

PERCORSI

---

*Diritto*

I lettori che desiderano informarsi  
sui libri e sull'insieme delle attività della  
Società editrice il Mulino  
possono consultare il sito Internet:

**[www.mulino.it](http://www.mulino.it)**

CENTRO STUDI GIURIDICI E POLITICI DELLA REGIONE UMBRIA

ISTITUZIONI E SISTEMA  
POLITICO IN ITALIA:  
BILANCIO DI UN VENTENNIO

A CURA DI  
MAURO VOLPI

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

*Il volume raccoglie le relazioni tenute al Convegno su «Istituzioni e politica in Italia: bilancio di un ventennio e prospettive», tenutosi a Perugia l'8/9 novembre 2013, organizzato dal Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria. Le relazioni sono state riviste dagli Autori.*

ISBN 978-88-15-25720-8

---

Copyright © 2015 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito [www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)

## INDICE

I.	Bilancio di un ventennio, <i>di Mauro Volpi</i>	p. 7
II.	Che ne è stato della Costituzione?, <i>di Mario Dogliani</i>	27
III.	Politica, iperpolitica, populismo, <i>di Alfio Mastropaolo</i>	41
IV.	La forma di governo: elasticità <i>versus</i> rigidità, <i>di Massimo Villone</i>	65
V.	Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo?, <i>di Cesare Pinelli</i>	75
VI.	Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale, <i>di Oreste Massari</i>	87
VII.	La parabola della presidenza della Repubblica, <i>di Massimo Luciani</i>	121
VIII.	Il Presidente personale, <i>di Mauro Calise</i>	137
IX.	Le trasformazioni della politica italiana. Uno sguardo d'insieme, <i>di Carlo Galli</i>	161

ORESTE MASSARI

SISTEMI DI PARTITO, EFFETTI  
DEI SISTEMI ELETTORALI DOPO IL 1993  
E LA RIFORMA ELETTORALE

1. *Introduzione: le finalità dei sistemi elettorali e il caso italiano dalla Prima alla Seconda Repubblica*

Qual è lo scopo primario di un buon sistema elettorale? La dottrina ci dice che è quello di assicurare un giusto equilibrio tra rappresentatività e governabilità, tra voto alla lista e voto alla persona, tra rappresentanza nazionale e rappresentanza territoriale, tra potere dei partiti e potere degli elettori [Massari e Pasquino 1994]. Insomma, il sistema elettorale, incidendo sul sistema dei partiti [Sartori 2004], è una delle condizioni per un buon funzionamento dei governi democratici. Secondo i contesti e le priorità si può però privilegiare – in sede di ingegneria costituzionale – l’una o l’altra delle finalità di un sistema. Se guardiamo alla finalità insita nella logica di funzionamento di tutti i sistemi elettorali, maggioritari, proporzionali o misti, nei paesi occidentali o perlomeno europei, troviamo che la finalità è di ridurre la frammentazione partitica sul versante rappresentanza-governabilità. Non a caso i sistemi proporzionali dei paesi europei comparabili per scala di dimensioni all’Italia, e cioè quelli di Germania e Spagna, hanno avuto finora, grazie a vari meccanismi disproporzionali (soglie, grandezza delle circoscrizioni e formula elettorale), effetti maggioritari. Solo questo è il contributo dei sistemi elettorali alla governabilità. Né di più né di meno. Ma in Italia non ci si è limitati a questo.

In Italia il sistema elettorale ha avuto la sorte di incarnare – nella vulgata non solo dell’opinione pubblica ma anche di gran parte delle élite politiche e intellettuali – la causa prima di tutti i mali della e nella prima fase della Repubblica e la soluzione ultima di tutto ciò che non funziona nella seconda fase della storia repubblicana. Da sempre, cioè, la riforma

elettorale è stata sovraccaricata di responsabilità enormi e a essa non pertinenti direttamente [Bowler e Donovan 2013; Lippolis 2014].

Nella Prima Repubblica il sistema elettorale, allora proporzionale, è stato indicato come la causa dell'assenza di alternanza, della conseguente degenerazione partitocratica, della natura bloccata e anomala della nostra democrazia.

In realtà, il sistema elettorale vigente fino al 1993 non c'entrava niente con la maggior parte di questi problemi, certamente non con l'assenza dell'alternanza [Gambetta e Warner 1994]. Era l'esistenza di un sistema partitico caratterizzato dal pluralismo polarizzato [Sartori 1976; 1982] – con la presenza in particolare di un forte partito comunista che non poteva e non voleva essere il partito dell'alternanza<sup>1</sup> – che rendeva impossibile l'alternanza e un bipolarismo normale. Come controprova si può addurre che sistemi elettorali proporzionali, sia pure corretti, possono avere effetti maggioritari, ossia possono produrre alternanza, come in Spagna e Germania. Così come, all'inverso, sistemi maggioritari possono avere effetti proporzionali in presenza di un sistema partitico destrutturato [Massari e Pasquino 1994]. Non è insomma il sistema elettorale in quanto tale che determina effetti sistemici, ma è la sua interazione con un determinato sistema partitico [Sartori 1984].

Egualmente, il sistema elettorale proporzionale non era particolarmente responsabile della frammentazione partitica. In media i partiti che contavano nella Prima Repubblica erano non più di sette, un numero cioè non particolarmente alto, specie se paragonato con l'altissimo numero dei partiti che «contano» nella Seconda Repubblica, che

<sup>1</sup> Tutta la pubblicistica del partito fino al 1989 si basava sulla distinzione tra alternanza (che veniva rifiutata, perché cambiamento all'interno del sistema) e alternativa (accettata perché alternativa di e al sistema). Analogamente si distingueva tra l'aggettivo riformista (da rigettare) e riformatore (accettato perché distinto dalla tradizione socialista/socialdemocratica/laburista). Era la natura, insomma, comunista del partito che lo rendeva inutilizzabile, oltre che non disponibile, per l'alternanza. La famosa *conventio ad excludendum* non faceva altro che registrare questo dato di fatto sistemico.

ha un sistema elettorale prevalentemente maggioritario. La natura strutturata del primo sistema partitico italiano agiva, in osservanza delle leggi di Sartori, come argine e barriera alla frammentazione.

Dove, invece, il proporzionale poteva avere una qualche responsabilità, era nel particolare modo di eleggere i singoli candidati tramite le preferenze multiple. Questo sistema, pur in astratto democratico, affidando agli elettori la scelta dei candidati, era effettivamente degenerato, dando luogo a diffusi fenomeni di corruzione, di voto di scambio, di controllo capillare del voto (specie nelle aree ad alta intensità criminale), di abnorme aumento dei costi delle campagne elettorali, di formazione di cordate dentro i partiti che andavano ad alimentare le correnti ecc. Giustamente il referendum del 1991 spazzò via questo sistema, riducendo le preferenze multiple a una sola, anche se pure la preferenza unica poneva problemi nella vita interna dei partiti [Massari 1993; Pasquino 1993; Calise 2013].

Nella Seconda Repubblica è invece accaduto, e accade tuttora, di volere assegnare al sistema elettorale comunque sia, anche in assenza di una riforma costituzionale complessiva, addirittura la finalità di operare il passaggio da una democrazia bloccata a una democrazia maggioritaria, che nella vulgata italiana dovrebbe essere caratterizzata da: bipolarismo, alternanza, scelta diretta da parte dell'elettorato del premier, del governo, della maggioranza di governo, del programma [Massari 1995]. La democrazia maggioritaria, come reinterpreta in Italia da Segni a Berlusconi e fino ai numerosi «saggi» trasversali dell'ultima Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, è stata intesa all'insegna del «direttismo», come una sorta di democrazia immediata tra corpo elettorale e governo, saltando completamente il Parlamento e con esso la natura parlamentare della democrazia maggioritaria. La legge elettorale dovrebbe allora, secondo questa prospettiva, incidere direttamente sulla forma di governo, proposito esplicitamente ottenuto prima con l'indicazione sulla scheda del candidato premier a opera dei partiti (2001) e poi con l'indicazione per legge del capo della coalizione (2005),

entrambe da assumere come una sorta di elezione diretta. Come prolungamento istituzionale della legge elettorale si è sempre preferito dai nostri ideologi del maggioritario il cosiddetto e presunto «premierato forte», piuttosto che la razionalizzazione della forma di governo parlamentare o lo stesso semipresidenzialismo [Sartori 2002; Ignazi 2004; Massari 2008; Volpi 2013]. La ragione di questa preferenza – visibile anche nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013 – è che solo nel presunto premierato forte si realizza l’investitura (democrazia) diretta da parte dell’elettorato del Premier e del governo. Negli altri due casi ciò non avviene, perché o il Premier non è eletto direttamente (forma di parlamentarismo razionalizzato) o perché si elegge direttamente solo il Presidente, mentre il governo conserva il collegamento con il Parlamento.

## 2. *Il «Mattarellum», il sistema dei partiti e il fallimento del bipolarismo di coalizione*

In seguito al successo del referendum elettorale del 18 aprile 1993, il governo Ciampi (il primo nella storia italiana a essere guidato da un non-parlamentare, quasi a simboleggiare l’eccezionalità della vita parlamentare italiana, e il primo governo cosiddetto dei «tecnici» o del Presidente) fa approvare il 4 agosto 1993 una legge elettorale per la Camera e per il Senato che per il 75% dei seggi è maggioritaria (collegi uninominali a turno unico) e per il 25% è proporzionale (alla Camera con liste chiuse di partito e con la soglia di sbarramento al 4%, al Senato con recupero dei candidati meglio piazzati nei collegi uninominali). L’introduzione del turno unico non era l’unica soluzione possibile per superare il sistema proporzionale, giacché sul tappeto c’era anche la scelta del doppio turno francese [Pappalardo 1994], ma era certamente la peggiore, perché veniva adottata proprio nella più acuta fase di destrutturazione del sistema partitico. Sebbene l’illusione di molti attori fosse di replicare il bipartitismo inglese – dimenticando che in Inghilterra non

fu il *plurality* a creare il bipartitismo, ma fu, al contrario, il bipartitismo preesistente a introdurre il collegio uninominale e il *plurality* come oggi lo conosciamo [Fischella 2009; Massari 1994] – gli effetti furono di aumentare la frammentazione partitica e di dar vita a un bipolarismo di coalizione illusorio e perciò destinato al fallimento.

Sebbene il nuovo sistema elettorale fosse frutto di un compromesso tra le richieste referendarie e il vecchio ceto politico (e, infatti, la nuova legge elettorale sarà definita da Sartori *Mattarellum* a significarne la fattura pasticciata), e fosse pertanto un sistema difettoso e farraginoso [Pappalardo 1994], esso concludeva e poneva termine comunque al sistema politico tradizionale o alla cosiddetta «Prima Repubblica». Le tre elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001 sanciranno l'abissale distacco dal sistema partitico ancora presente nel 1992 e la comparsa di nuovi attori e di un inedito sistema partitico.

Il sistema dei partiti che si manifesta con le elezioni politiche del 1994, le prime a svolgersi con il nuovo sistema elettorale misto, è composto di vecchi partiti che hanno cambiato simbolo, sigla, denominazione e che hanno subito tutta una serie di scissioni e da nuovi partiti. Tra questi bisogna distinguere quelli veramente nuovi, nati *ex novo* proprio in vista delle elezioni del 1994 (come Forza Italia), o comunque quelli nati dalla dissoluzione del vecchio e precedente sistema dei partiti (come la Lega Nord), quelli frutto di scissione da precedenti partiti tradizionali e quelli che si sono formati inizialmente a livello parlamentare per poi ricomporsi tramite fusioni e aggregazioni varie. Il conteggio risulta veramente complicato a causa della natura ancora fluida del nuovo sistema partitico. Ma non c'è dubbio che proprio il nuovo sistema elettorale diede un forte impulso a questa fluidità, o comunque non pose argini e barriere alla frammentazione. Anzi la incoraggiò.

A causa della formazione di larghe alleanze elettorali per la vittoria nei collegi uninominali si offriva, infatti, anche a piccolissimi partiti un potenziale di coalizione e di ricatto (nel momento della costituzione delle alleanze elettorali per la conquista dei seggi nella parte maggioritaria) che ne facilitava

la formazione e la riproduzione. Alla fluidità nel sistema dei partiti corrispondeva, poi, una fluidità delle stesse coalizioni elettorali, che, infatti, cambiavano da un'elezione all'altra. Le coalizioni, sempre cangianti, si costituivano non solo per la vittoria nei singoli collegi elettorali, ma si proponevano contemporaneamente come coalizioni per il governo secondo uno schema di democrazia maggioritaria e dell'alternanza. Questo schema si è riproposto, oltre che nel 1994, anche nelle elezioni del 1996 e del 2001. Da questo punto di vista, il sistema dei partiti veniva definito come bipolare e veniva assunto come adatto alla competizione e alla logica di funzionamento di una democrazia maggioritaria. È vero che non esistevano più partiti antisistema o non coalizzabili in maggioranze di governo (com'erano stati il Pci e il Msi), e che quindi il sistema aveva da tempo cessato di essere un pluralismo polarizzato, che non esisteva più un forte partito di centro in grado di bloccare l'alternanza e una competizione bipolare. È indubbio pure che il bipolarismo, cioè la democrazia dell'alternanza, si sia radicato nell'elettorato [Pappalardo 2002]. Gli elettori attraversavano poco i poli e i maggiori spostamenti elettorali avvenivano all'interno di questi. In più, tutte le elezioni fino al 2001 hanno penalizzato quei partiti che si sono presentati come esplicitamente critici del bipolarismo (è il caso di Democrazia Europea di D'Antoni-Andreotti) o comunque non coalizzati (Italia dei Valori di Di Pietro, Lista Bonino dei radicali ecc.). Ma bastava tutto questo a ritenere il bipolarismo italiano «normale» o comunque funzionante rispetto agli scopi per i quali era stato invocato durante la crisi e rispetto agli standard delle democrazie europee maggioritarie?

Nelle tre elezioni svoltesi con il *Mattarellum* le alleanze elettorali sono state tutte diverse. Nelle elezioni del 1994 e del 1996 nessuna alleanza elettorale ottenne la maggioranza assoluta dei seggi. Nel 1994 il centrodestra si presentò con due diverse alleanze elettorali, la prima al Nord tra Fi e Ln (Polo delle Libertà), la seconda al centro-sud tra Fi e An (Polo del Buongoverno), per l'impossibilità di tenere assieme due partiti, An e Ln, allora alternativi l'uno all'altro. Il governo che si formò dopo fu perciò un governo postelettorale

e di coalizione classica, non certo l'espressione di un voto diretto a un'unica coalizione. Tanto vero che durò ben poco per l'uscita della Lega dalla maggioranza nel dicembre 1994. Non a caso, a testimoniare il fallimento della prima prova del bipolarismo maggioritario, seguì il governo «tecnico» di Dini (1995-1996). Ma anche la seconda prova nel 1996 non fu positiva. La coalizione di centrosinistra, l'Ulivo, guidata da Prodi non ottenne la maggioranza assoluta dei seggi e il governo si poté formare grazie all'appoggio esterno di Rifondazione Comunista. Il governo Prodi durò poco: nell'ottobre 1998 Rifondazione ritirò la fiducia e il governo cadde. Seguirono i due governi D'Alema e il governo Amato, tutti e tre senza un rapporto con il voto del 1996, giacché formati grazie all'apporto di parlamentari che, staccatisi dai partiti che li avevano eletti nel centrodestra, formarono il gruppo parlamentare/partito dell'Udr guidato da Cossiga.

Ma ciò che importa più notare è che le coalizioni elettorali che si presentavano unite nei collegi uninominali si disarticolavano poi in Parlamento, dando luogo a distinti gruppi parlamentari [Verzichelli 2002]. Al bipolarismo elettorale non corrispondeva cioè un corrispondente bipolarismo parlamentare. Si può ben parlare a questo proposito di «sistemi di partito in Italia ben distinti a livello elettorale e a livello parlamentare» [Giannetti e Laver 2001, 532]. La retorica del bipolarismo italiano in realtà occultava il fatto che il bipolarismo operava solo come formazione di «cartelli» elettorali e che per il resto, in Parlamento, il sistema partitico continuava a presentarsi come un sistema partitico estremamente atomizzato.

Si può obiettare a questi giudizi richiamando l'esito delle elezioni del 2001, che potevano in qualche modo far pensare «finalmente» alla riuscita del maggioritario [Bartolini e D'Alimonte 2002]. È indubbio, infatti, che la terza competizione elettorale avesse superato gli stratagemmi e le debolezze delle due precedenti, assegnando alla Casa delle Libertà una netta, chiara e incontrovertibile maggioranza parlamentare in entrambe le Camere [Pasquino 2002; Bartolini e D'Alimonte 2002]. Si poteva ritenere che il governo avesse ricevuto, dunque, un mandato popolare sul candidato

Premier (il cui nome tra l'altro era per la prima volta presente sulla scheda elettorale), sulla coalizione e sul programma. Il governo formatosi all'indomani delle elezioni 2001 aveva, sulla carta, tutte le condizioni per essere un governo di legislatura. Ma così non fu. Il governo di Berlusconi II (11 giugno 2001-23 aprile 2005), che prometteva di essere «di legislatura» appunto, dovette cedere il passo, attraverso una crisi di governo formale in piena regola, al Berlusconi III (23 aprile 2005-17 maggio 2006). Ma nel passaggio tra il Berlusconi II e il Berlusconi III si era infranto il sogno del bipolarismo italiano come forma realizzata di democrazia maggioritaria. Nelle democrazie maggioritarie, infatti, si hanno governi di legislatura e non si aprono crisi formali di governo all'interno della legislatura, fatto che accade invece frequentemente nelle democrazie non maggioritarie. Anche la legislatura 2001-2006 non produsse, dunque, un governo di legislatura, e quindi non poteva rientrare nello schema di una democrazia maggioritaria.

Volendo trarre un bilancio complessivo ed equilibrato sul rendimento e gli effetti del sistema elettorale maggioritario italiano, si può tranquillamente affermare che: *a*) il turno unico con la formazione di alleanze elettorali aveva riproporzionalizzato il sistema elettorale, permettendo la sopravvivenza di numerosi partitini (che è la tesi costantemente sostenuta per primo da Sartori); *b*) la riproporzionalizzazione non è dipesa dal canale proporzionale, la cui soglia del 4% permetteva al massimo 7-8 partiti, ma proprio dal turno unico, grazie alla capacità di ricatto coalizionale dei piccoli partiti (complessivamente si avranno anche 13-14 partiti e partitini); *c*) il sistema ha prodotto o accompagnato la nascita – tramite le alleanze elettorali in ogni collegio uninominale – di un bipolarismo di coalizione; *d*) questo bipolarismo di coalizione ha reso possibile l'alternanza; *e*) ma il bipolarismo di coalizione non permetteva il funzionamento maggioritario della democrazia, e comunque non era in grado di produrre governabilità e/o efficacia dell'azione di governo, a causa del suo carattere eterogeneo e della presenza al suo interno di una molteplicità di soggetti titolari di una sorta di potere di veto; *f*) sul lato della scelta degli

eletti da parte degli elettori, il sistema garantiva, grazie al collegio uninominale, un rapporto trasparente e diretto di responsabilità e di radicamento territoriale (nonostante la pratica dei «paracadutati»).

Al termine della legislatura del 2001-2006 il *Mattarellum* appariva ai leader di entrambi gli schieramenti uno strumento oramai non più sufficiente a sostenere le ragioni della governabilità, e soprattutto di una governabilità propria di una democrazia dell'alternanza. Sarà però rimpianto, tanto da tentare di farlo rivivere periodicamente, dopo l'esperienza della legge elettorale che gli subentrerà nel 2005.

### 3. *La legge Calderoli: il tentativo di preservare il bipolarismo coatto italiano*

La legge elettorale Calderoli del 2005, detta poi *Porcellum*, per il Parlamento nazionale porta con sé un peccato d'origine. Essa fu pensata e approvata, alla fine della XIV legislatura, dall'allora maggioranza di centrodestra con espliciti fini e convenienze di parte<sup>2</sup>. Il passaggio dal sistema fondato sul collegio uninominale a quello integralmente proporzionale, con soglie e premio di maggioranza, fu motivato dal fatto che la coalizione di centrodestra aveva sempre preso dal 1994 al 2001 più voti al proporzionale che al maggioritario [Bartolini e D'Alimonte 2002]. Si eliminò dunque tanto il collegio uninominale quanto la doppia scheda (per il candidato nella parte maggioritaria, per la lista nella parte proporzionale). Il nuovo sistema,

<sup>2</sup> E si tenga conto, a ulteriore riprova della partigianeria del centrodestra, che inizialmente la proposta di riforma era stata congegnata come un vero e proprio colpo di mano, una vera e propria truffa. Essa, infatti, prevedeva che i voti dei partiti coalizzati che non superassero la soglia di sbarramento non venissero conteggiati ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza. Data la conformazione del centrosinistra, composta di molti partitini, ciò significava mettere fuori gioco dal 7 al 10% dei voti della coalizione di centrosinistra. Non a caso Prodi all'epoca invocò la più ampia mobilitazione di piazza. Per fortuna, quest'aspetto truffaldino fu poi abbandonato.

prima ancora della sentenza della Corte, fu continuamente, puntualmente e variamente criticato. Chi scrive aveva in più occasioni parlato di numerosissime irrazionalità [Massari 2007]. Riassumiamole.

### 3.1. *Il premio di maggioranza*

La finalità principale che il centrodestra si era proposto di raggiungere nella legge cosiddetta *Porcellum* era indubbiamente quella di salvaguardare il bipolarismo e di assicurare la governabilità tramite un premio di maggioranza. In questi fini c'era una continuità con la precedente legge elettorale. Così come con il collegio uninominale nel *plurality*, anche con il premio s'incentivava la formazione di due principali coalizioni elettorali in competizione tra loro in uno schema bipolare. Ma c'era una palese contraddizione e incoerenza tra finalità (bipolarismo e governabilità) e mezzi adottati, tanto da dar luogo a una evidente irrazionalità della legge. Il premio, per com'era congegnato, era palesemente irrazionale e assolutamente inadeguato a realizzare la finalità che il legislatore si proponeva.

Com'era possibile assicurare la governabilità con ben 18 premi di maggioranza? Non esisteva, infatti, un solo premio di maggioranza, ma ben 18: 1 alla Camera e 17 al Senato. Inoltre i cittadini della Valle d'Aosta né alla Camera né al Senato partecipavano con il loro voto all'attribuzione di questo premio e quindi un loro diritto era menomato. 18 premi erano una lotteria! Al Senato 17 premi regionali erano in grado di elidersi a vicenda. Viene da domandarsi come sia stato possibile che una simile legge abbia potuto essere promulgata dal Capo dello Stato dell'epoca. Una simile legge non doveva passare per semplice buon senso. C'è quindi stata un'insipienza sia delle forze politiche sia delle più alte cariche istituzionali, oltre che dei consiglieri giuridici del Presidente dell'epoca. Ma se anche si fosse assegnato al Senato un premio nazionale e non su base regionale, questo avrebbe comportato comunque delle irrazionalità, perché due premi non possono comunque coesistere. L'idea della

governabilità affidata a un premio in presenza di un bicameralismo è irrazionale essa stessa. O si ha il premio senza bicameralismo, o il bicameralismo senza premi.

Altra palese contraddizione – palese e abnorme – è la disproporzionalità, teoricamente enorme, che poteva esserci tra voti e seggi. Teoricamente e astrattamente si poteva ottenere alla Camera un premio del 54% dei seggi con il 30%, il 20% dei voti e così via in una simulazione poi non tanto irrealistica, vista la liquefazione del sistema dei partiti. Questa irrazionalità era legata all'assenza di soglie per ottenere il premio. In generale, si può notare che il premio di maggioranza in quanto tale, nell'esperienza internazionale e per com'è stato studiato dalla letteratura politologica, non è uno strumento molto usato. È uno strumento poco chiaro, poco usato e periferico. Come modelli possono essere presi quello francese del 1951, quello argentino, quello greco, e pochi altri paesi. Internazionalmente, insomma, il premio è uno strumento assolutamente marginale. Passando al caso italiano, abbiamo il modello delle leggi del 1923 e del 1953, a parte l'esperienza comunale. Ma sono tutti esempi che prevedevano una soglia, per quanto discutibile. La legge del 1953 prevedeva persino la maggioranza del 50% + 1! Comunque sia, i premi non hanno mai garantito la governabilità per varie ragioni.

Ma esisteva un'altra finalità, meno conosciuta, meno esplicitata, tuttavia presente nella logica del premio del *Porcellum*, che era quella di continuare quel meccanismo introdotto dal vecchio sistema elettorale del *Mattarellum*, e cioè permettere di far eleggere direttamente i governi dall'elettorato.

### 3.2. *L'indicazione del capo unico della coalizione*

Connessa all'idea di eleggere direttamente il governo è l'indicazione del capo unico della coalizione<sup>3</sup>. Su questo

<sup>3</sup> Solo Giovanni Sartori denunciò immediatamente negli editoriali del «Corriere della Sera» l'incostituzionalità della nuova norma.

punto la Corte di Cassazione, nell'istanza di remissione alla Corte Costituzionale del giudizio di costituzionalità della legge del 2005, ha ritenuto di non sollevare la questione di costituzionalità. Va però segnalato come, non modificando le prerogative del Capo dello Stato, questa indicazione risultava del tutto pleonastica. E allora perché metterla? Anche se apparentemente inutile, questa indicazione si proponeva di immettere per via elettorale e surrettiziamente una determinata lettura della nostra democrazia, ossia che il Capo del governo deve essere eletto direttamente. Se non ci fosse stata questa lettura, che senso avrebbe avuto l'indicazione? Nonostante questo strumento fosse privo di qualsiasi fondamento giuridico, si richiedeva tuttavia all'elettore di esprimere una sua preferenza sul futuro capo dell'esecutivo. Ma questa era un'indicazione chiaramente di tipo plebiscitario che non trova assolutamente posto nel nostro ordinamento costituzionale della forma di governo. Anche se sfuggito alla sanzione d'illegittimità costituzionale, il punto non è meno criticabile.

### 3.3. *Liste bloccate e candidature multiple*

La lista bloccata dà un enorme potere ai partiti e tanto più grande quanto più grandi sono le circoscrizioni. Infatti, abbiamo liste che possono comprendere fino a 44 candidati (come in Puglia), e la cui elezione dipende solo dalla collocazione ordinale nella lista, ossia dalla decisione dei gruppi dirigenti (ristretti) partitici. Gli elettori possono solo votare una lista preconfezionata, senza incidere minimamente sulla scelta delle persone. In Germania c'è sì la lista bloccata, ma per la metà dei seggi, dato che l'altra metà è eletta in collegi uninominali, ma c'è anche una legge sulla democrazia interna dei partiti che garantisce che il processo di selezione dei candidati sia veramente democratico. Le liste bloccate, senza una legge che regolamenti la democrazia interna dei partiti, e liste perlopiù lunghissime, sono un ulteriore alimento alla partitocrazia e un'ulteriore offesa al diritto democratico degli elettori di poter scegliere anche

le persone. Qualsiasi sistema elettorale deve trovare un equilibrio tra voto al partito e voto alla persona (in questo senso il sistema tedesco è misto). Giustamente Gianfranco Pasquino ha definito il sistema del *Porcellum* un «sistema proporzionale spersonalizzato». E la spersonalizzazione non fa bene alla democrazia.

Ulteriore strappo alla sensibilità democratica dei cittadini è la possibilità di candidature multiple, anche in tutte e 26 le circoscrizioni. Il che comporta che il candidato plurieletto, eletto in più circoscrizioni, possa decidere chi fare subentrare al suo posto in una determinata circoscrizione. Le pluricandidature sono non solo un'ulteriore rete di sicurezza per i dirigenti politici, ma costituiscono anche un ulteriore potere di nomina a loro affidato.

#### 3.4. *Circoscrizioni plurinominali*

La legge elimina i collegi uninominali, ma mantiene le circoscrizioni della precedente legge per la parte proporzionale, che sono in numero di 26 più la Valle d'Aosta. Si pensi che le circoscrizioni del vecchio sistema proporzionale pre-'93 erano 32 più la Valle d'Aosta. Le attuali sono dunque più grandi persino del tanto vituperato proporzionale della Prima Repubblica. Il che ha conseguenze gravissime sulla natura della rappresentanza politica, nel rapporto cioè tra eletto e territorio/elettori di riferimento, sulle campagne elettorali dei singoli candidati, sulle spese elettorali e dunque, alla fine, sulla corruzione politica. Uno dei vantaggi del collegio uninominale è quello di stabilire un rapporto più ravvicinato tra eletto e il suo territorio (limitato), secondo un rapporto di responsabilità politica. Con le grandi circoscrizioni il rapporto di responsabilità si diluisce talmente da scomparire. Abbandonare il collegio uninominale per grandissime circoscrizioni plurinominali non è stata una buona operazione.

### 3.5. Soglie di sbarramento

Le soglie sono veramente minime (2% alla Camera per i partiti coalizzati, 4% per i non coalizzati, con la possibilità di attribuire seggi al partito che più si sia avvicinato al 2%) e comunque non hanno inciso positivamente sulla frammentazione. I partiti che sono stati ammessi al finanziamento pubblico per le elezioni 2006, ossia quelli che hanno superato l'1%, sono stati 19 e nella legislatura 2006-2008 i gruppi parlamentari alla Camera sono stati ben 15 (alcuni dei quali comprendevano più partiti, ognuno con potere di veto). Insomma, le soglie sono state perfettamente inutili rispetto allo scopo di ridurre la frammentazione.

### 3.6. Soglie di sbarramento e premio

Altra irrazionalità – e mi pare che nessuno l'abbia segnalata – è la contraddizione tra soglie di sbarramento e modalità di conteggio dei voti al fine di assegnare il premio di maggioranza. Con le soglie si escludono le liste che non raggiungono tali soglie, e difatti non eleggono nessuno. Tra i voti validi per l'assegnazione del premio concorrono invece tutte le liste collegate, anche quelle sotto soglia. E quindi queste ultime rientrano in gioco: escluse dalle soglie, sono incluse dal premio e quindi risultano utili e possono esercitare un minimo potere di contrattazione. Questo significa un'incentivazione della frammentazione, poiché anche un partito con l'1% può essere utile ai fini del premio di maggioranza. La frammentazione buttata via dalla porta, rientra dalla finestra. Il premio è uno strumento in contraddizione con l'introduzione di una soglia che è finalizzata a contenere la frammentazione.

Tutte queste aporie del *Porcellum* non sono rimaste tali solo su un piano astratto, ma si sono manifestate pienamente negli esiti prodotti dal *Porcellum* nelle tre tornate elettorali del 2006, del 2008 e del 2013. Basti pensare che solo nel 2008 la legge ha garantito una maggioranza omogenea nei due rami del Parlamento. Nel 2006 la coalizione di Prodi,

pur avendo meno voti della coalizione avversaria, ha conseguito una tale risicata maggioranza al Senato da minarne sin dall'inizio la stabilità governativa. Nel 2013 la coalizione di centrosinistra pur avendo un netto vantaggio sulla coalizione di centrodestra non raggiunge la maggioranza assoluta dei seggi al Senato. Il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta al Senato, e la situazione di estrema difficoltà che ne è conseguita per la formazione di un governo, ha messo definitivamente in discussione da un lato l'anacronismo del bicameralismo perfetto italiano, con la sua doppia fiducia, dall'altro l'irrazionale sistema di premi differenti tra Camera e Senato, che ha reso il raggiungimento di una maggioranza omogenea una sorta di lotteria. Da questo punto di vista una legge elettorale fondata sul premio di maggioranza mostra che nemmeno i premi – in presenza di un bicameralismo paritario – servono ad assicurare la governabilità. In più, l'elevatissimo premio per la Camera, privo del requisito del raggiungimento di un ragionevole quorum, distorce profondamente e in misura sproporzionata il criterio della rappresentatività<sup>4</sup>. Nel 2013 la prima coalizione, ossia il centrosinistra, per numero di voti si è vista assegnare il 54% dei seggi, 223 seggi in più rispetto alla seconda arrivata, pur avendo conseguito solo il 31,7% dei voti e superando quest'ultima solo dell'1,3% (i dati includono il voto all'estero che ha premiato la coalizione di centrosinistra, senza il quale il suo margine di vantaggio si sarebbe ridotto allo 0,4%). La natura estremamente disproporzionale di questo premio, profondamente lesivo del principio della rappresentanza, era evidentissima e come tale non poteva sfuggire alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale da parte della Consulta.

<sup>4</sup> Come già era stato indicato peraltro dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 15 del 2008 e come difatti poi avvenne con la nota sentenza del 4 dicembre 2013, depositata il 13 gennaio 2014.

#### 4. *Il fallimento dei tentativi referendari*

Un modo per stimare i termini culturali entro cui in Italia si è posta la questione della riforma elettorale è quello di valutare le varie e più significative proposte avanzate attraverso i numerosi tentativi referendari dal 1993 a oggi, sia che si siano svolti sia che siano stati respinti dalla Corte Costituzionale. Ebbene, a guardare complessivamente e retrospettivamente questi tentativi, non può non risaltare come tutti i maggiori quesiti posti siano stati figli di una cultura «direttista» e di una visione della democrazia maggioritaria profondamente sbagliata. Possiamo riassumere così questi tentativi:

a) quelli che, per riformare il *Mattarellum*, proponevano l'abolizione della quota proporzionale, nell'assunto che fosse il canale proporzionale a perpetuare la frammentazione partitica;

b) quelli che, per riformare il *Porcellum*, proponevano o di assegnare il premio solo alla lista singola e non alla coalizione, nell'assunto che fosse la natura coalizionale delle maggioranze di governo a non consentire il funzionamento maggioritario e la stabilità dei governi, secondo il modello Westminster, oppure di abrogare, con varie tecniche, il *Porcellum*, nell'assunto che l'abrogazione potesse di per sé far rivivere il sistema precedente.

La tesi qui sostenuta è che tutti questi assunti fossero profondamente sbagliati tanto sul piano teorico quanto sul piano dell'analisi e dell'interpretazione della realtà italiana.

I referendum di tipo a) furono due, il primo svoltosi il 18 aprile 1999 promosso da Mario Segni e da Antonio Di Pietro, il secondo il 21 maggio 2000 promosso dai radicali di Marco Pannella. Entrambi non raggiunsero il quorum, fermandosi rispettivamente al 49,6%<sup>5</sup> e al 32,4%, anche se

<sup>5</sup> Solo 150.000 erano i voti mancanti per superare il quorum del 50%. I promotori subito dopo l'esito contestarono la presenza di molte liste elettorali «gonfiate» a causa della mancata cancellazione di persone ormai scomparse da anni; si metteva in dubbio poi il voto estero dove, a fronte di 2.351.306 italiani residenti all'estero, solo lo 0,5% di questi erano realmente entrati in possesso del certificato elettorale necessario per votare: tutti gli altri non parteciparono al voto perché la legge italiana non prevedeva ancora il voto per i cittadini all'estero.

la quota per il sì dei votanti fu altissima (91,5% e 82%). L'eliminazione della quota proporzionale avrebbe, per i proponenti, tolto il maggiore ostacolo al dispiegamento integrale del vero maggioritario, portandosi dietro l'affermazione di un autentico bipolarismo e soprattutto il contenimento della frammentazione partitica. Peccato però che tale aspettativa fosse completamente al di fuori della realtà. Come già aveva ripetutamente dimostrato Giovanni Sartori dalle pagine del «Corriere della Sera», era il *plurality* del turno unico ad aver prodotto la proliferazione dei partiti e la sopravvivenza dei piccoli e piccolissimi partiti. Il meccanismo era semplice: dato che entrambi i poli formavano coalizioni per vincere nei collegi uninominali e dato che al fine della vittoria anche piccolissimi partiti erano determinanti (specie nei collegi cosiddetti marginali), questi partiti entravano in coalizione in cambio di un certo numero di seggi in collegi sicuri. Si aveva così la proporzionalizzazione del maggioritario a turno unico. Era il turno unico e la competizione basata sulle alleanze elettorali la causa della frammentazione, non certo la quota proporzionale della Camera, avendo questa quota una soglia del 4%. A conferma di quest'affermazione, basta andare a vedere i dati. Nelle elezioni del 1994 i partiti che superano la soglia del 4% sono 7, ma nel maggioritario conquistano seggi ben 12 partiti, escludendo i partiti regionali autonomistici; nell'elezione del 1996 il rapporto è di 8 a 11, e in quelle del 2001 di 5 a 9.

Dopo il fallimento di questi due referendum, bisognerà aspettare il 21 e 22 giugno 2009 per avere altri tre referendum contro la nuova legge elettorale del 2005. Questi referendum, promossi da Mario Segni e Giovanni Guzzetta, si proponevano di abrogare rispettivamente la possibilità di formare alleanze elettorali al fine di conseguire il premio tanto alla Camera quanto al Senato (in questo caso i premi) e di abrogare la possibilità di candidature in più circoscrizioni per uno stesso candidato. Quest'ultimo quesito era, naturalmente, sacrosanto, teso a colpire uno dei privilegi dei leader politici. Gli altri due quesiti se accolti avrebbero assegnato il premio o i premi di maggioranza a una singola lista e non più alla coalizione con più voti. Naturalmente, la

critica alle coalizioni era più che giustificata e comprensibile. Tutti i governi del maggioritario, dal 1994 al 2008, erano falliti a causa di conflitti interni alle coalizioni di governo. In particolare, il governo Prodi del 2006-2008, formatosi con il nuovo sistema elettorale del *Porcellum*, fu un'esperienza disastrosa [Massari 2009a]. La maggioranza di governo, netta alla Camera grazie al premio nazionale a non al Senato (solo due voti di maggioranza, più i senatori a vita), era formata da circa 11-13 partiti e partitini, tutti litigiosi tra loro. A parte i problemi dei numeri al Senato, la coalizione dell'Unione si rivelò troppo eterogenea e conflittuale per potere assicurare stabilità al governo. In tali condizioni, il governo era comunque destinato al fallimento. Difatti, durò appena due anni. E fu il fallimento annunciato, sin dal suo nascere, del governo Prodi che fece prendere atto ai leader dei due maggiori partiti, Veltroni e Berlusconi, dell'impossibilità di andare avanti con le larghe coalizioni e a far lanciare, dapprima da Veltroni e poi da Berlusconi, l'idea, in astratto sacrosanta, dei partiti «a vocazione maggioritaria». Ed è in quegli anni, tra il 2007 e il 2008, che si formano i due partiti «a vocazione maggioritaria», a sinistra il Pd, a destra il Pdl. Finalmente, si prendeva atto di una verità del modello Westminster, ossia che se si vuole una democrazia maggioritaria allora bisognerà avere partiti maggioritari, e non coalizioni eterogenee. Il referendum Segni-Guzzetta s'inseriva, dunque, su un terreno già ampiamente arato. Tuttavia, il rimedio proposto era ancora peggiore del male da curare. Dare un premio a un singolo partito in un contesto di permanente destrutturazione e frammentazione del sistema partitico, come quello italiano, e in assenza di una qualsivoglia soglia per la concessione del premio, significava volere imporre per legge e dall'alto il bipartitismo. Ma un bipartitismo ottenuto in questo modo sarebbe stato oltre che impossibile anche disastroso.

Nel contesto italiano, infatti, l'assegnazione del premio solo alla lista più votata avrebbe indotto non alla comparsa per incanto di due reali e solidi partiti maggioritari, ma alla costituzione di mere aggregazioni elettorali non dissimili da quelle già sperimentate nelle coalizioni. La corsa ad

allargare la composizione interna delle due liste uniche, a destra e a sinistra, sarebbe stata irresistibile e tale da compromettere la possibilità stessa di costruire due partiti maggioritari a destra (il partito unico dei moderati) e a sinistra (il partito democratico). Il meccanismo, lungi dal favorire il bipartitismo, lo avrebbe ucciso definitivamente. Le due liste concorrenti sarebbero state le coperture entro le quali si sarebbero rifugiate accozzaglie di partiti e partitini. Sarebbero state i meri contenitori delle coalizioni del passato. E anche se tutto ciò non fosse avvenuto, se i due partiti maggiori avessero impedito l'ingresso ad altri partitini in nome della coerenza programmatica, il risultato sarebbe stato che una singola lista avrebbe avuto il 54% dei seggi indipendentemente dalla sua rappresentatività, anche con il 25% dei voti. Un puro azzardo istituzionale! Per fortuna i tre referendum non raggiunsero il quorum, fermandosi i votanti a poco più del 23% dell'elettorato.

L'ultimo tentativo referendario, promosso da Arturo Parisi, Andrea Morrone, Mario Segni e Antonio Di Pietro nel 2011<sup>6</sup>, si proponeva, attraverso due quesiti, di giungere all'abrogazione della legge Calderoli e di far «rivivere» la precedente legge elettorale, il *Mattarellum*. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 13 del 24 gennaio 2012 dichiarò inammissibili i due quesiti, bocciando così la teoria della «reviviscenza», pur sostenuta da illustri costituzionalisti<sup>7</sup>. Ammesso e non concesso che fosse possibile abrogare il *Porcellum* – chi scrive era per esempio fra quegli elettori

<sup>6</sup> Le firme presentate per i due quesiti furono circa 1 milione e 200 mila, corrispondenti ovviamente a 600 mila elettori che avevano firmato. Ma nella propaganda di allora, con la connivenza dei media, si facevano passare le firme per altrettanti elettori.

<sup>7</sup> In un'intervista pubblicata su «la Repubblica» del 10 gennaio 2012, Gustavo Zagrebelsky, per esempio, affermava: «le leggi elettorali sono leggi molto particolari. Non solo devono esserci, ma definiscono, modificandolo, uno status degli elettori acquisito. Sono leggi sugli elettori. Qui si tratterebbe per la Corte di considerare argomenti nuovi, su cui non ha avuto modo di pronunciarsi finora. *Questa particolare natura delle leggi elettorali comporta che quando gli elettori chiedono l'abrogazione di una nuova legge, lo fanno perché vogliono rimanere com'erano, preferiscono la vecchia alla nuova*» [corsivo nostro].

che non volevano il *Porcellum* ma non volevano nemmeno il *Mattarellum* –, perché si doveva dare per scontato che gli elettori volessero *ipso facto* il *Mattarellum*? L'abrogazione sarebbe stata sancita da un voto, posto che il referendum avesse raggiunto il quorum e i si fossero stati prevalenti. Ma da qui a ricavarne la reviviscenza ce ne corre [Lanchester 2012]. Ma ammettiamo, per ipotesi e per assurdo, che dall'abrogazione del *Porcellum* venisse fuori la reviviscenza del *Mattarellum*. Poi mettiamo che si faccia un referendum abrogativo di tutto il *Mattarellum*, la conseguenza sarebbe stata la reviviscenza della legge imperiale. E se – a rigor di logica – fosse possibile abrogare per referendum la legge imperiale, significa forse che gli elettori avrebbero voluto il ritorno del sistema elettorale vigente sotto il fascismo? L'assurdità dell'ipotesi si dimostra con tutta evidenza. Non è possibile inferire la volontà degli elettori per trasposizione o presunzione d'intenzione. Dall'abrogazione di una legge non discende necessariamente un giudizio di positività sulla disciplina precedente. Si poteva essere fortemente critici nei confronti della legge Calderoli, e si poteva essere d'accordo con gli obiettivi indicati dai promotori – democrazia dell'alternanza e via dicendo –, ma non si poteva essere d'accordo con gli strumenti utilizzati e con l'obiettivo di resuscitare il *Mattarellum*. Il vantaggio di questo sistema poteva essere solo quello derivante dalla presentazione dei candidati in collegi uninominali, ma certamente non quello di assicurare la governabilità. Il sistema uninominale assicura la governabilità a patto che ci sia un bipartitismo strutturato, o perlomeno vi siano due grandi partiti maggioritari. Allo stesso modo, l'uninomiale assicura la responsabilità dell'eletto, a condizione che ci sia un rapporto fra l'eletto e il suo territorio, come avviene in Inghilterra, dove nonostante la crisi attraversata del sistema elettorale si vuole comunque mantenere il collegio uninominale<sup>8</sup> (anche l'ipotesi del voto

<sup>8</sup> Difatti, il referendum tenutosi il 5 maggio 2011 nel Regno Unito – sul quesito di sostituire il *plurality* con il sistema del voto alternativo – contemplava comunque il mantenimento del collegio uninominale. L'affluenza alle urne fu del 42,2% e il 67,9% si esprime contro il cambiamento.

alternativo, sottoposta a referendum, e comunque respinta dagli elettori, contemplava il collegio uninominale).

Ma in Italia durante l'esperienza del *Mattarellum* non abbiamo avuto questi risultati. Non si è assicurata la governabilità, come dimostrano le continue lamentele provenienti da tutti i leader politici, da Berlusconi a Veltroni ecc. E questo è successo in tutte e tre le occasioni in cui si è usato questo sistema elettorale. Peraltro, non si è assicurata nemmeno la responsabilità degli eletti verso gli elettori, perché i candidati erano tutti catapultati nei rispettivi collegi e non davano conto del loro operato agli elettori, ma ai gruppi dirigenti che li avevano indicati. Quindi, a parere di chi scrive, abolire il *Porcellum* per tornare al *Mattarellum* sarebbe stato come passare dalla padella alla brace.

Il bilancio di questi tentativi referendari ci dice che le varie soluzioni proposte erano, al di là del mancato raggiungimento del quorum e dell'inammissibilità, profondamente sbagliate. Ed erano sbagliate perché figlie di una cultura politica errata al punto tale di sbagliare analisi e interpretazioni.

##### 5. *L'ultimo arrivato: l'«Italicum»*

Oltre gli innumerevoli tentativi referendari, ci sono stati in questi anni innumerevoli tentativi di riformare la legge elettorale tramite accordi parlamentari e su un ventaglio apparentemente ampio di modelli: da quello tedesco a quello spagnolo a quello francese del doppio turno e alle innumerevoli varianti connesse, come l'ispano-tedesco e così via. Si è usato a ragione l'avverbio *apparentemente*. In realtà, il ventaglio mirava sempre a un unico obiettivo: garantire il cosiddetto «bipolarismo all'italiana» attraverso o il premio di maggioranza oppure tramite il ritorno all'uninominale a un turno. Il doppio turno francese, al di là degli appelli e di qualche strumentale pronuncia di facciata, non ha mai costituito una reale possibilità. Neppure ai tempi della commissione D'Alema e quando fu approvato il semipresidenzialismo come forma di governo [Massari 2009b] Se si va a vedere bene,

le varie proposte via via succedutesi hanno sempre teso a costruire artificiosamente il bipolarismo italiano e a garantire altrettanto artificiosamente una maggioranza di governo.

Sennonché, sia la sentenza della Corte n. 1 del 2014 sul *Porcellum* sia la contemporanea ascesa di Matteo Renzi prima al vertice del Partito democratico poi al vertice del governo hanno costituito le condizioni per accelerare la scelta di un ennesimo sistema elettorale che garantisse il bipolarismo italiano. Il sistema residuo dalla decisione della Corte è, infatti, un proporzionale con soglie di sbarramento privo di premio di maggioranza e come tale soprattutto invisibile al nuovo e ambizioso leader del Pd. Non era difficile trovare un accordo con Berlusconi, deciso a rientrare in gioco in qualche modo dopo la condanna definitiva e l'estromissione dal Senato. Di qui il cosiddetto *Italicum*, dovuto agli interessi congiunti di Renzi (che in caso di elezioni vuole il premio) e di Berlusconi (che pensa di essere ancora in gioco elettoralmente e al quale comunque basta assurgere a padre della patria).

Che l'iniziativa di Renzi sulla riforma elettorale possa, dunque, costituire «una svolta di sistema» («la Repubblica», 21 gennaio 2014) è indiscusso. Che Renzi abbia fatto un accordo con il leader dell'unica opposizione disponibile, Berlusconi, non è un crimine, ma potrebbe essere una necessità, data l'indisponibilità del M5S e l'esiguità della maggioranza. Che Renzi presenti la sua proposta (composta, oltre che dalla legge elettorale, anche dall'eliminazione del Senato e dalla riforma del Titolo V della Costituzione) con «un prendere o lasciare in blocco» può essere discutibile, ma comprensibile. Si ha sempre la libertà di «lasciare» (e i gruppi parlamentari, compresi quelli del Pd, possono sempre esercitare questa libertà). Ma tutto questo non esime da un giudizio assolutamente critico (cioè negativo) sul merito della proposta elettorale, dopo i paletti fissati dalla sentenza della Corte Costituzionale. Togliamo dalla critica alla proposta la questione delle liste bloccate e dell'assenza del voto di preferenza. È questa, a mio avviso, una falsa questione, o comunque una questione secondaria. La sentenza della Corte ha detto chiaramente che liste bloccate brevi (4-6 candidati) con i nomi visibili, e dunque conoscibili, dei candidati sono

compatibili con i diritti individuali nell'esercizio del voto sanciti nella Carta, anche se l'introduzione della preferenza unica non sarebbe il male assoluto (visto che così si vota in tutti gli altri tipi di elezioni, dalle comunali alle europee).

La vera questione, la cui posta in gioco è la qualità stessa della nostra democrazia, è quella legata alla governabilità, ossia al sistema delle soglie e del premio di maggioranza. I sistemi elettorali possono legittimamente essere manipolati per raggiungere quest'obiettivo, pienamente legittimo. Ma la sentenza ha insistito sulla necessità di «ragionevolezza» dei mezzi usati, in questo caso i premi e le soglie, e sull'equilibrio ragionevole tra governabilità e rappresentatività, di cui una ragionevole soglia per l'assegnazione del premio è un requisito indispensabile.

La proposta, come approvata in prima lettura alla Camera il 12 marzo 2014, stabilisce che per l'assegnazione di un premio di circa il 15% dei seggi (alla Camera 93 seggi) e fino a un massimo di 340, occorra il raggiungimento di una soglia minima del 37% (la prima formulazione fissava la soglia al 35%) dei voti. Si badi: dei voti, non degli aventi diritto. Se i votanti complessivi, mettiamo, sono circa l'80%, il 37% dei voti sarà il 29,6% degli aventi diritto, ossia una minoranza vera e propria. Questa soglia è ancora troppo bassa e come tale potrebbe non sfuggire a un ulteriore giudizio negativo della Corte. I «premiati» delle ultime elezioni avevano raggiunto il 30% circa. Non basta probabilmente il 7% in più per superare il vizio d'incostituzionalità. Ma al di là del giudizio di costituzionalità, l'idea di dare il governo del paese nelle mani di chi in questo paese rappresenta il 28% del popolo è veramente eccessiva e non ragionevole.

Ma esistono nella proposta ancora difetti più gravi dell'entità della soglia. Per raggiungere la soglia del premio i due grandi partiti alternativi, Pd e Fi, saranno inesorabilmente costretti a presentarsi in coalizione sin dal primo turno (basta che lo faccia uno per primo, l'altro lo seguirà), dato che sono vietati gli apparentamenti tra primo e secondo turno (come nelle comunali). Alla spinta a costituire larghe coalizioni contribuiscono poi le soglie di sbarramento, peraltro veramente alte ed eccessive rispetto al contesto complessivo:

4,5% per chi si presenta in coalizione (prima era il 5%); 8% per chi corre da solo; 12% per le coalizioni (chi supera il 4,5% in una coalizione che non supera il 12% non ottiene seggi). Con i risultati delle elezioni del febbraio 2013 e dei sondaggi dei primi mesi del 2014 passerebbero queste soglie solo Pd, Fi e M5S, tutti gli altri sarebbero fuori. Dunque, l'implicazione di queste soglie così alte non sarebbe solo e tanto la riduzione della frammentazione – in sé legittima e sacrosanta – quanto la costrizione a entrare in coalizione o con il Pd o con Fi. E nelle due coalizioni i piccoli partiti avrebbero, comunque, un'«utilità marginale» dato che i loro voti concorrerebbero comunque all'assegnazione del premio<sup>9</sup>. Si noti, peraltro, che il mix di premio e soglie di sbarramento è una miscela ipermaggioritaria, eccessivamente distorsiva della rappresentanza e comunque contraddittoria e irrazionale: sarebbe ragionevole avere l'uno o le altre, giacché il premio spinge all'aggregazione e le soglie di sbarramento all'esclusione.

Se la soglia minima non è raggiunta, le due liste/coalizioni più votate vanno a un ballottaggio tra loro per l'assegnazione del premio fino a raggiungere i 321 seggi. Qui siamo veramente di fronte a un gioco di prestigio e d'illusionismo (per usare l'espressione calzante di Michele Ainis sul «Corriere della Sera» del 21 gennaio 2014)! Un ballottaggio in un secondo turno non necessariamente estende la rappresentatività, anzi di solito ai secondi turni partecipano meno elettori dei primi turni. Chi prende più voti al secondo turno non necessariamente prende più voti rispetto al primo turno in termini assoluti. La maggioranza dei voti è un'illusione ottica, accettabile per candidati singoli a cariche monocratiche, non per il cosiddetto doppio turno di lista/coalizione (che non esiste in nessuna parte del mondo, perlomeno in nessuna democrazia conosciuta).

Rimangono le coalizioni. Il meccanismo proposto soddisfa certamente la voglia di sapere la sera delle elezioni non solo

<sup>9</sup> Sono escluse ai fini del conteggio della cifra elettorale nazionale della coalizione solo le liste collegate presenti in meno di un quarto dei collegi plurinominali e che non ottengano il 4,5% dei voti a livello nazionale.

chi ha vinto ma anche chi governerà (avendo ottenuto il premio), ma non soddisfa necessariamente la certezza della governabilità. Tutt'altro. I due precedenti sistemi elettorali, il *Mattarellum* e il *Porcellum*, riuscivano a far raggiungere la maggioranza (a parte ora il problema del Senato) a una delle due coalizioni nell'arena elettorale, ma questa maggioranza non ha mai dato luogo a una vera governabilità, come è da tutti riconosciuto. Il problema, infatti, non è solo raggiungere una maggioranza, ma mantenerla. Che sicurezza offre un premio di maggioranza al secondo turno di soli 321 seggi, 5 in più della maggioranza assoluta minima? È la montagna che partorisce il topolino. Che c'è di nuovo allora, rispetto al passato, nel sistema proposto? Nulla, se non la riproposizione dei vecchi mali e difetti<sup>10</sup> [Lanchester 2013].

In ultimo, c'è una ragione di fondo per mettere in dubbio l'utilità di un doppio turno di coalizione con premio di maggioranza<sup>11</sup>. Questo sistema è associato al cosiddetto governo del Primo ministro, giacché il secondo turno rischia di essere un ballottaggio di tipo «presidenziale» tra due leader, ma senza avere le garanzie e i contrappesi dei sistemi presidenziali. È l'abito insomma per il cosiddetto premierato forte.

## 6. Conclusioni

Dal 1994 a oggi assistiamo a una straordinaria continuità nell'impostazione della questione elettorale, dovuta alla cultura, condivisa trasversalmente tra i leader politici

<sup>10</sup> Candidamente lo riconosce uno dei tecnici di Renzi, Roberto D'Alimonte: «il nuovo sistema elettorale si colloca nell'alveo dei sistemi che hanno caratterizzato la Seconda Repubblica» («Il Sole 24 Ore», 21 gennaio 2014)! Calderoli, l'inventore del *Porcellum*, ha, in aggiunta, esclamato: «Questa legge sembra la mia» («Corriere della Sera», 21 gennaio 2014). Queste due ammissioni dicono tutto.

<sup>11</sup> È curioso notare come un doppio turno di coalizione con premio di maggioranza fosse la scelta sulla legge elettorale inclusa nel cosiddetto «patto della crostata», l'accordo siglato la notte tra il 17 e il 18 giugno del 1997, nell'abitazione di Gianni Letta tra Massimo D'Alema, Franco Marini, Silvio Berlusconi e Gianfranco Fini.

dei due maggiori partiti e tra gli intellettuali addetti ai lavori, del bipolarismo (più in generale della democrazia maggioritaria) imposto per legge. Si pretende di costruire e fabbricare una democrazia maggioritaria con lo strumento del sistema elettorale, e in particolare con una strumentazione tecnica del sistema elettorale estremamente fragile e debole, controvertibile e irrazionale. Oggi lo strumento privilegiato per l'imposizione di una democrazia maggioritaria è il premio di maggioranza. Il premio dovrebbe fare eleggere direttamente il governo la sera stessa delle elezioni. Ma all'interno della forma di governo parlamentare non esistono elezioni dirette, o «come se dirette», dell'esecutivo. O meglio: esistono «come se dirette», ma solo finché lo consente il sistema dei partiti. La *democrazia immediata* di Duverger è possibile solo se, come nel caso inglese, esistono due partiti maggioritari che si alternano al potere. Solo in questo caso sarà possibile affermare che l'elettore ha scelto il governo, perché ha dato la maggioranza di seggi a un solo partito. Solo finché esiste una mediazione partitica questo è possibile. Nel momento in cui i partiti vengono meno, il sistema dell'elezione diretta dell'esecutivo salta. L'esempio di ciò è riscontrabile in Inghilterra, dove questo sistema è stato in grado di mantenersi solo fino al 2010. Dopo questa data anche lì abbiamo un governo di coalizione postelettorale non deciso dagli elettori, ma deciso dai parlamentari dopo le elezioni.

In Italia sembra ormai esserci una fissazione nel voler costruire strumenti e attrezzature elettorali, attraverso operazioni molto discutibili, soprattutto dal punto di vista dell'architettura costituzionale, la quale richiede necessariamente procedure molto più complesse rispetto alla scelta di intervenire solo sul sistema elettorale. Queste procedure o sono il frutto della storia, come nel caso inglese, e per questo non sono imitabili o riproducibili, o sono frutto d'ingegneria istituzionali riuscite come il caso tedesco prima, e il caso francese dopo. È necessario muoversi tra queste due soluzioni. Il voler ignorare tutta questa complessità o comunque voler operare forzature solo con lo strumento elettorale ci ha portato invece alla situazione in cui siamo caduti oggi. Il

bipolarismo e la democrazia maggioritaria non si ottengono solo con la riforma della legge elettorale.

È vero, tuttavia, che in Italia il premio di maggioranza ha permesso il mantenimento del bipolarismo – un bene da salvaguardare, assieme alla possibilità di una legittimazione elettorale dei governi e dell’alternanza. Ma come tale esso non ha superato minimamente le anomalie strutturali del bipolarismo italiano: sistema partitico frammentato ed eterogeneità delle coalizioni, con gravi ripercussioni sul funzionamento dei governi. Questi, formatisi grazie alla scelta elettorale del popolo e quindi secondo modalità proprie della democrazia maggioritaria, dopo le elezioni funzionano nelle istituzioni secondo le modalità classiche dei governi di coalizione (dove le contrattazioni tra i partner si sostituiscono agli impegni presi con l’elettorato).

Soprattutto occorre una riflessione adeguata, teorica e analitica, sul bipolarismo, ossia sulla democrazia maggioritaria di cui il bipolarismo/bipartitismo e l’alternanza sono alcune delle proprietà costitutive, le più appariscenti. Un punto è da tenere fermo: la democrazia maggioritaria (quella inglese, come quella tedesca o quella spagnola) non abolisce la forma di governo parlamentare, ma vi si connette o per forza politica (come nel caso inglese) o per forza di un’ingegneria elettorale e istituzionale riuscita (come nel caso tedesco e spagnolo). Ossia: la democrazia maggioritaria non è una forma surrettizia di presidenzialismo. Confondere i due piani, o le due forme di governo, porta a dei pasticci. Il pasticcio italiano è che abbiamo un bipolarismo elettorale fondato su coalizioni eterogenee e maggioranze di governi che funzionano sempre come i classici governi di coalizione (come tali altra cosa dalla democrazia maggioritaria). La congruenza tra le due dimensioni, elettorale e parlamentare-governativa, è data nei casi di democrazia maggioritaria dalla congruenza del sistema partitico (a sua volta reso adatto o dalla storia o dalla politica o da un’adeguata ingegneria elettorale istituzionale). Non ci sono altri collanti fantasiosi e perlopiù inefficaci (come premi, poteri presidenziali del premier, divieti di ribaltoni ecc.). Ci sono le istituzioni, la politica, le idee e i comportamenti.

## *Post scriptum*

Nel momento in cui affidiamo alle stampe questo scritto – fine novembre 2014 –, l'accordo raggiunto a suo tempo sulla nuova legge elettorale per la Camera, soprannominata *Italicum* e che possiamo ridefinire *Italicum1* e approvata dalla Camera dei Deputati il 12 marzo 2014, è completamente e radicalmente mutato. E questo per iniziativa unilaterale del Primo Ministro, Matteo Renzi, senza l'accordo preventivo o ristabilito con Berlusconi, il quale peraltro non si capisce che posizione effettiva abbia, stretto come appare tra la sua voglia di restare comunque co-protagonista delle riforme e a qualsiasi prezzo e la rivolta più o meno sotterranea e trattenuta dal suo stesso partito. Al posto del vecchio accordo, c'è stato un accordo con il Ncd di Alfano su un impianto nuovo. Il fatto è che dopo la prima approvazione alla Camera dell'*Italicum* ci sono state le elezioni europee del 25 maggio nelle quali il Pd di Renzi ha inaspettatamente registrato il 40,8% dei voti (su una affluenza del 58,68%), cifra elettorale che in Italia nessun partito aveva mai più raggiunto dopo il 42,3% della Dc nel 1958. Dunque, il Pd di Renzi poteva con quella percentuale vincere da solo qualsiasi premio di maggioranza prima (al primo turno) e il ballottaggio poi (al secondo turno). La tentazione di adeguarsi alla novità era troppo forte per resistervi. E, infatti, nell'ottobre-novembre 2014 e alla vigilia della discussione della legge al Senato Renzi propone, senza che ancora ci sia un testo scritto ufficiale ma solo una bozza di documento, pare di solo 34 righe, un nuovo impianto di quello che oramai è diventato l'*Italicum2*, e i cui punti salienti sono:

- la soglia di accesso al premio di maggioranza al primo turno passa dal 37% al 40%;
- si assegnano, o al primo turno o al ballottaggio, 340 deputati alla lista vincitrice (cioè al singolo partito), mentre nella prima versione si prevedeva che il premio «fino a un massimo di 340 deputati» andasse alla «coalizione o alla lista vincitrice che supera il 37%»;
- i collegi plurinominali diminuiscono, passando da 120 a circa 100 (tra i 75 e i 100), dunque con una media

di 6,3 seggi per collegio; i capilista sono bloccati ed eletti senza voto di preferenza, che sarebbe introdotto per gli altri candidati;

– ci possono essere fino a 10 pluricandidature (prima erano 8);

– la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi sarebbe unica e fissata al 3% (dall'8% e dal 4,5% della prima versione, a seconda che si corresse da soli o in coalizione).

Senza entrare qui nel merito di tutti i punti – che presentano comunque molte criticità –, vale la pena di sollevare un dubbio sull'opportunità di assegnare il premio alla lista e non alla coalizione. Ferme restando le nostre critiche al premio di maggioranza assegnato alla coalizione e con un sistema a doppio turno, la nostra critica al premio alla singola lista è ancora più convinta e decisa. Si sta, a nostro avviso, confezionando un abito su misura di Renzi, cioè su un fattore personale e come tale contingente. Il sistema partitico italiano non è un sistema bipartitico strutturato e come tale realmente competitivo (cioè con due partiti che possono competere per il Governo). Il premio al singolo partito avvantaggerebbe solo il partito di Renzi che diventerebbe il partito unico dominante, finché dura la stella del leader democratico. E se la stella dovesse spegnersi? Se ritornassimo a partiti che raggiungono al massimo il 25%? Assegneremo un premio del 55% a un partito del 25%? I difensori «a prescindere» delle proposte di Renzi sostengono che il ballottaggio vedrebbe comunque il partito vincitore con il 50% + 1 dei voti. Ma questo argomento è viziato, come abbiamo sostenuto prima. E cosa accadrebbe, com'è stato già osservato, se al primo turno il partito vincitore si fermasse al 39,9% contro un secondo attestato al 20% e poi perdesse il ballottaggio? Insomma, le leggi non si fanno sulla contingenza dei fattori personali, ma su considerazioni di tipo sistemico.

Infine, vorremmo sollevare un grido di allarme su un aspetto che non ci pare sia stato ancora rilevato: un premio dato alla lista nella condizione attuale, significa un premio dato al leader di questo partito. Ora in tutti i paesi a premierato cosiddetto forte, i leader di partito sono certamente

forti, ma i loro partiti hanno il potere e gli strumenti (statutari e pratici) per cambiarli in corsa quando si apre un conflitto. Così è successo per esempio con la Thatcher e con Blair. Ma in Italia e specificamente nel Pd non esiste più una relazione tra leader e partito, che dia a quest'ultimo il potere ultimo di decisione. Con l'elezione del segretario attraverso le primarie aperte agli elettori, secondo il vigente statuto del Pd, il leader eletto è plebiscitato e non più controllabile dal partito e da qualsivoglia suo organo. È il leader che controlla il partito, fino al punto di poterlo sciogliere e non viceversa. Questo altera radicalmente l'equilibrio dei poteri in una democrazia parlamentare e precisamente nella sua veste di *party government*. Se il partito non c'è più come elemento di controllo e freno, il governo di partito diventa governo del leader assoluto. Volergli assegnare un premio in una situazione in cui mancano competitori credibili e non c'è un bipartitismo, in cui c'è il monocameralismo, in cui il partito come struttura si è liquefatto e in cui tale leader è plebiscitato con primarie aperte, a noi pare assolutamente un follia. Si creerebbe un presidenzialismo personale di fatto e surrettizio. Tanto varrebbe passare a un sistema con l'elezione diretta dell'esecutivo.

Al di là di tutte le altre critiche di incostituzionalità che si possono rivolgere all'*Italicum2* – e che peraltro autorevoli ex-presidenti della Corte Costituzionale hanno già rivolto – il premio di maggioranza alla singola lista è il punto cruciale. Da questo punto di vista e incredibilmente l'*Italicum2* è persino peggiore dell'*Italicum1*, impresa che pareva impossibile. Ma evidentemente al peggio non c'è limite.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bartolini, S., Chiaramonte, A. e D'Alimonte, R.  
2002 *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, in Bartolini e D'Alimonte [2002, 363-380].
- Bartolini, S. e D'Alimonte, R. (a cura di)  
2002 *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino.

- Bassanini, F. (a cura di)  
 2004 *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, Passigli.
- Bellucci, P. e Bull, M. (a cura di)  
 2002 *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Boogards, M.  
 2002 *Il sistema politico italiano della Prima Repubblica: democrazia consociativa e/o pluralismo polarizzato?*, paper presentato per il Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova, settembre.
- Bowler, S. e Donovan, T.  
 2013 *The limits of electoral reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Calise, M.  
 2013 *Fuorigioco. La sinistra contro i suoi leader*, Roma-Bari, Laterza.
- Ceccanti, S. e Vassallo, S. (a cura di)  
 2004 *Come chiudere la transizione. Cambiamento e apprendimento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Cotta, M.  
 2002 *Berlusconi alla seconda prova di governo*, in Bellucci e Bull [2002, 163-184].
- Fisichella, D.  
 2009 *Lezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Gambetta, D. e Warner, S.  
 1994 *La retorica della riforma elettorale. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Torino, Einaudi.
- Giannetti, D. e Laver, M.  
 2001 *Party system dynamics and the making and breaking of Italian governments*, in «Electoral Studies», 20, pp. 529-553.
- Ignazi, P.  
 2004 *Perché una riforma in senso primo-ministeriale è inutile*, in Ceccanti e Vassallo [2004, 363-371].
- Lanchester, F.  
 2012 *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro*, in «Nomos», 1, numero monografico dedicato a *Il referendum abrogativo e la reviviscenza*, Atti del Seminario sull'ammissibilità dei referendum elettorali Parisi-Morrone, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma La Sapienza, 22 settembre 2011.

- 2013 *Dal «Porcellum» all'«Italicum»: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in «Nomos», 1, pp. 1-9.
- Lippolis, V.
- 2014 *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'«Avanti!» del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in «Rassegna Parlamentare», marzo, pp. 103-132.
- Lippolis, V. e Pitruzzella, G.
- 2007 *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Massari, O.
- 1993 *Il controllo del territorio conta: la circoscrizione Roma-Viterbo-Latina-Frosinone*, in Pasquino [1993].
- 1994 *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in Massari e Pasquino [1994, 25-53].
- 1995 *Italia, democrazia maggioritaria? Sfide e pericoli della transizione*, Genova, Costa & Nolan.
- 2005 *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 99-128.
- 2007 *La riforma elettorale tra praticabilità e coerenza*, Astrid, Firenze, Passigli, pp. 248-256.
- 2008 *Il premierato forte per legge è estraneo alle democrazie europee*, in F. Bassanini e R. Gualtieri (a cura di), *Per una moderna democrazia europea*, Firenze, Passigli, pp. 93-96.
- 2009a *L'illusione maggioritaria*, in «il Mulino», 3, pp. 389-407.
- 2009b *L'impossibile adozione*, in F. Lanchester e V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, pp. 83-92.
- Massari, O. e Pasquino, G. (a cura di)
- 1994 *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino.
- Mershon, C.
- 2001 *Party factions and coalition government: Portfolio allocation in Italian Christian Democracy*, in «Electoral Studies», 20, pp. 555-580.
- Muller, W.C. e Strøm, K.
- 2000 *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Pappalardo, A.
- 1994 *La nuova legge elettorale in Parlamento: chi, come e perché*, in S. Bartolini e R. D'Alimonte (a cura di), *Mag-*

- gioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, Il Mulino, pp. 13-36.
- 2002 *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in Pasquino [2002, 199-229].
- Pasquino, G. (a cura di)
- 1993 *Votare un solo candidato. Le conseguenze della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino.
- 2002 *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Sartori, G.
- 1976 *Parties and party systems: A framework for analysis*, New York, Cambridge University Press.
- 1982 *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo.
- 1984 *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 1, pp. 3-40.
- 2002 *Premierato forte e premierato elettivo*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 2, pp. 285-293.
- 2004 *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Verzichelli, L.
- 2002 *I gruppi parlamentari dalla XIII alla XIV legislatura. Verso la stabilità maggioritaria?*, in Bellucci e Bull [2002, 143-161].
- Verzichelli, L. e Cotta, M.
- 2000 *Italy: From «constrained» coalitions to alternating governments*, in Müller e Strøm [2000, 433-497].
- Volpi, M.
- 2013 *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli.