

**Traccia dell'intervento dell'on. Pier Ferdinando Casini al Seminario
"Riforme costituzionale, riforme elettorali: l'impatto sull'ordinamento"**

26 novembre 2007 - Università La Sapienza, Roma

Mi è gradita l'occasione offertami in questa prestigiosa sede universitaria per fare il punto e ribadire le mie convinzioni e i miei auspici in tema di riforma elettorale. Ho appositamente usato la parola ribadire perché credo di aver tenuto, fin dal primo momento in cui il dibattito si è avviato, una posizione coerente che ho la fiducia sia risultata e continui ad esserlo chiara e netta.

Punto di partenza della mia riflessione è l'inadeguatezza dell'attuale bipolarismo per il quale oramai gli aggettivi si sprecano: coatto, costringitivo, selvaggio e ora anche cementificato secondo la definizione di Sartori.

E' questa oggi un'opinione diffusa e largamente condivisa. Per parte mia già da tempo ho sottolineato come questo bipolarismo divide, è fonte di contrasti e ha consegnato le chiavi della politica italiana alle ali estreme dei due schieramenti.

Voglio precisare che se molte colpe vengono attribuite all'attuale legge elettorale, i germi, anzi le prime manifestazioni di questa degenerazione si sono avuti già sotto la vigenza della legge Mattarella. Sono in generale i sistemi elettorali che impongono coalizioni preventive, di fatto obbligatorie, che non si adattano al nostro sistema di partiti e al nostro impianto costituzionale. Ed infatti i risultati sono stati ben diversi da quelli che ci si attendeva al momento in cui siamo entrati nel sistema maggioritario bipolare: i partiti sono aumentati invece di diminuire e le coalizioni governative sono rissose e prive di un indirizzo politico omogeneo.

Che sia necessario cambiare mi pare accettato ormai da tutti e personalmente concordo con l'idea espressa dal presidente Napolitano il 24 febbraio di quest'anno che per andare a nuove elezioni è bene aver modificato la legge elettorale. Tutte le storture dell'attuale situazione non dipendono dalla legge elettorale, né saranno risolte solo con la sua riforma (ritengo, ad esempio, interessante il progetto di riforma costituzionale all'esame della Camera), ma è dalla riforma elettorale che in questo momento bisogna partire. Sono lieto che il dialogo fra le forze politiche sia stato riattivato e penso che sarebbe stato meglio farlo anche prima perché sono stato sempre convinto che la riforma debba nascere in Parlamento.

Una soluzione non è quella del referendum. Il suo svolgimento costituirebbe un ulteriore elemento di disorientamento per l'elettorato ai cui occhi la classe politica

apparirebbe incapace di trovare una soluzione sufficientemente concordata di una delle fondamentali regole di funzionamento delle istituzioni. Il referendum finirebbe per essere giocato sulle corde dell'antipolitica il che in questo momento non costituisce certo un corroborante per la nostra democrazia.

Il risultato che si avrebbe con un'approvazione dei quesiti referendari non mi convince. In primo luogo, si avrebbe una conferma dell'impianto generale della legge vigente, cioè di un sistema proporzionale con premio di maggioranza, e dopo la pronuncia popolare sarebbe più difficile cambiarlo. Ma la stessa attribuzione del premio ad una lista singola apre scenari insoddisfacenti. Una prima ipotesi è che si formeranno due grandi comitati elettorali che il giorno dopo le elezioni si dissolveranno puntualmente. Da questi comitati elettorali nascerà una moltiplicazione delle formazioni politiche, perché tutti, pur di far scattare il premio di maggioranza e di avere un voto in più degli altri, andranno alla ricerca dei gruppuscoli estremi. Una seconda ipotesi è quella di una presentazione separata dei diversi partiti, secondo lo spirito informatore del referendum. In questo caso, poiché non è prevista alcuna soglia minima per ottenere il premio, si corre il rischio di vederlo assegnato a una lista che abbia un consenso popolare relativamente basso. E' vero che in questi giorni assistiamo al nascere di partiti che si dichiarano a vocazione maggioritaria, ma tra "il dire e il fare c'è di mezzo il mare" e aspirazioni pur legittime non sempre trovano conferma nei fatti. In ogni caso, il meccanismo elettorale sarebbe tale da consentire di veder attribuita la maggioranza parlamentare a un partito del 30 %. Una sovrarappresentazione assolutamente ingiustificata, un esito che mi appare in contrasto con i principi costituzionali in materia elettorale e sulla rappresentanza politica.

I referendari dicono che una tale innovazione ci condurrebbe al bipartitismo e alla soluzione dei problemi causati dalla frammentazione partitica in cui siamo immersi. Non la penso così e per un motivo di carattere generale che voglio subito chiarire. Non ritengo che i congegni istituzionali possano risolvere tutti i problemi della politica. Pensar questo è per me imboccare una scorciatoia che non conduce da nessuna parte. Le regole sono importanti, ma se non sono accompagnate da processi politici reali non possono d'incanto trasformare il sistema partitico italiano e correggerne tutte le storture.

Nella materia elettorale, ritengo quindi che ci si debba dotare di regole tali da consentire e favorire l'aggregazione, non da imporla coattivamente. Se si sceglie questa seconda strada infatti gli attori politici reagiscono e cercano di eludere le imposizioni con esiti alla fine divergenti rispetto alle premesse, come l'esperienza degli ultimi anni ci dimostra.

In questa prospettiva, un passaggio necessario è l'abolizione del premio di maggioranza che – va sottolineato – il referendum non elimina. E' il premio infatti che spinge alla costruzione di coalizioni "acchiappatutto" perché basta un voto in più per ottenerlo e così avere la maggioranza in Parlamento. E' il premio (ma più in generale, come dicevo prima, ogni sistema che impone rigide coalizioni preventive) a produrre la frammentazione perché aumenta il potere di contrattazione delle formazioni politiche minori, anche le più esigue.

Ciò di cui abbiamo invece bisogno è un sistema con un'adeguata soglia di sbarramento. Lo sbarramento non dà rappresentanza parlamentare, e quindi tende a far scomparire dalla scena politica, "partiti-atomo" che oggi hanno un ruolo solo in funzione del meccanismo del premio. Lo sbarramento favorisce l'aggregazione delle forze politiche che hanno affinità programmatiche.

E' sulla base di queste idee che mi sono schierato a favore dell'adozione di un sistema elettorale di tipo tedesco. Lo ho fatto fin dal momento in cui il dibattito sulla riforma elettorale si è aperto e non ho cambiato posizione. Non ero solo, perché altri la pensavano nello stesso senso, e registro con soddisfazione che i consensi al modello tedesco sono aumentati, spero in maniera durevole.

Il modello tedesco offre una serie di vantaggi che sintetizzo brevemente:

1. lo sbarramento al 5 % combatte la frammentazione,
2. l'assegnazione dei seggi su base proporzionale premia la reale consistenza dei partiti,
3. la quota di collegi uninominali (il 50 %) evita che tutti i parlamentari siano eletti su liste bloccate e assicura un collegamento tra eletti e elettori, rende questi partecipi della scelta dei loro rappresentanti. Oltretutto le liste bloccate sarebbero più corte di quelle attuali;
4. la formazione del governo in Parlamento produce, se i governi sono formati da più partiti, coalizioni omogenee e nello stesso tempo il sistema parlamentare mantiene la flessibilità indispensabile nelle situazioni in cui dal risultato elettorale non emerge un chiaro orientamento di maggioranza.

Su quest'ultimo punto è opportuno fare qualche precisazione. Nei sistemi con coalizioni preventive si guarda prima al risultato e il programma è confezionato per tenere insieme tutti i partecipanti. E' un manifesto a maglie larghe, non un vero e proprio programma di governo. Al contrario, la costruzione dell'alleanza dopo le elezioni consente la definizione di una reale identità programmatica del governo. Né

può dirsi che gli elettori non conoscono al momento del voto quali potranno essere tali alleanze. Queste possono essere annunciate, ma nello stesso tempo impegni politici di questo genere non escludono che di fronte a situazioni impreviste i partiti possano ridefinire i loro orientamenti.

Non accetto poi l'obiezione che se si imboccasse la strada del modello tedesco alla fine la soglia verrebbe abbassata e risulterebbe inconsistente. Questo non è un argomento perché quando mi riferisco a quel modello lo vedo naturalmente legato a quella soglia di sbarramento. Così come ritengo che l'eventuale adozione di quel meccanismo elettorale dovrebbe indurci a mutuare anche le regole in tema di finanziamenti ai partiti e sulla formazione dei gruppi parlamentari che in Germania evitano aggregazioni artificiali, fatte solo per superare lo sbarramento.

- Per quanto riguarda la proposta Veltroni si possono fare le seguenti osservazioni.

Il sistema proposto non ha nulla di quello tedesco per quanto riguarda il meccanismo di trasformazione di voti in seggi: non vi è un computo dei voti e un riparto proporzionale dei seggi a livello nazionale e non vi è una soglia di sbarramento predeterminata e calcolata a livello nazionale .

Gli effetti sono paragonabili invece al sistema spagnolo perché il cuore del meccanismo è costituito dagli elementi tipici di tale sistema: la ripartizione proporzionale per liste concorrenti, la dimensione ristretta delle circoscrizioni e l'assenza di un recupero nazionale dei resti ovvero il fatto che i voti si calcolano solo all'interno della circoscrizione. In sostanza, come nel sistema spagnolo il rendimento del sistema proposto ovvero la sua selettività (soglia di sbarramento implicita e premio implicito ai partiti maggiori) dipende dalla dimensione delle circoscrizioni elettorali. Se le circoscrizioni sono piccole il sistema è molto selettivo, se si allargano le circoscrizioni si corre il rischio di non evitare la frammentazione perché non vi è uno sbarramento del 5 % a livello nazionale come nel sistema tedesco.

L'elemento mutuato dal sistema tedesco è la divisione dei seggi in collegi uninominali e liste bloccate circoscrizionali. La disciplina dell'assegnazione dei seggi per i collegi uninominali prevista nella proposta Veltroni è tale però da poter aumentare il premio implicito ai partiti maggiori. Mentre nel sistema tedesco il numero dei seggi parlamentari è variabile e se un partito in una circoscrizione vince più collegi uninominali di quelli che gli spettano con il riparto proporzionale i seggi sono aggiuntivi, nella proposta Veltroni, poiché il numero dei parlamentari in Italia è fisso, l'assegnazione dei seggi eccedenti vinti nei collegi uninominali va a scapito

degli altri partiti in quanto tali seggi vengono attinti dalla quota proporzionale complessiva della circoscrizione. In altre parole, se un partito vince più seggi nei collegi uninominali, gli altri ne avranno meno da dividersi proporzionalmente. Un altro elemento di differenziazione nel rapporto tra collegi uninominali e liste proporzionali è costituito dalla previsione di un voto unico, mentre in Germania l'elettore può esprimere un voto disgiunto.

La proposta Veltroni rischia di favorire l'affermazione di partiti localistici. Tutto dipende dalla dimensione delle circoscrizioni, ma non vi è dubbio che, non essendovi soglia e recupero dei resti a livello nazionale e decidendosi tutto nella circoscrizione, partiti fortemente radicati localmente hanno buone possibilità di essere rappresentati in parlamento, mentre partiti di maggiore consistenza a livello nazionale sarebbero esclusi. Non a caso in Spagna, accanto ai due partiti maggiori, sopravvivono partiti regionali come quello catalano o quello basco, che a volte condizionano la permanenza in carica del governo. Se in Spagna ciò ha una logica che risponde ad un autonomismo che affonda le sue radici nella storia, in Italia non avrebbe alcun senso.

Si deve inoltre considerare che si sta esaminando una proposta di legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari. Questa misura da sola avrebbe un implicito effetto selettivo della rappresentanza. Se la proposta Veltroni si applicasse ad un parlamento ridotto di numero, si dovrebbero diminuire i seggi da assegnare in ogni circoscrizione. I partiti medio-piccoli sarebbero ulteriormente penalizzati e quelli maggiori ancor più favoriti.

In generale, non appare possibile una fusione dei sistemi tedesco e spagnolo perché rispondono a logiche diverse.

Il tedesco opera una selezione a livello nazionale dei partiti minori, ma consente un pluralismo indirizzato al centro dello schieramento politico.

Lo spagnolo ha una logica ultraselettiva che favorisce le due formazioni più consistenti e colpisce anche le formazioni di media dimensione.

Un ultimo chiarimento. Mi pare sbagliato impostare il problema della riforma elettorale in termini di difesa o di superamento del bipolarismo. Che si debba superare questo tipo di bipolarismo mi pare non possa essere messo in discussione. Ma non possiamo cambiare per ricadere in una situazione analoga o addirittura peggiore. E il referendum presenta questo rischio. Abbiamo invece bisogno di un sistema che consenta l'alternanza – secondo la preveggente visione di Ruffilli - senza

le rigidità che abbiamo oggi e che favorisca la formazione di maggioranze governative basate su una comune identità programmatica, non solo sul comune obiettivo di prendere il potere per poi dividersi sulle cose da fare. In questa chiave, anche il dibattito che si è sviluppato in questi giorni sui cosiddetti “partiti a vocazione maggioritaria” e su prospettive di bipartitismo non può tenere presente solo i congegni elettorali per forzare in questa direzione senza che si sviluppino processi di aggregazione reali e duraturi. Se così fosse ritorneremmo al punto di partenza perché nessun sistema elettorale, per quanto buono in astratto, può sostituire la buona politica.