

SENATO DELLA REPUBBLICA

—— XVII LEGISLATURA ——

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei Senatori ESPOSITO, VERDUCCI, SUSTA

*Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, in materia di elezione della
Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

9 aprile 2013

RELAZIONE

Onorevoli Senatori! - La legge elettorale con la quale è stato eletto il Parlamento a partire dalla XV legislatura ha aggravato la crisi di fiducia nei partiti. Il processo di allontanamento dei cittadini dalla politica sta assumendo i toni di una vera e propria rivolta contro quella che ormai è indicata come la «casta» dei politici.

La Repubblica dei partiti.

Forse ha ragione Panebianco quando scrive che stiamo pagando il conto per il «grande errore» del mancato rinnovamento dello Stato negli anni Novanta, quando, con la fine della guerra fredda e i conseguenti effetti dirompenti sulla politica italiana, si aprì una «finestra di opportunità» che non fummo capaci di sfruttare, per passare dalla Repubblica dei partiti politici allo Stato repubblicano.

La democrazia italiana non poteva nascere nel secondo dopoguerra se non come «democrazia dei partiti»; ma questo modello ha dimostrato presto la sua insufficienza, la sua incapacità di rispondere ai problemi del Paese in trasformazione (Pietro Scoppola, «*La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*», Bologna, Il Mulino, 1997).

La stagione delle riforme, indotta dai *referendum* del 1991 e del 1993 - che ha portato all'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di provincia e poi dei presidenti delle giunte regionali, e, soprattutto, la legge elettorale uninominale maggioritaria con recupero proporzionale per entrambi i rami del Parlamento - non è bastata a intaccare l'architettura complessiva del nostro impianto politico-costituzionale, consentendoci di approdare definitivamente in una «seconda Repubblica». A distanza di più di venti anni dall'inizio, la transizione italiana verso un modello di democrazia compiuta ed efficiente è ancora lontana dalla sua conclusione, il sistema politico italiano appare, anzi, perso in una palude di cui non si intravede la via di uscita. E, peraltro, sappiamo che il «*virus*» che ha contagiato la nostra democrazia viene da lontano e non ha colpito solo noi. È da tempo all'ordine del giorno delle più antiche democrazie rappresentative, dove molto prima che da noi e in forme anche più marcate si è manifestata la fuga dalla partecipazione elettorale e dai partiti.

Fenomeno complesso, l'astensionismo elettorale acquista il significato di un disvelamento: segnala la perdita di centralità delle istituzioni rappresentative e il trasferimento altrove sia del potere che del suo controllo. Il potere di decisione, quello vero, anche a causa dei processi di globalizzazione dei subsistemi moderni del potere - l'economia, la finanza e la scienza - è ormai trasferito verso altri organi molto spesso del tutto estranei alle istituzioni nazionali e a quelle costituzionali classiche, mentre anche il potere di controllo dell'attività dei Governi ha lasciato le Aule parlamentari per trasferirsi in altri luoghi, principalmente i luoghi dell'opinione pubblica e della comunicazione.

L'evento di questo inizio di secolo rischia di essere la caducità del mito della democrazia rappresentativa, l'idea che le società moderne post-industriali possano essere governate in modo più efficiente e funzionale da regimi che non si ispirano più al modello classico di democrazia liberale. «La democrazia rappresentativa è sì veramente malgovernata o malgovernabile; ma democrazia è. Laddove il suo presunto superamento diretto sarebbe, temo, una democrazia che finisce lestamente di essere» (Giovanni Sartori, «*Democrazia cosa è*», Milano, Rizzoli, 2006).

La crisi dei vigenti ordinamenti democratici segna una nuova fase storico-politica: quella che Dahrendorf ha descritto come «post-democrazia» (Ralf Dahrendorf, «*Dopo la democrazia*», intervista a cura di Antonio Polito, Roma-Bari, Laterza, 2001). Un periodo difficile, che richiede

uno sforzo di creatività, in modo da ripensare le istituzioni democratico-rappresentative alla luce dei nuovi processi in atto. In un tempo in cui non si capisce bene dove si trovi lo scettro, gli elettori pretendono di averlo restituito. Prima di tutto il potere di scegliere liberamente i propri rappresentanti: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» (articolo 1 della Costituzione).

Mai più un Parlamento di nominati.

La scelta più coerente in questa direzione è abrogare l'attuale legge elettorale (legge 21 dicembre 2005, n. 270, che chiameremo per comodità «legge Calderoli») e tornare alla precedente normativa di cui fu relatore l'onorevole Sergio Mattarella, che introdusse un sistema maggioritario misto per l'elezione dei membri delle Camere, assegnando il 75 per cento dei seggi con il sistema maggioritario e il 25 per cento dei seggi con il sistema proporzionale.

Non dovrà mai più accadere di avere un Parlamento di «nominati» attraverso liste bloccate delle segreterie nazionali dei partiti. Per riavvicinare ogni eletto al suo elettore e ricomporre nell'unitarietà del mandato elettorale la rappresentanza politica, la rappresentanza degli interessi e la rappresentanza territoriale è necessario recuperare i collegi uninominali della precedente legge elettorale maggioritaria, introdotti dal legislatore, sulla spinta del movimento referendario.

A noi sembra che non resti che la strada di un'iniziativa legislativa in questa direzione: auspicabilmente allargata, ma non necessariamente con il consenso di tutti. Ritornare alla precedente cosiddetta «legge Mattarella» (leggi n. 276 e n. 277 del 1993), anche a maggioranza, non potrebbe sollevare scandalo né alcun parallelismo con quanto accaduto in passato, perché si tratterebbe di tornare a un regime a suo tempo ampiamente condiviso. L'esperienza negativa maturata con l'applicazione della «legge Calderoli», i cui danni in termini di governabilità e di rappresentanza sono noti a tutti, ha accresciuto il numero di coloro che sostengono la necessità di una riforma elettorale.

Tornare alla «legge Mattarella».

In definitiva, i giudizi generalmente espressi in senso negativo sulla «legge Calderoli» portano a considerare di buon senso un ritorno alla disciplina già in vigore dal 1993: i collegi uninominali contro le liste bloccate; la stabilità del maggioritario (con una piccola quota di proporzionale) contro la frammentazione del proporzionale.

I limiti che anche quella riforma mostrò sono incomparabilmente meno gravi di quelli sopraggiunti con la nuova disciplina. Inoltre quella legge elettorale fu il frutto di un largo accordo parlamentare e come tale conserva una legittimità politica sicuramente più forte del solo voto di maggioranza assicurato alla legge n. 270 del 2005.

Il sistema riproposto garantisce il bipolarismo negli schieramenti a confronto e, allo stesso tempo, riconsegna all'elettore il potere di scelta del parlamentare del suo collegio, come fu già positivamente sperimentato nelle precedenti elezioni svoltesi secondo la normativa del 1993.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Abrogazione di norme)

1. La legge 21 dicembre 2005, n. 270, è abrogata.
2. Gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 8 marzo 2006, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2006, n. 121, sono abrogati.

Art. 2.

(Reviviscenza di norme)

1. Fatte salve le disposizioni relative alle elezioni dei deputati e dei senatori nella circoscrizione Estero di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge riacquistano efficacia le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nonché le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al Decreto Legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 21 dicembre 2005, n. 270.

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.