

Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio

di Roberto Bin

(Editoriale de *Le Regioni*, 4/2013)

Quando Hillary Clinton progettò di candidarsi al Senato degli Stati Uniti per lo Stato di New York, vi prese la residenza per tempo. Nessuno può essere eletto al Senato o alla Camera dei rappresentanti se non nello Stato di residenza: lo prescrive la Costituzione (Art. I, sect. 2.2 e sect. 3.3).

Criteri «di appartenenza» così restrittivi non sono però frequenti nella legislazione elettorale, e si applicano solo in quei paesi in cui la questione etnica è predominante (si veda per es. l'art. 4.2. della legge elettorale della Bosnia-Erzegovina). Talvolta sono invece previsti per l'elezione delle assemblee locali (particolarmente restrittivi per esempio i criteri posti dalla legislazione statale negli USA), oppure vi è prescritto l'obbligo (decisamente meno impegnativo) di trasferire nel collegio la propria residenza una volta eletti (si veda per es. la sect. H 7.3 della legge elettorale dei Paesi Bassi).

Almeno in Europa, il principio della rappresentanza nazionale e il correlato divieto di mandato imperativo sembrano prevalere sull'esigenza di legare la rappresentanza parlamentare al territorio. Su questa strada si è sempre incamminata anche la legislazione italiana. Durante i lavori dell'Assemblea costituente, era stato ipotizzato che l'elettorato passivo per il Senato fosse condizionato a requisiti di nascita o di residenza (in questo senso si era votato il 17 ottobre 1946 nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione); ma contro quest'ipotesi si pronunciò definitivamente l'Assemblea (A.C., 9 ottobre 1947, s.p.), che tolse tali condizioni per timore del significato che tale norma avrebbe potuto assumere - significato perfettamente colto dal socialista Tito Oro Nobili che in una norma siffatta vedeva il rischio che «quel decentramento amministrativo che noi stessi avevamo invocato» fosse stravolto dall'«infatuazione regionalista» che spinge affinché «il nostro ordinamento si inoltri per la via del federalismo».

Nella nostra legislazione si è persa ogni traccia di vincoli di «appartenenza territoriale» anche per le elezioni nelle amministrazioni locali. «Sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica...» recita l'art. 55 del TUEL, e altrettanto ripete l'art. 4 della legge 108/1968 per le elezioni regionali. D'altra parte vincoli di questo tipo sarebbero facilmente aggirabili o difficilmente sostenibili, come sottolineò Ruini alla Costituente: la nascita in un luogo piuttosto che in un altro è un fattore alquanto casuale e scarsamente significativo della «appartenenza», la residenza o il domicilio un indice «formale» ben poco selettivo. In fondo, chi meglio degli elettori può decidere se sussiste un effettivo legame di rappresentanza tra il collegio e il candidato? L'obiezione è forte, ma costringe a guardare meglio a come la legislazione elettorale assicuri all'elettore un'effettiva capacità di scelta. Da questo punto di vista la legislazione italiana è assai distante da quella degli altri paesi democratici: neppure la proposta di legge elettorale attualmente in discussione in Parlamento sembra colmare questa distanza.

La prima questione riguarda la possibilità che un candidato si presenti in più collegi. Questo è espressamente vietato da quasi tutte le leggi elettorali (si vedano per es. l'art. L 156 del *Code électoral* in Francia, l'art. 46.6 della *ley orgánica* 5/1985 in Spagna, il § 20 del *BWahlG* in Germania, l'art. 21.3 della *lei eleitoral* 14/1979 in Portogallo, l'art. 27.2 della legge federale svizzera sui diritti politici, l'art. 139.2 della legge elettorale polacca e l'art. 118 del codice elettorale belga). In Italia, invece, la candidatura multipla è sempre stata ammessa, sia per la Camera che per il Senato. Nelle elezioni del 2013, Berlusconi si è presentato come capolista per il Senato in tutte le circoscrizioni, e altrettanto hanno fatto,

per la Camera, Ingroia e (con l'eccezione di qualche circoscrizione) Giannino. Com'è ovvio, spetta a chi risulta eletto in più circoscrizioni scegliere quale "comunità" rappresentare in Parlamento (e decidere di conseguenza anche chi sarà il rappresentante delle altre circoscrizioni, al quale optando cede il passo).

Il testo della riforma elettorale presentato alla Camera dei deputati (mi riferisco al testo base unificato adottato dalla Commissione) sembra adeguarsi finalmente al criterio seguito negli altri paesi: «Nessun candidato può essere incluso in liste... in più di un collegio plurinominale» (così l'art. 1.10 intenderebbe modificare l'art. 19 del dPR 361/1957). Ma molti degli emendamenti presentati mirano a incidere su questa importante innovazione, o eliminandola del tutto o adattandola alle esigenze specifiche di questo o quello schieramento. Ci va di mezzo la sopravvivenza di più di un *leader* dei piccoli o piccolissimi partiti personali, che difficilmente riuscirebbe a spuntarla ottenendo per sé un seggio in qualche collegio plurinominale, data la dimensione ridotta che si vuole dare a tali collegi. Come si vede, la vecchia logica dei «collegi sicuri» e delle candidature plurime è sempre viva e pugnace, e finisce con esercitare una forza antagonista rispetto all'esigenza di rafforzare il legame tra la comunità e il suo «rappresentante». A questi micro-partiti muove guerra qualsiasi anche timido tentativo di razionalizzazione del sistema politico, giocando innanzitutto sul terreno delle soglie di sbarramento, che è uno strumento con cui ogni sistema elettorale deve fare i conti. Siccome questo strumento opera soprattutto in una prospettiva nazionale, perché è la semplificazione del quadro parlamentare quello a cui tende, chi lo vede come una minaccia si oppone spesso anche al divieto di candidatura plurima, perché solo dalla somma dei voti racimolati dal *leader* si spera di ricavare una sia pur minima rappresentanza parlamentare. Mentre in direzione opposta spingono le formazioni politiche, come la Lega, che sono molto localizzate in solo alcune aree geografiche, sicché traggono il massimo beneficio dal rafforzamento del legame tra candidato e territorio d'appartenenza. Al solito, gli equilibri politici e l'esigenza che ogni schieramento ha di non perdere l'appoggio dei partiti minori che lo possono sostenere nelle elezioni fa sì che una quantità di emendamenti stiano aggredendo il testo inizialmente licenziato dall'accordo tra i partiti maggiori per smussarne le scelte a trasformarlo in un abito di sartoria adattabile alle esigenze di ognuno. Ma così ricompare il vizio di sempre, quello di un sistema elettorale che risponde non all'esigenza di rappresentanza dei territori, ma a quella della sopravvivenza di organizzazioni politiche che troppo spesso rappresentano solo se stesse.

Ma è poi indispensabile che sia garantita una certa vicinanza tra l'eletto e il territorio? Se ne potrebbe anche dubitare, visto che il principio della rappresentanza nazionale è ricco di troppi valori per cedere alla prospettiva di un maggiore coinvolgimento dei parlamentari negli interessi locali: il riemergere di questi nella legislazione nazionale (nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti «*omnibus*» in modo particolarmente vistoso) segna pagine tutt'altro che esaltanti della politica italiana. Bisogna però considerare almeno altri due profili.

Per un verso, la vicinanza del candidato al suo collegio può garantire una scelta più consapevole degli eletti. Sotto questo profilo, la pessima prestazione fornita dal sistema elettorale vigente dal 2006 è di monito: candidati selezionati dagli organismi di partito, collegi «sicuri» in cui vengono paracadutati esponenti politici scelti dalle segreterie nazionali, lunghe liste di nomi sconosciuti e neppure riportati sulla scheda elettorale, sono congegni che segnano il totale distacco degli eletti dagli elettori e producono la selezione di una rappresentanza politica i cui meriti sono e restano ignoti a chi dovrebbe invece essere messo in condizione di apprezzare la qualità dei propri eletti. Da qui la richiesta (condivisa dalla sent. 1/2014 della Corte costituzionale) di reintrodurre le preferenze, dimenticando il *referendum* del 1991 con cui, a furor di popolo, le preferenze plurime furono cancellate per le gravi conseguenze che avevano generato. Non è certo questa la

via migliore per ripristinare il controllo della comunità sulla scelta dei candidati: in effetti non è quella scelta dalle altre democrazie. La risposta va cercata nella disciplina della democrazia interna ai partiti e nell'introduzione per legge di regole democratiche di selezione dei candidati (si veda per es. in Germania il § 21 *BWahlG*), come pure nella prassi delle primarie che si va diffondendo in Italia e in altri paesi a noi vicini come la Spagna e la Francia. In questo senso si muovono anche alcuni emendamenti alla proposta di legge elettorale presentati alla Camera: saggezza vorrebbe che non fossero imposte per legge le specifiche modalità con cui assicurare la democrazia e la trasparenza delle procedure interne dei partiti (ogni regola può essere formalmente rispettata ma sostanzialmente aggirata), ma si obbligassero i partiti a rendere le proprie regole interne pubbliche e «esigibili» davanti ad un giudice (e non solo davanti al collegio dei probiviri, come consentirebbe il decreto-legge sul finanziamento dei partiti attualmente in fase di conversione).

Per altro verso, la rappresentanza dei territori e dei loro interessi nelle sedi decisionali nazionali è un tassello ineliminabile della democrazia, risponde a quell'esigenza che spinse i costituenti, pur nel loro timido regionalismo, a prevedere che il Senato sia eletto «su base regionale»: «espressione vaga e incerta» (così Aldo Bozzi, A.C., 7 ottobre 1947, s.a.) che può significare cose diverse. Tra queste può rientrarvi anche, come sembra prospettare la riforma costituzionale annunciata, la rappresentatività di secondo grado del Senato (ipotesi per altro già avanzata nei lavori della Costituente). È un modello adottato da tanti paesi europei, con molte varianti e con prestazioni raramente convincenti. Ma non c'è dubbio che la risposta all'esigenza di rappresentare i territori nei processi politici nazionali può trovare una risposta solo in un'attenta articolazione di tali processi.

In attesa che la riforma del Senato possa offrire una risposta a questa esigenza, un "regime transitorio" è prospettato dalla proposta di riforma della legge elettorale che introduce per il Senato un sistema molto simile a quello per l'elezione della Camera: collegi altrettanto piccoli e premio di maggioranza che guarda ai risultati nazionali e non – com'era assurdamente previsto dalla legge in vigore, anche perciò dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale – al livello regionale. La "base regionale" nelle elezioni del Senato finirebbe così - secondo la nuova legge - con perdere pressoché ogni significato.

Tutto quello che resta – se non verrà anch'esso spazzato da qualche emendamento - è la previsione che, come avvenne in forza della legge 277/1993 (a cui la proposta di legge fa rinvio), i consigli regionali siano coinvolti, tramite l'espressione di un parere, nella formulazione del decreto legislativo che delimiterà i nuovi collegi elettorali plurinominali. Ciò vale però tanto per la Camera che per il Senato. *L'apportionment* dei collegi è storicamente una delle scelte più delicate nei sistemi democratici e le tecniche impiegate per stabilire il numero di seggi attribuiti ad ogni collegio non sono affatto «neutre» (cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011, cap. II). Siccome i collegi plurinominali rispecchieranno in larga parte la geografia delle province (tra i criteri richiamati v'è anche quello che nello stesso collegio non possono rientrare comuni appartenenti a province diverse), lo spazio lasciato a queste decisioni si ridurrà però alla suddivisione in due o più collegi delle poche province più popolose.

I sistemi elettorali sono macchine straordinariamente complicate, fatte di molti congegni, ognuno progettato per conseguire un obiettivo particolare: la legge elettorale in senso stretto, quella ora in discussione alla Camera, mira a semplificare il quadro politico nazionale e a favorire la formazione di una maggioranza in Parlamento; la legge sul finanziamento della politica punta invece a ridurre la spesa pubblica e a rendere trasparenti le fonti di finanziamento dei partiti, ma anche a imporre una certa trasparenza ai loro processi decisionali interni; altre norme ancora ridefiniscono le condizioni di

candidabilità e di eleggibilità come strumenti di lotta alla corruzione politica, di sostegno alla legalità e di rimedio ai conflitti di interesse. Ma in tutta questa complessa e complicata matassa di norme sembra essersi perso un filo importante, quello che ricollega la politica nazionale ai territori e alla loro rappresentanza. L'ipotesi di «regionalizzare» il Senato, a parte le modalità con cui verrà realizzata (se mai lo sarà), non può da sola essere sufficiente allo scopo se, concentrando tutta l'attenzione sulle modalità di funzionamento della politica nazionale, si finisce con perdere di vista il collegamento che essa non può non avere con la politica locale. Anche la legislazione sui partiti e il loro finanziamento ha in questa prospettiva un ruolo importante da giocare. Infatti la *Rivista* dedicherà uno dei prossimi fascicoli proprio a questo tema.