoria scritta in relazione all'audizione di Carlo Fusaro¹

Ringrazio l'Ufficio di presidenza della Prima Commissione del Senato per l'opportunità, che esso mi offre oggi di dialogare con alcuni autorevoli rappresentanti del Parlamento su una tematica che ci coinvolge ormai da molti anni e che, come i numerosi progetti all'ordine del giorno della Commissione confermano, non appare a senatori di praticamente tutti i gruppi (tutti tranne la Lega Nord Padania, se non sbaglio), ancora disciplinata in maniera soddisfacente.

Credo che la stessa opinione pubblica, anche se la materia lettorale è certamente ostica e di scarso interesse per una gran parte dei cittadini, nutra perplessità in proposito nella sua parte più qualificata e politicamente attiva. Lo conferma indirettamente l'esito dei recenti referendum e - appunto - ne sono il riflesso, credo, le proposte in discussione e l'iniziativa conseguente di questa Commissione.

Vorrei dire subito in premessa che io non credo a quegli studiosi che pretendono di spiegare ai rappresentanti del popolo quello che devono fare o quello che non devono fare: beninteso, ciascuno di noi come cittadino è nel pieno diritto di fare qualsiasi proposta e sottoporre qualsiasi suggerimento, sostenere qualsiasi strategia politico-istituzionale ed elettorale. Ciò che è sbagliato, tanto più in materie come queste, è pretendere di dare lezioni e ancor più ammantarsi di un'aurea di scientificità quasi che ci si trovasse nel campo delle c.d. scienze esatte (che poi tali non sempre sono neanche esse) e quasi che, applicando determinate formule, si possano ottenere sempre, comunque e certissimamente determinati risultati ("ingegneristicamente"). Non è così: e proprio da studiosi seri, animati da laici dubbi e laicissime prudenze, dovremmo saperlo meglio di tutti.

Intendo dunque il mio ruolo con molta umiltà, come quello di una persona che essendosi a lungo occupata della materia può concorrere con molti altri a chiarire quali possono essere le cause di determinati fenomeni e quali potrebbero ragionevolmente essere le conseguenze di determinate soluzioni: sempre sapendo, ripeto, che sono ambiti nei quali non si possono e non si devono nutrire acritiche certezze. Se non altro perché i protagonisti della vita politica a tutti i livelli - previa una fase più o meno lunga di apprendimento - sono spesso se non sempre in grado di prendere le loro contromisure strategiche e tattiche e quindi orientare, entro certi limiti, qualsiasi innovazione a proprio vantaggio e a vantaggio della propria parte politica, facendo accorto uso delle opportunità che qualsiasi testo normativo apre. Ciò è del tutto naturale e legittimo, ma fa sì che talvolta le soluzioni adottate portano dove non si immaginava di andare, quando non dalla parte opposta.

¹ Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Scienze politiche "C. Alfieri" dell'Università di Firenze.

Un esempio solo fra tutti: da nessuna parte, in letteratura, in dottrina sia essa politologica o giuspubblicistica o di altro genere, si troverebbe la previsione o anche solo il lontano dubbio o timore che - dopo e con la riforma elettorale a prevalenza uninominale plurality del 1993 - la frammentazione delle assemblee parlamentari sarebbe passata *non* attraverso la residua parte proporzionale dei seggi (quel famoso 25% circa), come molti temevano, *ma* attraverso la c.d. *proporzionalizzazione del maggioritario* e cioè il riparto semi-scientifico dei collegi uninominali c.d. *sicuri* fra una larga pluralità di forze politiche coalizzate, secondo certe quote fissate a tavolino al momento della presentazione delle candidature. La *proporzionalizzazione del plurality* è un'invenzione applicativa tutta nostrana. E non parlo della vicenda delle *liste civetta* che è all'origine lontana della stessa legge 270/2005.

Sta però allo studioso suggerire un *metodo* per affrontare le questioni che ci interessano. Anticipo subito che è un metodo, mi pare, che il presidente Vizzini ha in certa misura mostrato di utilizzare egli stesso nel momento in cui, alcuni mesi or sono, il 29 marzo 2011 dettava le linee guida di queste audizioni. Mi spiego.

In materia elettorale, come anche in altre, io credo che sia prima di tutto necessario procedere con approccio sistematico e razionale. Si tratta in altre parole:

- (A) di individuare con chiarezza *gli obiettivi* che con l'intervento normativo ci si propone di perseguire;
- (B) di ordinare tali obiettivi secondo un preciso *ordine di priorità* (alcuni obiettivi, infatti, possono risultare incompatibili o relativamente incompatibili);
- (C) di individuazione, altresì, i *vincoli sia giuridici sia soprattutto politici* che costituiscono i necessari paletti all'interno dei quali o nel rispetto dei quali l'intervento riformatore deve trovare collazione;
- (D) infine di avere la massima possibile consapevolezza del *contesto* nel quale ci si trova ad operare: il che si badi bene vuol dire anche consapevolezza del vissuto, di tutto ciò che precede la situazione attuale: in pratica è utile una coscienza delle tradizioni elettorali del paese e dell'evoluzione che almeno in epoca repubblicana le leggi elettorali hanno conosciuto.

Quando parlavo di obiettivi che devono essere - nello specifico momento storico - ordinati in priorità e di vincoli io intendevo riferirmi ad aspetti che brevemente esemplifico. L'obiettivo di garantire la più larga rappresentatività di un'assemblea legislativa è un obiettivo che va perseguito in assoluto oppure compatibilmente con - per esempio - l'obiettivo di avere una frammentazione limitata o più limitata, rispetto al passato o al presente, di quella stessa assemblea? Quella medesima rappresentatività va o non va conciliata con il perseguimento - in una forma di governo parlamentare come la nostra nella quale per definizione l'esecutivo abbisogna di un elevato grado di collaborazione dell'assemblea o delle assemblee politiche e - in ogni caso come minimo - abbisogna della disponibilità di una sicura maggioranza in quell'assemblea o in quelle assemblee, a mantenerlo in vita? Come si può conciliare una investitura virtualmente diretta dei governi e votazioni elettive decisive con altri aspetti del sistema elettorale? E così via dicendo.

Con particolare riferimento alle tematiche sollevate in questa sede dar voce agli elettori anche sugli eligendi costituisce una priorità da perseguire a qualsiasi prezzo? Oppure costituisce una priorità da perseguire, ma nel rispetto di determinati vincoli? E quali possono essere questi vincoli? Il vincolo di non accrescere la spesa nelle campagne elettorali, per esempio; ovvero il vincolo di non rendere più arduo il tentativo di rilanciare un sistema

fondato su una limitata pluralità di partiti politici minimamente coesi e solidi; o il vincolo di non prevedere collegi uninominali; o il vincolo di non rendere più difficile la coesione maggioritaria; o ancora - non tanto un vincolo, ma come si diceva, un'altra priorità: per esempio proprio la promozione della rappresentanza di genere.

Questo è un punto sul quale mi permetto di attirare l'attenzione dei signori senatori. Un'efficace perseguimento di una più equilibrata rappresentanza di genere è certamente reso più arduo da sistemi non proporzionali e da candidature *non* bloccate. Su questo vi è una letteratura internazionale assolutamente consolidata i cui riferimenti ben volentieri posso mettere a disposizione della Commissione.

Vorrei tornare adesso all'intervento del presidente Vizzini del 29 marzo 2011 che fu, a mio avviso, chiarissimo. Quel giorno nel delineare le finalità delle successive audizioni che la Commissione si accingeva a deliberare di tenere, il senatore Vizzini poneva due obiettivi e dettava un preciso vincolo. Gli obiettivi erano:

- 1) il rafforzamento (si potrebbe dire il ristabilimento) del rapporto fra elettori ed eletti
- 2) una rappresentanza di genere più equilibrata.

Il vincolo era dato da un assetto istituzionale invariato. Naturalmente non sta a me dire se, a seguito di mutamenti intervenuti nel clima politico, il contesto debba essere oggi considerato mutato sicché altre priorità si siano aggiunte a queste, o ulteriori o - al contrario - inferiori vincoli. Ciò potrà emergere dalla successiva discussione, se, come mi auguro, ci sarà.

Per ciò che riguarda il mio contributo introduttivo odierno proseguirò secondo la seguente traccia. Primo: formulerò alcune valutazioni nella prospettiva delle priorità indicate dal presidente Vizzini in ordine ai progetti presentati. Secondo: mi prenderò la libertà di formulare alcune valutazioni più generali sulla funzionalità complessiva - dal mio punto di vista - dell'attuale sistema elettorale e di quelli di recente proposti in questa e in altre sedi. Infine, terzo: formulerò alcune valutazioni su una delle novità di contesto, l'annuncio di un'ulteriore iniziativa referendaria in materia elettorale.

Analisi complessiva dei progetti presentati, nella prospettiva in particolare delle priorità indicate.

I PdL all'attenzione sono trentuno (trenta senza l'AS 2356, Quagliariello), di cui 13 hanno primo firmatario appartenente al gruppo PD, 6 PdL, 4 Svp, 3 Api. Due le iniziative popolari.

Di questi progetti, 17 toccano la formula elettorale: 3 suggeriscono novelle significative della legge vigente (versione 2005: AS 1566, AS 1807, AS 2356); 4 propongono la reintroduzione della legge Mattarella senza (AS 1549) o con modifiche (AS 27, AS 1550; AS 2327); 10 propongono sistemi elettorali pressoché integralmente sostitutivi di quello vigente (e diversi anche da quello immediatamente previgente). Sono gli As che seguono.

In particolare compaiono, con adeguamenti vari:

- modello tedesco (AS 2293, AS 2650)
- modello Italia pre 1993 (AS 2294)
- modello francese (AS 1105, AS 2098)

- voto alternativo (AS 2312, AS 2357)
- misto 2/3-1/3, con quorum ed eventuale ballottaggio (AS 2634)
- misto 1/2-1/2, con quorum e premio (AS 110)
- modello spagnolo secondo schema Vassallo 2008 (AS 896).

segue Tabella a cura dell'autore

Classificazione proposte all'esame I Commissione Senato (5 giugno 2011)

AS	Nome (Partito)	Formula: novella 2005	Formula 1993	Formula: altra	Pre- mio	Promoz. genere	Uni- nom.	Pref.	Note
2	Pop. (Un. Donne)					50-50, massima differenza tollerata una unità			Vale per <i>tutti</i> i tipi di elezioni...
3	Pop. (Grillini)							sì	<i>Term limit</i>
17	Bianconi (PdL +)					ordine alternato, a pena di inammiss.			Efficacia a scadenza (1/3)
27	Peterlini (Svp +)		v. a dx	Formula 1993, ma senza parte proporz.		NO	sì		No cand. plurime
28	Peterlini (Svp)					NO	sì		Riguarda il solo TAA
29	Peterlini (Svp+)	Reintroduce prefer.				NO		sì	No cand. plurime
93	Franco V. (PD)					ordine alternato a pena inammiss.			Esteso a ee. ll. No scadenza
104	Thaler (Svp)					no genere over 2/3, successione max 2			A pena di inamm.
110	Cutrufo (PdL)			Formula 50 unin. / 50 lista. No disgiunto	sì ma con quor.	NO	sì in parte		Premio naz. Senato Niente <i>Sperrklausel</i>
111	Cutrufo (PdL)	Reintroduce prefer.				NO		sì	
257	Amati (PD +)					no genere over 2/3, successione max 2			A pena di inamm. Identico a Thaler
696	Saro (PdL)			Moltiplica le circo- scrizioni; 50% liste bloccate, 50% collegi uninom.		NO	sì in parte	no	Schema Vassallo. <i>Sperrklausel</i> al 2%, 4% al Senato
708	Ceccanti (PD)					no genere over 60%, successione max 2			Testo generale: include TUTTE elezioni + resto
748	Molinari (API +)	Reintroduce prefer.				NO		sì	
871	Cuffaro	Reintroduce prefer.				NO		sì	
1105	Perduca (PD +)			Uninominale magg. a doppio turno, i primi due all'eventuale ballottaggio	no	NO	sì		No candidature plurime

1549	Ceccanti (PD +) ²		ripristino 1993 puro			NO	sì in parte		
1550	Cabras (PD)		v. a dx	Formula 1993 senza doppia scheda alla CdD, ricorso sistema Senato, scorporo tot.		NO	sì		No candidature plurime
1566	Chiti (PD +)	Niente premio, <i>Sperrklausel</i> al 4%				NO			
1807	Esposito (PdL +)	Tetto ai collegamenti: 2 liste				NO			Vale per tutte le elezioni
2098	Ceccanti (PD +)			Formula francese al 100% (incluso accesso al II° turno)		NO	sì		
2293	Rutelli (API +)			Formula tedesca, ma con due schede; preferenze		doppia preferenza di genere (Campania)	in parte	sì	Modifica anche il voto dall'estero. <i>Sperrklausel</i> al 5%
2294	Rutelli (API +)			Reintroduce sistema 1948-1992, uninom. proporzionale salva elezione diretta col 65% dei voti		NO	sì		Solo Senato. Tre candidature solo endoregionali.
2312	Ceccanti (PD)			Voto alternativo; si usano i secondi voti dei candidati ultimi		NO	sì		No candidature plurime
2327	Ceccanti (PD)		v. a dx	Formula 1993 senza doppia scheda alla cdD, sistema Senato		NO	in parte		
[2356] 3	Quagliari. (PdL)	Introduce premio nazionale a 170 seggi per il Senato			sì	NO			Riguarda il solo Senato
2357	Musso (Auton.)			Tutti collegi uninominali, con supplente di sesso diverso e due voti ordinali, quorum 50%		Candidato e supplente di sesso diverso	sì		No candidature plurime. Se nessuno raggiunge 50% + 1, si sommano ai primi due i II voti degli altri...
2387	Ceccanti (PD +)								Indizione referendum sulle leggi elettorali

² Questo progetto include anche eletti PdL.

³ E' stato ritirato il 20 aprile 2011.

[illegible]

Sei progetti si occupano esclusivamente di come promuovere la rappresentanza di genere (AS 2, AS, 17, AS 93, AS 104, AS257, AS708).

Quattro si occupano esclusivamente della reintroduzione delle preferenze *senza* (AS 111, AS 748, AS 871) o *con* abolizione delle candidature plurime (AS 29).

Infine quattro progetti sono in qualche modo eccentrici, fuori dal *main stream* emergente: due che puntano esclusivamente all'introduzione di un *term limit* (difficilmente legittimo senza modificazione costituzionale, a mio avviso), rispettivamente dopo *due* (AS 3) o *tre* legislature (AS 2421); uno prende a modello la vicenda recentissima del Regno Unito e ipotizza un referendum fra tre alternative (AS 2387); un ultimo si occupa esclusivamente dei seggi della regione Trentino Alto Adige (AS 28).

Ben 14 progetti ipotizzano formule che prevedono in tutto o in parte collegi uninominali, mentre sono 6 i progetti che prevedono la reintroduzione delle preferenze (novellando il sistema attuale ovvero introducendo un sistema nuovo che però le prevederebbe). In *tutti* i casi si tratta di preferenza unica, con l'eccezione di un progetto che adotterebbe il c.d. *modello Campania* (due preferenze a candidati di genere necessariamente diverso (AS 2293).

Tornando ai 14 progetti con collegi uninominali (e niente preferenze: tutti tranne il citato AS 2293), ben la metà (sette) prevedono che i collegi uninominali siano solo una parte (50-50, 2/3-1/3).

Una parte dei progetti prevederebbe o lascerebbe il *premio di maggioranza* (tutti quelli che costituiscono novella del sistema vigente; e anche l'AS 110). Numerosi abolirebbero la facoltà di candidature plurime (AS 27, AS 29, AS 1105, AS 1550, AS 2312, AS 2357, AS 2634).

In sintesi, rispetto all'obiettivo di ricreare un più stretto nesso fra eligendi (ed eletti) ed elettori, i progetti in esame battono due strade: la reintroduzione (dopo 20 anni) della preferenza unica (oggi vigente però a livello comunale e regionale; mentre a livello europeo sopravvivono le preferenze plurime); il ritorno in tutto o in parte ai collegi uninominali. La mia valutazione - in linea con larga parte della dottrina (da D'Alimonte a Floridia passano per Caciagli e molti altri) è nettamente critica nei confronti della prima soluzione (preferenze). Ecco in sintesi le ragioni:

1. distorcono l'arena competitiva facendo sì che i candidati si occupino prima di strappare preferenze ai concorrenti interni poi voti ai concorrenti esterni
2. accrescono i costi delle campagne e dunque le esigenze di finanziamento, anche se limiti legislativi ci sono e sono possibili; così facendo peraltro, rendono il parlamentare meno autonomo nel momento in cui sembra renderlo invece più libero dai vertici dei partiti
3. rendono difficile la sopravvivenza di quel tanto di coesione politica che sopravvive in alcune forze politiche ovvero rendo più difficile ricostituirla in partiti rinnovati
4. costituiscono una tentazione continua e maggiore a pratiche scorrette (brogli)
5. hanno in effetti fatto in passato cattiva prova di sé
6. sono di fatto un meccanismo pochissimo utilizzato in giro per il mondo: ciò non è un argomento conclusivo, ma deve comunque indurre a porsi degli interrogativi

7. rendono ben più ardua la competizione per i candidati donna e dunque mal si conciliano con norme per la promozione della rappresentanza di genere.

Non vedo particolari controindicazioni rispetto - invece - alla restaurazione di collegi uninominali, salvo quanto si dirà poco avanti in materia di rappresentanza di genere.

Né vedo controindicazioni rispetto all'ipotesi spagnola/Vassallo (AS 696) la quale produrrebbe una mix fra candidature uninominali e liste bloccate corte, le quali dovrebbero relativamente agevolare un maggior collegamento fra candidati e territorio pur senza la reintroduzione delle preferenze.

Noto peraltro che - ancorché di recente si sia sentito di nuove proposte in merito ed altre siano all'attenzione delle due Camere - non uno dei progetti di cui qui si tratta ha immaginato di passare attraverso la strada delle elezioni primarie in vista delle candidature. Naturalmente non ci si può nascondere che anche le elezioni primarie rappresentano un costo, sia pubblico sia collettivo di partito sia dei candidati. Tuttavia ha il grande pregio di separare nettamente due momenti che è bene restino distinti: la competizione per il seggio infrapartitica e la competizione per i seggi (o per il seggio uninominale) fra partiti avversari.

Per quanto riguarda la promozione di una più equamente distribuita rappresentanza di genere sono ben dieci i progetti a porsi questo obiettivo (o in esclusiva o nel quadro del sistema proposto), con una discreta varietà di soluzioni differenziate:

- diversi progetti propongono che *nelle liste o nei gruppi di candidati* i due generi siano rappresentati in misura non maggiore di... 50% con tolleranza di una unità, ...o dei due terzi, ...o del 60% (AS 2, AS 104, AS 257, AS 708, AS 2634, AS 2650);
- alcuni progetti, nel contesto di liste bloccate, prevedono l'ordine alternato per sesso dei candidati (e dunque degli eletti), anche a pena di inammissibilità (AS 2, AS 17, AS 93);
- in alcuni casi l'ordine alternato è previsto, ma ammettendo un'alternanza zoppa del tipo AABAABAAB o BAABAABAA etc. (cioè con *due* candidati consecutivi dello stesso genere *prima* dell'obbligata alternanza) (AS 104, AS257, AS 708);
- un progetto prevede collegi uninominali ciascuno con ticket costituito dal candidato/a e dal suo o dalla sua supplente: necessariamente di sesso diverso (AS 2357);
- un progetto, infine, prevede il sistema della doppia preferenza: la seconda ammessa solo se per candidato/a di genere diverso dalla prima a pena di nullità delle preferenze espresse o della seconda (AS 2293): secondo un'ipotesi formulata per la prima volta in Friuli Venezia Giulia, dove però non fu adottata, e poi ripresa con successo dalla legge elettorale regionale della Campania nel 2009 (con esito positivo in termini di crescita della rappresentanza di donne).

In premessa va ribadito quanto anticipavo: gli studi sulla rappresentanza di genere (*Electoral System Design*, Idea, Stoccolma 2005; Dahlerup D. *Increasing Women's Political representation*, in Ballington & Karam (eds.), *Women in Parliament. Beyond numbers*, Idea, Stoccolma 2005; Del Re A, *La rappresentanza di genere in Europa. Quote elettorali edati*, in www.scpol.unige.it; Nicotra I, *La rappresentanza di genere: presente e futuro*, 18 ottobre 2010, UPI) e i dati statistici inoppugnabili (v. per esempio www.ipu.org/wmn-e/world.htm; www.ndi.org/content/womens_programs; www.quotaproject.org), nonché la dottrina elettoralelistica più accreditata (esempio, per tutti: Norris P, *Electoral Engineering. Voting Rules*

and Political Behaviour, Cambridge, Cambridge U. Press, 2004, 179-208, capitolo su "Women Representation") dimostrano che la rappresentanza di donne nelle assemblee rappresentative (sempre bassa intorno a una media mondiale del 17-18%) è significativamente più alta là dove la rappresentanza è *proporzionale di lista*. Ovviamente le quote producono effetti immediati positivi (così il caso nella legislazione elettorale regionale e - prima della sentenza della Corte la 422/1995, in parte superata successivamente): ma questi avvengono tanto più in assenza di preferenze o - in collegi uninominali - nel caso in cui le candidature in questi ultimi siano assicurate per legge anche a donne⁴. Invece l'inserimento di quote di donne in liste proporzionali con voto preferenziale difficilmente conseguono effetti positivi, se mai è il contrario: salvo che si faccia ricorso alla doppia preferenze tipo Campania (ma io credo che si tratti di una formula da sperimentare anche altrove, dove la propensione all'uso del voto personale è tradizionalmente più bassa, prima di esprimere valutazioni conclusive: in tali contesti, ritengo, l'effetto incentivo derivante dalla possibilità di dare una seconda preferenza, credo che sortirebbe risultati meno positivi di quelli che si sono effettivamente avuti nel 2010 in Campania).

Del resto la storia elettorale italiana è illuminante, al riguardo: fino al 1992, incluso, la rappresentanza di donne alla Camera non superò mai il 12.9%; con il sistema misto del 1993 essa salì fino al 14.4%; con la vituperata legge 270/2005 è salito al 17.3 e poi al 21.3%; in questo ramo del Parlamento, al Senato, non ha mai superato il 9.1% fino al 2001: poi nel 2006 è salita al 13.4% e ora è al 18.3%.

In sintesi, dovendo valutare in ordine di potenziale efficacia (dalla soluzione più efficace a quella meno efficace) i possibili interventi per la promozione della rappresentanza di genere, ecco una scala che potrebbe avere una certa attendibilità:

1. adozione di formule proporzionali su base di liste bloccate con candidati e candidate alternati (ovviamente meglio ABAB che AABAAB, eccetera);
2. adozione di formule proporzionali su base gruppi di candidati uninominali, purché ciascuna lista sia tenuta a presentare un numero minimo di candidati di ciascun genere;
3. adozione di formule proporzionali su base di liste aperte con doppia preferenza di genere (modello Campania)
4. adozione di formule proporzionale su base di liste aperte, preferenza o preferenze libere ma ricorso a quote ai fini della formazione delle liste
5. semplice previsione di forme di incentivazione positiva o negativa di natura economica.

Va da sé che, nel caso di quote, il meccanismo, se se ne vuole assicurare l'efficacia, andrà sorretto più che da sanzioni di natura finanziaria, dalla previsione dell'irricevibilità delle liste che non presentino il requisito richiesto.

Aggiungo, infine, che non ho considerato soluzioni più radicali la cui costituzionalità sarebbe peggio che dubbia: e che non sono previste del resto dal alcun progetto. Per esempio il pur seducente meccanismo immaginato dalla professoressa Carlassare (collegi uninominali con doppio candidato i cui voti si sommerebbero, sarebbe eletto per ogni partito quello con più voti individuali: cioè un sistema di tipo finlandese, che è stato qui definito da D'Alimonte "aperto ma con preferenza obbligata", purché naturalmente i candidati fossero sempre e comunque un uomo e una donna) o quello adottato in India, dove assemblee rinnovate

⁴ In questo caso, però, diventa decisiva la scelta dei collegi in cui candidare donne. In caso di obbligo a presentare un certo numero minimo di candidature di ciascun sesso, la misura garantisce la rappresentanza di genere dei partiti maggiori (difficilmente quella dei partiti minori).

parzialmente ogni "x" anni vedono alternarsi negli anni liste tutte dello stesso genere, ovviamente alternato.

Va - infine - segnalato il *nesso* (al netto di tutto il resto) fra *promozione della rappresentanza di genere e formula elettorale*. La rappresentanza di genere è infatti favorita da formule elettorali, quali che siano, che riducano la frammentazione: quanto minore la frammentazione tanto più agevole sarà la rappresentanza di donne; quanto maggiore - al contrario - la frammentazione in rappresentanze ridotte di partiti piccoli tanto minore la possibilità concreta di promuovere un'equilibrata rappresentanza di genere.

Propongo ora alcune valutazioni più generali sulla funzionalità complessiva - dal mio punto di vista - dell'attuale sistema elettorale.

A) I difetti principali della legge elettorale vigente secondo me sono, nell'ordine: (a) ciò che mi permetto di definire l'assurdo costituzionale di *due premi di maggioranza per due assemblee diverse* in un ordinamento nel quale il governo necessita della fiducia di entrambe quelle assemblee; si tratta di un caso di illogicità legislativa manifesta; (b) il *micidiale mix di liste bloccate lunghe* (fossero corte fino a 3-4 candidati, non avrei obiezioni) e possibilità di *candidature multiple* (che consentono il giuoco delle opzioni post-elettorali: nel 2006 bastarono 398 candidati per assegnare i 617 seggi - Val d'Aosta e circoscrizione Estero a parte - della Camera): ciò determina, com'è ben noto a signori senatori, (i) un elevato grado di influenza sugli eletti da parte di chi ha il potere di decidere le candidature e (ii) la rottura del legame elettori/rappresentanti a partire dal momento della campagna elettorale. In effetti, (c), come *tutte* le leggi elettorali vigenti nel nostro ordinamento, anche la legge 270/2005 conserva ai soli presentatori (leggi: a chi governa i partiti, nella maggior parte dei casi) il pieno controllo dell'accesso alle candidature (con l'aggravante, dal punto di vista della facoltà di scelta dell'elettore, della lista bloccata - rispetto ai collegi uninominali che permettono più agevolmente di "punire" selettivamente scelte sgradite).

B) Dal mio punto di vista, considererei *vincoli politico-istituzionali pregiudiziali*: (a) il *mantenimento dei presupposti normativi del bipolarismo* (che abbisogna tuttora di forti incentivi); (b) il mantenimento se non della certezza giuridica almeno della *ragionevolmente alta probabilità* che le elezioni abbiano carattere *decisivo*: in altre parole che esse producano un esito certo conferendo di fatto, così, al corpo elettore il potere di determinare maggioranza e leadership di governo. (Sarebbe del resto paradossale impegnarsi a restituire al cittadino un più diretto rapporto con uno o più suoi rappresentanti e privarlo, in cambio, del potere di compiere la fondamentale scelta di governo.); (c) *evitare formule che rilancino il correntismo* e le scorribande dei gruppi di interesse e - per di più - costituiscano ostacolo di fatto a una più equamente distribuita rappresentanza di genere; (d) *evitare* per quanto possibile un *rilancio dei costi della politica*; (e) *non incentivare* ulteriormente la storica, tradizionale propensione alla *frammentazione* della politica italiana e delle assemblee. I punti (c) e (d) mi fanno *escludere qualsiasi ritorno al sistema delle preferenze*. Rimangono pertanto le opzioni fondate su *liste corte/cortissime* o sui *collegi uninominali*. In entrambi i casi resta, va detto, il problema dell'*accesso alle candidature*: in proposito l'unica innovazione che vedo potenzialmente utile ad attribuire (non "restituire") agli elettori voce in capitolo è quella di una disciplina legislativa quadro, a maglie larghe, di *elezioni primarie* (a costituzione vigente, necessariamente *non obbligatorie*, ma *vincolanti con temperamenti*).

C) I punti (a) e (b) dei vincoli di cui sopra mi farebbero *escludere qualsiasi formula elettorale*, ancorché fondata su collegi uninominali, di *impianto proporzionalistico*. In

particolare la formula adottata in Germania (con sempre minor successo, tra l'altro: se la Germania è tuttora ragionevolmente ben governata, ciò non dipende certo dalla formula elettorale che in un contesto oramai pluripartitico impone defatiganti trattative postelettorali e continue rinegoziazioni fra gli alleati), applicata in Italia: (i) con ogni probabilità farebbe (nell'attuale contesto) saltare il bipolarismo; e (ii) porterebbe, il più delle volte, a governi fondati su maggioranze post-elettorali. Inoltre spesso si scorda che la formula Geyerhahn affida la metà degli eletti a liste bloccate di partito. Aggiungo che, nel contesto politico attuale, è difficile introdurre clausole di sbarramento di livello tedesco (5%); anzi, non sarebbe neppure facile salvaguardare l'ormai quasi 'classico' 4% (che infatti la legge 270/2005 consente di ridurre al 2% ed oltre, con gli effetti che si sono ben visti nel 2006: non nel 2008, in un contesto politico che pare tuttavia, almeno parzialmente superato).

D) Potrebbe in teoria essere presa in considerazione una formula di tipo spagnolo (che poi altro non è che una formula proporzionale su basi provinciali senza recupero dei resti). Ma a parte il fatto che essa si caratterizza per liste la cui lunghezza media è molto bassa (fra i 6 e 7 eligendi: per cui l'effetto premia i partiti maggiori e i partiti regionali fortemente insediati in alcune aree del paese), che diventano però assai 'lunghe' a Madrid e Barcelona, costituirebbe nel suo funzionamento concreto in Italia un'incognita, suscettibile di non garantire, salve correzioni e modifiche varie, alcuni degli obiettivi che ci sono stati proposti né rispettare i principali dei vincoli di cui sopra.

Restano formule interessanti, ma la cui praticabilità politica non sta a me valutare. Faccio alcuni esempi.

E) Un *sistema maggioritario uninominale a doppio turno* possibilmente con accesso al secondo turno limitato ai soli due candidati con più voti. Unita a una legislazione sulle primarie e a norme che promuovano la rappresentanza di genere, tale formula dovrebbe poter funzionare, consentendo di perseguire efficacemente gli obiettivi e rispettare i vincoli indicati. Questa formula, comunque presenta elementi di delicatezza in sede di esame parlamentare: vi può essere il rischio che sia abbassato eccessivamente il limite per l'accesso al secondo turno, con effetti che potrebbero rivelarsi assai controproducenti e distorsivi (con perdite dell'effetto bipolarizzante).

F) Un *sistema maggioritario uninominale a un solo turno* (sempre unito a una legislazione sulle primarie e a norme che promuovano la rappresentanza di genere): tale formula, tuttavia, oltre che essere di altamente incerta praticabilità politica, rischierebbe nei tempi brevi e medi di non consentire il rispetto di alcuni dei vincoli principali prescelti: in particolare la decisività del voto.

G) Va aggiunto, per amor di obiettività, che sia il maggioritario a doppio turno sia quello a un turno, come il caso italiano dal 1993 ha rivelato, non forniscono garanzie contro la *frammentazione* ove le forze politiche alleate facciano ricorso al riparto negoziato e proporzionalizzato, magari tenendo conto dei risultati ottenuti in contesti diversi, dei collegi considerati sicuri.

H) Il sistema definito *uninominale (maggioritario, aggiungerei) a turno unico con indicazione di una prima e di una seconda scelta* costituisce un'ipotesi affascinante ma da un lato è anch'essa (sia pure in misura inferiore) a rischio di elusione come le altre uninominali maggioritarie (in sede di presentazione delle candidature), dall'altro costituisce una tale

novità da renderla in realtà astratta nella sua lontananza da qualsiasi aggancio con le tradizioni elettorali nazionali, di cui pure, a mio avviso, è saggio e doveroso tener conto.

I) Un'altra ipotesi, variante di quella immediatamente precedente, è il *ritorno alla legge Mattarella* corretta dall'abolizione dello scorporo e accompagnata - ove fosse possibile - da misure antiframezzamento: magari sulla base di un sistema più simile a quello del Senato (legge 276/1993) che a quello della Camera (legge 277/1993). La legge Mattarella - che naturalmente come tutte aveva i suoi bravi difetti - è stata a lungo ingiustamente vituperata (per primo da Giovanni Sartori, a lungo convinto che l'unica soluzione fosse il doppio turno alla francese, ora altrettanto convinto - invece - di sistemi simili al modello tedesco), il che rese più facile cambiarla, proprio quando stava dimostrando di poter funzionare. Ove la si applicasse con le medesime caratteristiche ad entrambe le camere potrebbe permettere, più di altre combinazioni, di evitare il rischio delle *due maggioranze divise* e contrapposte. Dev'esser tuttavia chiaro che con quattro milioni circa di elettori in meno in una camera rispetto all'altra, dunque con elettorati diversi, e diversi su base generazionale, non vi sarebbe comunque e non vi sarà mai alcuna garanzia di maggioranze conformi. Ulteriore vantaggio di questa ipotesi sarebbe che si tratta di un sistema già più volte sperimentato (e dunque solo da correggere, nel riproporlo).

L) Un'ultima (solo in ordine di analisi!) ipotesi è naturalmente quella di vedere se si può *intervenire sulla legge attuale*. Per dirla in due parole, si può vedere se - *facendo salvo il premio di maggioranza* - si può immaginare l'individuazione degli eletti partendo da collegi uninominali collegati fra loro: com'era al Senato e com'è tuttora nelle elezioni provinciali. La forte differenza (con il modello 1993-2005 al Senato) sarebbe che le provinciali sono appunto elezioni proporzionali, con collegi uninominali collegati fra loro e premio di maggioranza determinato - peraltro - dal potenzialmente distinto voto sul presidente, il che *non* è realizzabile a livello parlamentare, nel rispetto di uno dei vincoli chiaramente indicati dal presidente Vizzini. Peraltro, entrambi questi sistemi, per il modo come i seggi vengono assegnati ai candidati (dopo il calcolo di quanti ne tocca a ciascun partito) hanno il potenziale difetto di prevedere (inevitabilmente mi pare) la possibilità di collegi uninominali *scoperti* (senza rappresentante) ed altri con *più eletti*. Inoltre se l'assegnazione non è *plurality* (o *majority* a due turni) si dà altrettanto inevitabilmente il caso di collegi il cui eletto è il candidato di una forza minore (ma con seggi) a fronte di candidati di forza maggiore con molti più voti, e tuttavia non eletti (per non aver avuto voti sufficienti da essere fra i primi del proprio partito). Ciò rischia di ridurre (non eliminare) la possibilità di perseguire l'obiettivo enunciato fra i prioritari di un più diretto rapporto territorio/eletto. Questa formula, oltretutto, non sarebbe incompatibile con clausole di sbarramento; sarebbe sperimentata e nota nei pregi e nei diversi difetti, sarebbe in qualche modo coerente con i sistemi locali e regionali, pur comunque differenziati dalla fondamentale elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

M) Rinuncio in questa sede a insistere sui problemi generati dal *bicameralismo indifferenziato* che caratterizzano, unico davvero fra tutti, il nostro ordinamento. Con esso, trovare soluzioni che assicurino due votazioni distinte, ma nel contempo decisive e coerenti fra di loro non è solo difficile, è impossibile. Comunque la si metta, non può esistere la certezza di ottenere risultati conformi con due votazioni distinte, tanto più, come dicevo, se gli elettorati sono diversi: neppure applicando la stessa identica formula. La soluzione va cercata sul piano costituzionale: ma seguendo le indicazioni ricevute, qui mi fermo nel rispetto del vincolo di ragionare ad *assetto costituzionale invariato*.

Desidero infine dire brevemente del nuovo referendum che è stato annunciato da un Comitato promotore guidato da ex parlamentari: Stefano Passigli, Gianni Ferrara, Massimo Villone. Esso consta di tre quesiti i quali si propongono una pluralità di obiettivi (cito dal documento "Io firmo - Riprendiamoci il voto" e dalla pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale" dei tre quesiti):

1) il *primo* quesito punta ad abrogare il premio di maggioranza alla Camera, ad abolire la facoltà stessa di collegamento fra liste (coalizioni), ad estendere - conseguentemente - a tutte le liste lo sbarramento al 4%, ad abolire l'indicazione del capo della forza politica che presenta liste sia in caso di coalizione (ovviamente) sia anche in caso di lista singola;

2) il *secondo* quesito punta ad abrogare il riferimento all'elezione dei deputati secondo l'ordine di presentazione in lista (lista c.d. bloccata) e al contempo ad abolire la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni;

3) il *terzo* quesito, infine, punta ad abrogare il premio di maggioranza al Senato, nonché anche ad abrogare i riferimenti all'elezione dei senatori secondo l'ordine di presentazione in lista (v. sopra), ad abolire le coalizioni e ad estendere così - conseguentemente - a tutte le liste lo sbarramento su base regionale (a seconda del numero degli eligendi per regione); sarebbero altresì aboliti i rinvii alla legge elettorale Camera che prevedono anche per il Senato il riferimento al capo della coalizione o della lista.

Questi tre quesiti referendari si caratterizzano per il fatto che *tutti e tre* presentano più oggetti anche eterogenei (nessuno dei tre pare davvero riconducibile, come vuole la Corte, a matrice unitaria); per il fatto che il secondo dei tre, oltre ad essere marcatamente eterogeneo, crea un vuoto normativo incolmabile (a mente della più recente giurisprudenza della Corte referendaria e non solo): e non si saprebbe come attribuire i seggi fra i candidati di liste per le quali l'ordine di presentazione non dovrebbe valere senza essere sostituito da nulla; per il fatto che il terzo, non solo ha contenuto eterogeneo, ma è iper-manipolativo (nel senso che abroga parole dal testo vigente al preciso scopo di utilizzarlo come una semplice raccolta di vocaboli col quale costruire un testo del tutto alternativo): per di più, non è chiaro come potrebbe funzionare stante il fatto che i collegi uninominali non esistono più nell'attuale legge né si vede come potrebbero rivivere a seguito del referendum.

In conclusione i quesiti presentati non solo non sono in grado di mantenere quanto promettono (superamento liste bloccate), ma di fatto conseguirebbero - al più - lo scopo di abolire i premi di maggioranza, in assenza di un sistema fondato su collegi uninominali (*plurality* o *majority*), l'unico strumento che assicura bipolarismo e voto decisivo; l'unico strumento che avvicina comunque il funzionamento in ambito nazionale della forma di governo alle *forme di governo della transizione* efficacemente sperimentate agli altri livelli di governo (locale, provinciale, regionale): modelli indubbiamente originali che sono serviti, nel contesto italiano, a garantire quanto meno un'adeguata stabilità degli esecutivi. Per cui i referendum Passigli/Ferrara/Villone finirebbero, fossero raccolte le firme e dichiarati ammissibili (il che mi sembra incerto per tutti, specie per il secondo), per non restituire alcunché agli elettori, ed anzi privarli della scelta di governo, la vera positiva conquista di questi ultimi vent'anni che ha garantito - oltretutto a tutti i livelli salutarmente - perdiodiche alternanze: precisamente ciò che ha contraddistinto la seconda dalla prima fase repubblicana.