La riforma del sistema elettorale italiano

Seminario di ASTRID

Roma, 27 marzo 2007, h. 10.00 – 16.00

Sintesi degli interventi (testi a cura di Astrid **non** rivisti dagli autori)

1. ENZO CHELI

Enzo Cheli, coordinatore del gruppo di studio di Astrid sulla riforma del sistema elettorale, inizia il suo intervento illustrando il lavoro svolto dal gruppo. Il gruppo di studio, appositamente costituito, ha avviato i suoi lavori ancora prima che prendesse corpo l'attuale dibattito politico sulla materia. La ricerca parte dalla convinzione che la riforma attuata con la legge n. 270 del 2005 sia una pessima riforma che ha dato pessimi risultati e che, pertanto, sia necessario indicare una strada alternativa.

Ciò premesso e alla luce dell'esperienza finora maturata con l'attuazione della riforma, il gruppo di studio di Astrid si è interrogato su quali possano essere i principi che debbano informare una nuova riforma elettorale.

Il gruppo di studio, in una prima fase, ha analizzato i vari sistemi elettorali attualmente in uso o sperimentati in passato.

A tale analisi ha fatto seguito una seconda fase di approfondimento (ancora in corso di svolgimento) che, con taglio comparatistico, ha riguardato il confronto tra i vari sistemi elettorali vigenti in alcuni dei maggiori Paesi europei (segnatamente, i sistemi francese, tedesco e spagnolo) misurandone, da una parte, i rispettivi vantaggi e rischi e, dall'altra, il loro effettivo rendimento (si v. le schede di G. Busia e J. Sce). Dal confronto sono emersi tre punti dei quali occorre tenere assolutamente conto nella scelta del sistema elettorale da adottare :

1) conservare il bipolarismo;
2) rafforzare la stabilità attraverso una maggiore coesione delle coalizioni;
3) dare maggiore peso agli elettori migliorando il rapporto elettori/eletti.

La prima osservazione di metodo consiste nella differenza di effetti che si realizza a seconda del contesto nel quale un sistema viene applicato. Esistono, infatti, sistemi che a livello teorico paiono offrire il massimo rendimento ma che poi, all'atto pratico, producono pessimi risultati (per questo motivo è necessario parlare del rapporto rendimento-praticabilità).

Per tale motivo l'analisi svolta ha affrontato tre problemi nodali, tra loro interconnessi, relativi al rapporto con le riforme costituzionali, alla legislazione complementare, nonché, infine, alla scelta del sistema elettorale da applicare.

Riguardo al primo problema esiste, a livello logico, una connessione necessaria tra alcune riforme costituzionali (es. quelle relative al Premier) e la riforma elettorale (si v. il saggio di F. Bassanini). Sotto il profilo della legislazione complementare, molteplici sono gli aspetti da considerare, tra cui in particolare si segnalano :

1) la formazione delle liste,

2) lo svolgimento delle elezioni,
3) i regolamenti parlamentari,
4) la *par condicio*,
5) il regime delle incandidabilità – ineleggibilità – incompatibilità.

Con riferimento infine alla scelta vera propria del sistema elettorale, è necessario anteporre a qualsiasi scelta una prima valutazione storica. Per 45 anni sono stati utilizzati sistemi proporzionali che hanno consentito di tenere unito il Paese. Nel 1993 si è avviato un cambiamento che ha portato verso il maggioritario corretto. Il sistema, durato per 12 anni, ha garantito stabilità dei governi ma ha fallito nello scopo di garantire la coesione. delle coalizioni. Nel 2005 si è passati da un sistema maggioritario corretto verso il proporzionale ad un sistema proporzionale corretto verso il maggioritario.

In tale ambito, è necessario tenere conto dei limiti del premio di maggioranza:
1) principio di eguaglianza (art. 48 Cost.);
2) scarsa coesione delle maggioranze;
3) inesistenza del premio negli altri Paese democratici.

Ciò detto, qual è il punto di equilibrio attorno a cui costruire una nuova riforma del sistema elettorale? Completare il percorso, forse virtuoso, iniziato nel 1993? Attuare il sistema francese uninominale a doppio turno? Tornare al modello Mattarella? Puntare a correzioni più incisive? Puntare ad una clausola di sbarramento (modello tedesco)? Puntare al modello spagnolo?

Prescindendo dal modello o dal sistema, è evidente che bisogna fare uno sforzo di sistema per puntare alla coesione e alla stabilità.

2. CESARE PINELLI

Cesare Pinelli descrive la struttura della nota scritta per il gruppo Astrid sulla riforma elettorale (***Sulla riforma della legge elettorale***, reperibile sul sito di Astrid alla pagina http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Note-e-con/Pinelli_princ-pi-legge-elettorale_25012007.pdf). La notaè così articolata:

1- Vizi di legittimità e incongruenze della legge vigente;

2- Obiettivi della riforma del sistema elettorale:
- obiettivi sistemici, legati alla stabilità e alla coesione interna delle maggioranze,
- obiettivi collegati alla democraticità del processo di investitura degli eletti;

3- Caratteristiche e limiti dei vari sistemi elettorali esistenti e di cui si sta discutendo oggi in Italia come soluzioni per l'adozione di un nuovo sistema elettorale, relativamente a:
- rapporto tra sistema politico e sistema elettorale,
- principali proposte di riforma a confronto.

In particolare, sottolinea come l'analisi delle caratteristiche, quindi di "costi e benefici", delle varie soluzioni basate sulla formula proporzionale (accanto, comunque, all'analisi dei sistemi maggioritari e dei sistemi misti) possa rappresentare il contributo più interessante alla discussione in corso.

Relativamente al sistema proporzionale vengono, infatti, analizzati gli strumenti per affrontare uno dei principali difetti del sistema partitico italiano: la frammentazione.

Ad essa è possibile porre rimedio intervenendo sulla dimensione dei collegi, la clausola di sbarramento e il premio di maggioranza.

3. FRANCO BASSANINI

Franco Bassanini introduce il suo intervento esponendo la sua nota sulla riforma della legge elettorale (***La riforma elettorale, l'alternanza democratica e la qualità del bipolarismo italiano***,

reperibile sul sito di Astrid alla pagina http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Note-e-con/Bassanini-RifelettQualit-Bicamer.pdf)

La prima parte del lavoro riguarda le riforme costituzionali possibili e utili a migliorare la rappresentatività delle istituzioni e la governabilità del sistema, e muove da un assunto: le riforme costituzionali devono essere coerenti con la forma di governo parlamentare, sostanzialmente confermata dal *referendum* costituzionale dell'anno scorso.

La seconda parte della nota illustra le ragioni per le quali le soluzioni oggi maggiormente condivise non evitano il *referendum* abrogativo proposto e non correggono adeguatamente le gravi distorsioni della legge vigente. Dunque non servono.

Sarebbe opportuno, viceversa, ripartire da una ricognizione degli obiettivi che dovrebbe conseguire una nuova legge elettorale per essere una buona riforma. Nel dibattito politico e dottrinali emergono i seguenti obiettivi:

1. salvaguardare e potenziare l'assetto bipolare del nostro sistema politico, garantendo l'alternanza di maggioranze diverse, essenziale per il ricambio e rinnovamento della classe politica;
2. dare agli elettori la possibilità di scelta non solo di partiti e programmi ma anche della maggioranza e della squadra di governo;
3. garantire la partecipazione democratica, la rappresentatività delle istituzioni, il pluralismo politico;
4. dare agli elettori la possibilità di valutare e di scegliere non solo i programmi e i leader ma anche i candidati, favorendo, così, il rapporto tra elettori ed eletti, tra eletti e comunità locali, tra eletti e territorio;
5. garantire la governabilità, intesa innanzitutto come stabilità dei governi, e quindi favorire la formazione di maggioranze stabili (molti Paesi, europei e non, sono governati da maggioranze stabili, non necessariamente definite prima delle elezioni) e come idoneità a governare efficacemente (in questo caso è necessario che le maggioranze siano sufficientemente coese e omogenee);
6. contenere e possibilmente ridurre la frammentazione dei partiti. Questo obiettivo, che concorre a garantire l'efficacia dei governi, non coincide necessariamente col precedente: una maggioranza può infatti essere coesa e omogenea anche se formata da molti partiti, ma può essere divisa anche se composta da soli due partiti.

Se nessuna delle riforme elettorali politicamente possibili è in grado di perseguire tutti gli obiettivi prefissati, occorre allora fare delle scelte di priorità. Una parte della cultura istituzionale e della cultura politica italiana tende a riconoscere come obiettivo prioritario la difesa del bipolarismo, senza tuttavia discutere della *qualità* del bipolarismo. L'alternanza fra due coalizioni omnibus, scarsamente omogenee e scarsamente coese, configura un bipolarismo di qualità scadente. I sistemi in uso nelle democrazie europee garantiscono per lo più l'akternanza tra coalizioni sufficientemente omogenee, un adeguato contenimento della frammentazione, ampie possibilità di giudizio degli elettori sui candidati proposti dai partiti.

Tra i sistemi in uso in Europa il sistema maggioritario a doppio turno di tipo francese, eventualmente con la variante Vedel, apparein astratto il sistema più adeguato ad accompagnare una ristrutturazione in senso europeo del sistema politico italiano.. Se questo non fosse possibile, i sistemi più raccomandabili sono il tedesco e lo spagnolo che possono avere effetti complessivamente positivi in relazione a molti degli obiettivi prima indicati. Il sistema attualmente vigente blinda l'assetto bipolare con la conseguenza, però, di imporre la creazione di maggioranze talmente larghe da diventare assolutamente disomogenee. Lo stesso risultato è comunque prodotto da qualsiasi sistema proporzionale con premio di maggioranza, soprattutto se a turno unico.

E' vero che questa situazione di fortissima frammentazione e di difficile governabilità risale anche alla legge Mattarella, ma occorre ricordare che essa coesisteva con sistemi elettorali

regionali e locali proporzionali a liste concorrenti con basse soglie di sbarramento e con premio di maggioranza.

Franco Bassanini conclude il suo intervento illustrando i possibili adattamenti dei tre sistemi che hanno dato migliori risultati nell'Europa continentale:

- il modello francese, eventualmente corretto con la variante Vedel;
- il modello tedesco, che può essere introdotto senza modifiche costituzionali con semplici accorgimenti tecnici e che potrebbe essere modificato ammettendo alla ripartizione dei seggi assegnati a ciascuna Regione anche i partiti che, pur non superando la soglia del 5% nazionale, superassero una soglia significativa (10%?) nella Regione in questione;
- il modello spagnolo, ovviando al problema della definizione dei collegi o delle circoscrizioni (col rischio di *gerrymandering* indicato da Sartori in un suo recente articolo) attraverso la previsione di circoscrizioni provinciali, con il vantaggio, quindi, di ottenere alcune grandi circoscrizioni (province metropolitane) nelle quali anche i partiti piccoli potrebbero ottenere una sorta di dirittiodi tribuna.

Rimettendo quindi in fila gli obiettivi di una buona riforma elettorale, tenendo conto della realtà italiana e delle posizioni delle forze politiche, la scelta dovrebbe vertere tra i sistemi francese, spagnolo o tedesco pur con modesti adattamenti compatibili con il modello-base.

Si avrebbe quindi il vantaggio di utilizzare sistemi già ampiamente sperimentati senza avventurarsi nella costruzione di modelli italiani che in realtà assomigliano a dei *patchwork*, evitando così di incorrere nuovamente nell'errore che fu fatto dalla riforma costituzionale del centro-destra e cioè quello di assemblare pezzi di sistemi costituzionali diversi, immaginando che potessero funzionare anche al di fuori della logica strutturale che è propria di ciascun sistema.

4. GIULIANO AMATO

Giuliano Amato pone la questione su cosa sia concretamente utile per giungere a ragionevoli conclusioni sul modello elettorale da adottare. Sostiene, innanzitutto, che si debba partire dalla praticabilità della riforma: è necessario, quindi, riconoscere non idonee le soluzioni inequivocabilmente sbagliate. Afferma, pertanto, che il sistema elettorale attuale non è suscettibile di ragionevoli correzioni e che dunque vanno ricercate soluzioni ad esso alternative.

Ciò significa che non bisogna ricorrere al premio di maggioranza, in quanto tale strumento crea maggioranze *artificiali*, ma, al contrario, occorre tentare di agevolare la formazione di maggioranze *naturali*.

Propone, inoltre, di abbandonare il sistema delle liste bloccate, introducendo primarie di collegio, stabilite per legge.

Ribadendo la stretta connessione tra riforma elettorale e riforme costituzionali, auspica la riduzione del numero dei parlamentari, soluzione che renderebbe plausibile l'adozione del modello spagnolo. Ipotizza, in tal caso, la riduzione progressiva delle circoscrizioni elettorali (ad esempio in una prima tornata elettorale 630, in una seconda 300/400).

In conclusione, tra i possibili modelli, Giuliano Amato considera auspicabili il sistema maggioritario a due turni secondo la variante proposta da Vedel, ossia riservando una quota dei seggi (diritto di tribuna) ai partiti che non partecipano al secondo turno, oppure il modello spagnolo o, infine, il sistema maggioritario ad un turno. Il *Tatarellum* con premio di maggioranza è sicuramente da evitare.

5. STEFANO PASSIGLI

Stefano Passigli concorda con quanto detto dai relatori che lo hanno preceduto.
Ritiene che due siano le cose da evitare, ovvero il "Mattarellum" ed il premio di maggioranza.

Riferendosi alle due proposte elaborate dal gruppo di studio di Astrid riferite all'inizio del dibattito da Enzo Cheli e Franco Bassanini, osserva che "alternanza" non sempre è sinonimo di bipolarismo e si chiede come sia possibile ottenere l'alternanza.

Occorre, pertanto, partire da quello che non si vuole e da quello che si ritiene non possa garantire l'alternanza, ovvero:

1. il referendum perché congelerebbe l'attuale situazione (in particolare, mantiene il premio di maggioranza che, di certo, non porta a coalizione coese);
2. la proposta di D'Alimonte perché non migliorerebbe l'attuale sistema;
3. la proposta Calderoli;
4. il pacchetto Chiti.

6. ORESTE MASSARI

Oreste Massari si dichiara d'accordo con gran parte delle riflessioni precedenti.

Chiede maggiore cautela sul concetto di praticabilità, perché in sede accademica ci si può fare carico fino ad un certo punto della praticabilità delle soluzioni, piuttosto si deve guardare alla coerenza. Stando però sul terreno della praticabilità, non sa dire cosa sia praticabile, se ad esempio la soglia del 5% lo sia.

Il problema preliminare è di fare pulizia intellettuale: la prima stranezza del dibattito è che si è parlato di riforma elettorale per poi indicare subito dopo la necessità di ritocchi costituzionali. Se si vuole legare il sistema elettorale alla forma di governo, bisogna affrontare la questione per quello che è: una riforma costituzionale vera e propria e non un'appendice della riforma elettorale.

Per quanto riguarda la coerenza, il sistema elettorale ha due obiettivi: la governabilità e la rappresentatività, ma la governabilità non va costruita dall'alto, il contributo dei sistemi elettorali alla governabilità viene da una riduzione della frammentazione.

E' d'accordo nel criticare il premio di maggioranza: non ha senso avere due premi di maggioranza e, del resto, nei sistemi che attribuiscono agli elettori la possibilità di esprimere due voti si tende ad esprimere un voto distinto. Il premio crea un bipolarismo coatto ed è in contraddizione con la soglia di sbarramento. Si tratta di istituti che rispondono a logiche diverse: la logica del premio è quella di aggregare voti, quella dello sbarramento è di ridurre la frammentazione.

Richiama l'attenzione sul fatto che non è scontato che i quesiti referendari passino il vaglio della Corte costituzionale. Se la questione della legge elettorale porta ad affrontare il tema della forma di governo, occorre fare una precisazione: si è confuso tra una forma di governo parlamentare, che può essere razionalizzata, e il premierato forte. Va fatta una battaglia culturale anche su questo terreno.

7. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Beniamino Caravita pone anzitutto la questione se una riflessione sulla riforma del sistema elettorale debba essere necessariamente collegata ad una riforma costituzionale.

Sotto questo profilo, quattro sono i principali temi su cui occorre riflettere:

1) voto di fiducia al Presidente del Consiglio,
2) potere di nomina e di revoca dei ministri al Presidente del Consiglio,
3) modifica al Titolo V,
4) bicameralismo (la riforma del bicameralismo è legata alla forma di Governo e non alla forma dello Stato).

Al fine di garantire la stabilità del sistema è necessario predisporre un bipolarismo funzionante, altrimenti si corre il rischio di ottenere l'effetto contrario.

Ciò detto, il primo problema è che non tutti i partiti dell'attuale sistema politico vogliono "schiacciarsi" in un bipolarismo maggioritario. Il secondo problema è che per attuare una riforma del sistema elettorale occorre avere un governo forte.

8. GIANNI FERRARA

Gianni Ferrara richiama l'attenzione sulla questione più preoccupante che occorre affrontare nell'attuale fase: il calo di democraticità del sistema politico italiano nel suo complesso. Quindi ritiene necessario sensibilizzare i partiti su questo preoccupante distacco dei cittadini dalle istituzioni.

Per ricostruire una rappresentanza politica efficace occorre tenere conto innanzitutto della prospettiva della riforma costituzionale, quale via da perseguire al fine di:

- rafforzare il Presidente del Consiglio, pur nell'ambito di un sistema parlamentare (da mantenere fermo, dato il risultato del referendum costituzionale del 2006), ed uscire, quindi, dalla logica dell'elezione diretta del Governo, che non appartiene alla forma di governo parlamentare;
- introdurre la sfiducia costruttiva;
- avviare un processo di riforma del bicameralismo che porti a configurare il Senato come camera di rappresentanza degli enti e delle autonomie locali.

Data questa prospettiva, che a ben vedere avvicinerebbe il sistema istituzionale italiano a quello tedesco, risulterebbe, quindi, necessario - per tendere ad una riforma complessiva e coerente del sistema politico e istituzionale - adottare anche il sistema elettorale tedesco, facendo in modo che non venga aggirato uno dei suoi elementi caratterizzanti: la clausola di sbarramento.

Rifiuta invece, nell'eventualità dell'adozione di un maggioritario a doppio turno, la soluzione Vedelcon la previsione del cd. "diritto di tribuna", per riservare una quota di seggi ai partiti che non accedono al secondo turno, mentre ritiene utile un rafforzamento del sistema D'Hondt.

Ravvisa, infine, nel sistema spagnolo un pericolo: che la maggioranza possa autonomamente decidere di aumentare il numero dei collegi, restringendone, quindi, l'ampiezza, in modo tale da rendere inaccessibile il Parlamento anche a partiti di media consistenza

(**GIOVANNI SARTORI** *spiega come in realtà tale pericolo non sussista, in quanto le circoscrizioni elettorali spagnole sono un'eredità del passato e il procedimento per una loro eventuale modifica è molto complesso*).

9. VINCENZO LIPPOLIS

Vincenzo Lippolis mette in evidenza come il bipolarismo "costrittivo" sia una forma che crea divisioni innaturali tra le forze politiche. Sarebbe, pertanto, opportuno cercare di costruire regole che favoriscano i processi di aggregazione ed ottenere, quindi, effetti bipolari o anche tripolari, sulla base di processi politici e non solo per effetto di introduzione di nuove regole.

Si dichiara contrario al *referendum* e ravvisando nel dibattito in corso sui media una massiccia presenza dei costituzionalisti pro-referendum, suggerisce che le voci discordanti si facciano sentire con più forza, in modo da non dare la falsa idea che la maggior parte dei costituzionalisti sia tutta a favore del *referendum*.

Il *referendum* produrrà un effetto di finzione se si andrà a liste composite ed eterogenee, un effetto incostituzionale se il premio andrà ad unico partito del 25-30%; non produrrà alcun effetto sul premio di maggioranza del Senato.

Emerge la necessità di un'altra riforma: la riduzione dei tempi del giudizio di ammissibilità costituzionale del referendum. La politica, oggi, è infatti sospesa in attesa del giudizio della Corte costituzionale che potrebbe cancellare tutta la questione sollevata dal *referendum*.

Giudica favorevolmente il ricorso al modello tedesco poiché la quota uninominale favorisce il rapporto eletti-elettori, la soglia di sbarramento riduce la frammentazione, e la formazione di una maggioranza governativa in Parlamento produce l'aggregazione di partiti affini.

Un sistema elettorale che imponga la preventiva indicazione del Premier, del programma e della maggioranza, che debba restare rigida nella legislatura forzerebbe il modello di forma di governo parlamentare.

Ritiene, infine, che il bicameralismo paritario sia un elemento fortemente condizionante per la legge elettorale; la quale dovrebbe consentire proprio per questo margini di flessibilità nella formazione di maggioranze sufficientemente ampie da risultare tali in entrambe le Camere.

10. VALERIO ONIDA

Valerio Onida pone l'accento sul rapporto tra riforme elettorali e riforme costituzionali. Sebbene queste ultime siano auspicabili, ciò non significa che debbano essere una conseguenza inevitabile delle prime. Sottolinea la necessità di riformare il Senato, rendendolo una camera "diversa", essendo ormai diventato assurdo il bicameralismo perfetto.

Sostiene, inoltre, che un sistema elettorale non debba preservare un dato sistema politico, ma debba al contrario agevolarne l'evoluzione permettendo cambiamenti e miglioramenti. Ritiene che il peggior difetto del sistema attuale sia invece proprio quello di "ingessare" il sistema politico esistente.

Afferma, inoltre, che il bipolarismo è diventato un vero e proprio "mito", mentre in realtà esso non rappresenta più la condizione necessaria per assicurare l'alternanza, così come veniva inteso precedentemente. Non solo è errato rafforzare il bipolarismo, ma è necessario anche sfatare il mito della cosiddetta "democrazia di investitura". Ciò che occorre è favorire la formazione di maggioranze coese, in modo da ricondurre l'attuale dibattito politico a considerazioni e valutazioni di merito e non solo a problemi di schieramento.

Richiamando l'intervento di Giuliano Amato, sostiene che pur essendo prematuro introdurre le primarie di collegio per legge, sarebbe tuttavia auspicabile che esse si imponessero almeno come consuetudine.

Conclude sostenendo che più che discutere di modelli, occorre individuare gli obiettivi da perseguire quali, ad esempio, la formazione di maggioranze coese, l'abolizione del premio di maggioranza, la riduzione della frammentazione partitica.

11. FULCO LANCHESTER

Fulco Lanchester ritiene che i materiali raccolti da Astrid non abbiano tenuto conto dei sistemi elettorali adottati in Europa centrale e orientale. Invita, pertanto, ad allargare l'orizzonte in tal senso.

Sostiene che il dibattito attuale sia ancora molto confuso. I sistemi elettorali sono sistemi tecnici ad altissima valenza politica, pertanto è con il sistema dei partiti che occorre confrontarsi. Quali partiti? Quale sistema partitico? L'esperienza del '93 – '95 ha dimostrato che le premesse per l'adozione di un sistema maggioritario erano sbagliate.

Per quanto riguarda le tre soluzioni prospettate da Enzo Cheli sui sistemi elettorali citati in apertura del dibattito, le sue preferenze sono per il "proporzionale corretto" . Contesta la funzionalità del voto all'estero. Si dichiara contrario all'uso dell'istituto referendario in materia elettorale e ritiene che la Corte potrebbe dichiarare l'inammissibilità dei quesiti referendari oggi in discussione.

12. FRANCESCO PIZZETTI

Francesco Pizzetti concorda con Valerio Onida sulla necessità di stabilire degli obiettivi piuttosto che discutere astrattamente di sistemi elettorali. Ricorda che il dibattito in corso è partito con due obiettivi di fondo: la governabilità e la scelta dei governanti da parte dei cittadini. Poi la via si è man mano ristretta ad imbuto. Bisogna sapere se quei due obiettivi siano ancora un valore. Ritiene di sì. Se si ritiene di sì, occorre allora discutere anche di regolamenti parlamentari, e del voto di fiducia da entrambe le Camere. Tra le tante questioni che animano il dibattito in corso, ritiene che ve ne sia una di fondo su cui occorre ragionare preliminarente: si vuole un sistema parlamentare in cui i governi si fanno e si disfano in Parlamento o un sistema in cui il Governo sia scelto dal corpo elettorale?

13. GAETANO AZZARITI

Gaetano Azzariti ritiene che una riflessione sulla riforma del sistema elettorale debba poggiare su due differenti piani, ovvero sulla rappresentanza e sulla stabilità. Dal 1993 il secondo ha assorbito il primo. Con l'ultima riforma del 2005 (e con la nomina dei parlamentari da parte dei partiti) la rappresentanza è completamente sparita. Il problema è che la stabilità alla quale si è puntato è coincisa esclusivamente con la durata del Governo.

Ma durata significa stabilità? E, soprattutto, la stabilità è raggiungibile solo attraverso i sistemi maggioritari? A quest'ultima domanda, anche alla luce dell'esperienza inglese, la risposta dovrebbe essere negativa. Esistono altri strumenti per garantire la stabilità.

Concorda, comunque, con quanto evidenziato più volte nel corso del seminario, ovvero che l'attuale sistema elettorale contrasta con la forma di governo vigente.

14. LEOPOLDO ELIA

Leopoldo Elia pone in evidenza tre questioni:

1 – la confusione tra legittimazione e omogeneizzazione (riduzione della conflittualità) delle forze politiche;

2- la compatibilità tra un sistema elettorale anche proporzionale e la ricerca di una maggioranza, o di uno schieramento, precostituito;

3- la pericolosità di entrambe le scelte oggi in campo: la ricerca di un compromesso tra le forze politiche per una riforma del sistema elettorale sul modello in uso nelle Regioni e il *referendum* (che comunque manterrebbe in vigore le differenze tra le due camere indotte dal sistema elettorale vigente) sono due scelte minimaliste, entrambe votate ad un gioco al ribasso.

Conclude evidenziando come la prospettiva di un miglioramento del bipolarismo (l'obiettivo che ci si pone) si possa ottenere attraverso un adattamento del modello spagnolo.

15. PAOLO CARETTI

Paolo Caretti è d'accordo sull'esistenza di una connessione tra riforma elettorale e riforma costituzionale. Ritiene che il gruppo di lavoro dovrebbe sottolineare questo punto più degli altri, in quanto è un tema che incide fortemente su ogni ipotesi di riforma elettorale.

Ritiene che la legge elettorale non si possa caricare di finalità salvifiche per ogni ordine di problemi: c'è infatti tutta una legislazione di contorno – quale ad esempio la disciplina dei regolamenti parlamentari – su cui non si è intervenuti e su cui occorrerebbe invece intervenire.

In merito al *referendum*, sostiene di non credere affatto nella possibilità di un rigetto della richiesta referendaria: la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale ha mantenuto come cardine l'ammissibilità dei quesiti laddove la normativa di risulta assicuri l'elezione dell'organo. Ribadisce la sua contrarietà al *referendum*, non solo per gli effetti perversi

che produrrebbe la sua eventuale approvazione, ma soprattutto perché non ritiene che si possa, con un *referendum* manipolativo, costruire un razionale sistema elettorale.

Ritiene che l'idea di porre al centro l'elettore che vota sia i rappresentanti in Parlamento che il Governo, sia una vulgata comune priva di fondamento costituzionale. E' entrata, infatti, come regola di prassi nella nostra forma di governo l'obbligo di tornare al voto se vien meno la maggioranza politica uscita dalle elezioni.

Si dovrebbe invece immaginare una legge elettorale, che possa ripristinare regole che ormai sono abbandonate. Il sistema elettorale non può coattivamente obbligare la maggioranza ad essere autosufficiente nella forma uscita dalle urne.

16. PIERO ALBERTO CAPOTOSTI

Piero Alberto Capotosti sottolinea la sua contrarietà al *referendum* elettorale e al premio di maggioranza.

Mostra, invece, perplessità sul rapporto pregiudiziale tra riforme elettorali e riforme costituzionali. Sostiene tuttavia la necessità di introdurre dei piccoli ritocchi al sistema quali, per esempio, il rafforzamento dei poteri del Premier, l'introduzione della sfiducia costruttiva, anche se quest'ultima porterebbe alla stabilizzazione del Governo ma non necessariamente alla coesione della maggioranza.

Non è favorevole a una riforma elettorale di tipo costrittivo, ma auspica l'adozione di un sistema dalle potenzialità aperte.

Come Onida, sostiene la necessità di sfatare il mito del bipolarismo. Ribadisce con forza il bisogno di ricreare un rapporto tra società civile e partiti, tra società civile e politica. Critica, tra l'altro, i partiti costruiti a tavolino, *ad personam.*

17. ANTONIO AGOSTA

Antonio Agosta ritiene che ci sia innanzitutto un mito da sfatare e cioè che sia il sistema elettorale a determinare il sistema partitico. In realtà è il sistema dei partiti che produce il sistema elettorale. Occorre, quindi, che un sistema elettorale non imponga dei vincoli, né agisca come strumento totalitario che induce delle trasformazioni del sistema politico, ma aiuti a sprigionare le potenzialità insite nel sistema partitico stesso.

A tal fine suggerisce un sistema ispirato al modello spagnolo, che mantenga alcuni elementi di flessibilità.

Per la Camera propone: circoscrizioni pluriprovinciali - eventualmente dividendo le province più grosse, per un massimo di 12-15 o 20 seggi.

Il punto è rispettare la fisiologia del sistema partitico, premiare e incentivare la crescita dei soggetti partitici, non indurne l'aggregazione forzata.

Per il Senato propone, invece, il ritorno al sistema in vigore dal 1993, che era basato sulla rappresentatività di porzioni del territorio e favoriva le coalizioni.

18. ROBERTO NANIA

Roberto Nania ritiene che le regole del sistema elettorale condizionino il sistema politico. Il *referendum* che ha introdotto il meccanismo maggioritario si muoveva nel vuoto (il *referendum* doveva ristrutturare il sistema politico con nuove regole). Anche il *referendum* attuale si muove con le stesse logiche: vuoto politico = nuove regole per ristrutturare il sistema politico.

Il vizio di fondo, pertanto, è di ritenere che ciò possa avvenire senza recuperare le grandi culture politico-istituzionali. Ma per far questo il sistema elettorale più appropriato è quello tedesco.