

# La riforma elettorale tra metodo e contenuti

di Roberto D'Alimonte

## Introduzione

Nella storia della Repubblica abbiamo sperimentato quattro diversi sistemi elettorali. Il primo è quello con cui si è votato dal 1948 al 1992. Era un sistema proporzionale approvato a larghissima maggioranza dai partiti della coalizione 'anti-fascista'. Il secondo è stato quello introdotto dalla coalizione di centro 'quadripartita' con la cosiddetta 'legge truffa' nel 1953. Era un sistema proporzionale con premio di maggioranza, utilizzato solo per le elezioni del 1953. Il terzo è la legge Mattarella del 1993 votata da quasi tutti i partiti dell'epoca. Era un sistema misto imperniato in prevalenza su collegi uninominali maggioritari con il quale si è votato nel 1994, nel 1996 e nel 2001. Il quarto è il sistema elettorale attuale approvato con i soli voti della Cdl nel Dicembre 2005: un sistema proporzionale con premio di maggioranza eventuale, molto simile a quello voluto da De Gasperi nel 1953.

Due sistemi elettorali sono stati introdotti a maggioranza, due sistemi sono stati il frutto di una larga convergenza tra le forze politiche. Con quale maggioranza si farà la prossima riforma elettorale? Dalla risposta dipende il contenuto della riforma. Infatti dato un certo metodo solo alcune opzioni sono possibili e non altre. Un esempio per tutti. Come si fa ad approvare una soglia di sbarramento del 5% con il sostegno di tutti i partiti oggi presenti in parlamento? La riforma elettorale è quindi in buona misura una funzione del metodo prescelto. Questo è vero per qualunque riforma ma in questo caso è ancora più vero per tre motivi: 1. la riforma elettorale produce effetti diretti su coloro che la devono approvare; 2. questi effetti sono nella maggior parte dei casi stimabili con buona approssimazione; 3. gli attori in gioco sono razionali e sono motivati da una razionalità di breve periodo. Da questi assunti discende una conclusione certa: che più sono gli attori le cui preferenze devono essere contate minori sono le probabilità di una riforma radicale dello *status quo*. E' il 'principio di Pareto': i cambiamenti condivisi possono essere solo quelli che beneficiano uno o più attori in gioco senza danneggiare gli altri.

La Cdl ha introdotto una riforma radicalmente innovativa perché lo ha fatto a maggioranza. Quale sarà il 'metodo Prodi'? Forse un criterio intermedio tra il principio di Pareto e quello di Berlusconi. Una riforma condivisa, ma forse non da tutti. La formula è per ora ragionevolmente ambigua perché non specifica quali attori vadano considerati e quali no, ma lascia intendere che la riforma non potrà tener conto solo delle preferenze dei partiti della attuale maggioranza ma dovrà incorporare anche le preferenze di partiti della opposizione. Questo da una parte complica il

contesto decisionale, ma dall'altra potrebbe offrire delle opportunità. Per questo a nostro avviso la prospettiva di analisi empiricamente più utile è quella di chiedersi non quali siano le riforme ottimali ma quali siano quelle possibili e quindi valutare quali tra queste ultime possano produrre risultati sistemici migliori dello *status quo*.

E' questo l'approccio che ispira l'analisi che segue e la tesi che si intende argomentare a favore di una riforma incrementale che non è quella preferita da chi scrive (che è un convinto sostenitore del collegio uninominale maggioritario) ma è quella che sembra avere le maggiori possibilità di essere approvata e allo stesso tempo di migliorare la situazione esistente. Questa è dunque la tesi al centro di queste riflessioni. *Nelle condizioni politiche attuali e dato il metodo indicato da Prodi* una riforma elettorale incisiva è poco probabile. In particolare è molto difficile introdurre sistemi elettorali basati su collegi uninominali veri, siano essi a un turno, a due turni o il sistema elettorale del 1993. Inoltre è difficile e, dal punto di vista della conservazione del bipolarismo, rischioso introdurre il sistema elettorale tedesco. La sola strada forse percorribile è quella di modifiche più o meno limitate dell'attuale sistema elettorale conservandone l'impianto. Non è la soluzione ottimale, ma potrebbe essere una soluzione soddisfacente, e comunque la sola concretamente possibile ora.

### **La via italiana al bipolarismo: collegio uninominale e premio di maggioranza**

Per orientarsi nei meandri delle possibili riforme elettorali il punto di partenza obbligato è l'analisi della trasformazione del sistema partitico italiano a partire dal 1993. Le nuove regole elettorali introdotte con la legge Mattarella hanno radicalmente modificato il rapporto tra i partiti e quello tra partiti ed elettori. La novità più rilevante è che si è passati da un modello di competizione elettorale basato sulla formazione di coalizioni post-elettorali senza alternanza ad un modello basato sulla formazione di coalizioni pre-elettorali con alternanza. Da un sistema che funzionava su un polo di centro si è passati ad un sistema che funziona su due poli. Questa ristrutturazione bipolare è avvenuta in tutti i livelli di governo, nazionale, regionale, provinciale e comunale. Essa è il frutto di due meccanismi, uno entrato 'per caso' nel sistema delle regole, l'altro scelto deliberatamente dalla classe politica.. Il primo è il collegio uninominale maggioritario, il secondo è il premio di maggioranza.

Il collegio uninominale maggioritario è l'elemento centrale della riforma elettorale del 1993. La sua adozione non è il risultato di una libera scelta della classe politica ma la conseguenza inevitabile del referendum del 1993 con il quale gli elettori hanno approvato a larghissima

maggioranza una serie di modifiche del sistema elettorale del Senato che lo trasformava da un sistema sostanzialmente proporzionale in un sistema sostanzialmente maggioritario con collegi uninominali. Il Parlamento ha preso atto della 'volontà popolare' e ha disegnato un nuovo sistema elettorale- la legge Mattarella – che nel suo impianto essenziale non si discostava dal risultato del referendum. In questo modo è stato reintrodotta nel nostro paese il collegio uninominale, utilizzato per l'ultima volta nel 1913 .

Ben diversa è la storia del premio di maggioranza. La classe politica italiana ha sempre avuto una predilezione per questo strumento elettorale. Nel 1923 ha fatto la sua prima apparizione con la legge Acerbo. E' stato reintrodotta con la cosiddetta ' legge-truffa' nel 1953 e subito cancellato. E' riapparso, a livello di comuni e province, con la legge Ciampi del 1993, modificata nel 1999. Questa legge rappresenta una svolta importante. L'impianto del sistema elettorale resta proporzionale. Ai partiti , soprattutto quelli coalizzati, viene garantita la rappresentanza in consiglio. Ma questo organo perde la centralità che aveva nel sistema precedente. Ora sono gli elettori a scegliere il sindaco ed è il sindaco a scegliere la giunta . Il sindaco resta responsabile di fronte al consiglio ma in caso di sfiducia si torna a votare. Le elezioni sono diventate decisive grazie alla garanzia di un premio di maggioranza alla lista collegata al candidato sindaco vincente, a parte una aporia della legge. Elezione diretta del sindaco e premio di maggioranza si sono dimostrati incentivi istituzionali molto efficaci nel favorire la formazione di coalizioni pre-elettorali e quindi una competizione elettorale sostanzialmente bipolare.

Queste sono le caratteristiche del riformismo istituzionale condiviso da tutta la classe politica italiana. E' un modello che si basa su uno scambio – un *trade-off*- tra rappresentanza e decisione. La proporzionale garantisce la sopravvivenza del multi-partitismo ma i partiti perdono peso nelle assemblee legislative a favore dell'esecutivo che viene rafforzato soprattutto attraverso l'elezione diretta del sindaco (e del presidente della provincia) e della sua maggioranza ma anche con una più favorevole ripartizione delle competenze tra i due organi. In questo modo si tende a garantire un certo livello di governabilità in un sistema partitico molto frammentato. E' un modello che ha dato migliori frutti al Nord e al Centro rispetto al Sud, cioè in quei contesti in cui la cultura politica locale ha assecondato il funzionamento delle nuove regole.

Nel 1995 lo stesso modello, con varianti, è stato introdotto a livello di regioni a statuto ordinario con la legge Tatarrella ed è stato poi perfezionato nel 1999 con legge costituzionale. Anche in questo caso il sistema elettorale è misto ma l'impianto di fondo è proporzionale con soglie di accesso alla rappresentanza molto permissive soprattutto per i partiti coalizzati. Alla coalizione collegata al candidato alla presidenza che ottiene la maggioranza relativa dei voti viene assegnato un premio tale da garantire una maggioranza di seggi variabile tra il 55 % e il 60 % . Il

presidente della regione è eletto direttamente ed è responsabile di fronte al consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia comporta automaticamente lo scioglimento del consiglio e nuove elezioni. Il presidente nomina la giunta e ha il potere di direzione politica dell'esecutivo. Rispetto al modello comunale e provinciale ci sono alcune differenze: l'elezione è a turno unico e non a due turni, il presidente è eletto con la formula *plurality*, l'80 % dei seggi viene assegnato con formula proporzionale (e non il 100%) mentre il 20 % fa parte del premio da assegnare alla coalizione collegata al candidato vincente, il premio di maggioranza non viene assegnato sottraendo alla coalizione perdente i seggi da attribuire alla coalizione vincente ma eventualmente allargando la composizione del consiglio regionale se il 20 % dei seggi di premio non sono sufficienti a garantire una maggioranza minima del 55 % o del 60 % .

Sono differenze significative ma non intaccano il modello. Infatti elezione diretta e premio di maggioranza assicurano da una parte la formazione di coalizioni pre-elettorali e quindi l'assetto bipolare della competizione politica e dall'altra la decisività delle elezioni perché il meccanismo del premio è tale da garantire sempre e comunque una maggioranza consiliare come risultato diretto del voto. E ciò avviene indipendentemente dal numero dei partiti in campo e dai loro accordi strategici. Il consiglio regionale perde quella centralità politica che aveva nel sistema precedente mentre il ruolo del presidente e dell'organo esecutivo è rafforzato dal meccanismo della elezione diretta oltre che (ma in misura inferiore a quanto avviene nei comuni e nelle province) dal trasferimento all'esecutivo di poteri prima riservati al consiglio. D'altro canto grazie a norme permissive in materia di accesso alla rappresentanza (raccolta firme, formula elettorale, soglie), di finanziamento pubblico e di formazione dei gruppi consiliari i partiti, pur perdendo peso politico, mantengono i loro posti in consiglio e la loro visibilità nella arena elettorale.

Rispetto a questo modello la legge Mattarella è il caso deviante. Temporalmente essa si colloca tra la legge Ciaffi e quella Tatarella, essendo stata approvata ad Agosto 1993, qualche mese dopo la prima e due anni prima della seconda. Già questa collocazione è un chiaro segnale di devianza. Perché la classe politica italiana ha adottato un modello di riformismo istituzionale praticamente identico nel 1993 e nel 1995 per i livelli di governo sub-nazionali ma profondamente diverso a livello nazionale ?. La risposta a questa domanda sta nel contesto in cui è maturata la decisione. Come già ricordato sopra il referendum sulla vecchia legge elettorale del Senato ha fissato dei paletti che i legislatori del 1993 hanno dovuto rispettare. L'esito del referendum non consentiva di eliminare i collegi uninominali a favore del premio di maggioranza. E qui sta il primo elemento di devianza dal modello. Il premio asseconda la frammentazione, mentre il collegio fa a pugni con essa. Ma la devianza non finisce qui. La caratteristica del 'modello normale' sta nel fatto che l'introduzione di nuove regole maggioritarie è stata fatta insieme al mutamento della

forma di governo. Elezione diretta con rafforzamento dell'esecutivo e premio di maggioranza sono le due componenti essenziali del modello del riformismo italiano a livello sub-nazionale. A livello nazionale la legge Mattarella non ha potuto introdurre né l'una né l'altra. La prima perché nell'estate del 1993 non c'era né il tempo né il consenso per una riforma costituzionale del genere. La seconda a causa dell'esito referendario che ha vincolato i legislatori a fare una riforma imperniata sul collegio uninominale maggioritario.

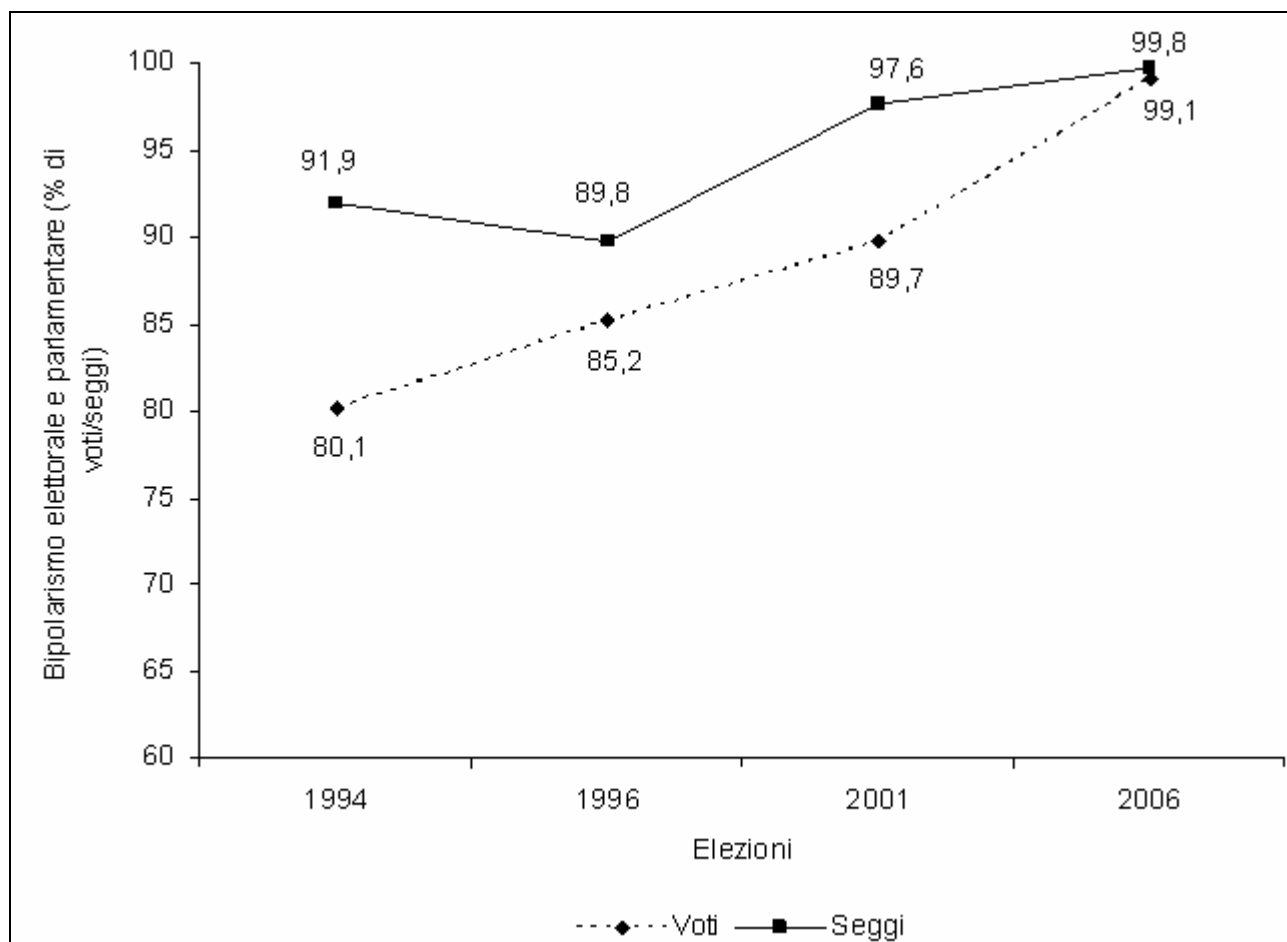
Detto ciò, occorre però immediatamente aggiungere che dal punto di vista del sistema elettorale la deviazione dal modello normale è solo parziale. Alla fine il modello del riformismo istituzionale italiano è uno e uno solo, con due varianti – quella nazionale e quella sub-nazionale – che per quanto importanti non possono farci parlare di modelli veramente diversi. Il collegio uninominale infatti ha funzionato in larga misura come elezione diretta e premio di maggioranza. Per massimizzare le probabilità di successo i partiti si sono messi sistematicamente d'accordo creando cartelli pre-elettorali fondati sulla spartizione *ex ante* dei collegi uninominali. A questi cartelli hanno partecipato anche piccoli e piccolissimi partiti che in questo modo hanno evitato la tagliola del maggioritario. Così anche a livello nazionale il sistema partitico è andato strutturandosi secondo un assetto bipolare ma frammentato. Ma rispetto al bipolarismo con premio di maggioranza il bipolarismo di collegio è più forte, come vedremo successivamente. Non è qui quindi la differenza tra le due varianti del modello.

La differenza cruciale tra la variante nazionale e quella sub-nazionale del modello del riformismo italiano non è tanto nel sistema elettorale quanto nel mancato adeguamento della forma di governo e in particolare nel mancato rafforzamento del capo dell'esecutivo. E' questo il tassello mancante. L'eccesso di frammentazione del sistema non trova qui il suo contrappeso in un capo dell'esecutivo forte. A livello nazionale lo scambio tra rappresentatività e decisione privilegia il primo termine ed è quindi più favorevole ai partiti che hanno conservato non solo posti in Parlamento ma anche un maggior potere di condizionamento rispetto a quanto avviene nelle arene legislative sub-nazionali dove devono fare i conti con *leaders* dell'esecutivo eletti direttamente dagli elettori. La riforma costituzionale tentata dalla commissione bicamerale D'Alema e quella fatta dal governo Berlusconi e bocciata dal referendum hanno affrontato il problema della riforma della istituzione-governo dandone soluzioni diverse ma entrambe tendenti al rafforzamento del potere esecutivo. Il loro fallimento ha lasciato la questione irrisolta.

## Un bipolarismo frammentato

Esiste ormai un largo consenso nel descrivere il sistema partitico italiano sia a livello nazionale che a livello sub-nazionale come un caso di bipolarismo frammentato. Difficile negare sia l'una che l'altra caratteristica.. Come si vede nel grafico 1 la concentrazione dei voti e dei seggi sui primi due schieramenti è cresciuta costantemente e in maniera lineare a partire dalle elezioni del 1994 con la sola eccezione (in seggi) delle elezioni del 1996 in ragione del successo del terzo polo leghista. La riforma elettorale di Berlusconi non ha cambiato questo aspetto del funzionamento del sistema partitico. Anzi lo ha perfezionato. Alle ultime elezioni oltre il 99 % dei voti e dei seggi sono stati raccolti dai due poli. Un dato di gran lunga superiore a quello di qualunque altra democrazia europea, ivi incluso il paese bipolare per eccellenza, la Gran Bretagna. Questo è il risultato della progressiva inclusività delle due coalizioni pre-elettorali. Un fenomeno favorito, tra l'altro, dalla presenza di soglie di sbarramento significativamente diverse tra chi sta dentro una coalizione e chi sta fuori. Su questo piano quindi il modello italiano ha funzionato sia con il collegio uninominale che con il premio di maggioranza

**Grafico. 1.** La concentrazione bipolare in voti e seggi (Camera 1994-2006)



L'altra faccia della medaglia è la frammentazione. E anche su questo aspetto i dati parlano chiaro. La tabella 1 mostra la posizione dell'Italia rispetto agli altri paesi europei occidentali utilizzando un indice di frammentazione molto noto- il NEFF- che tiene conto sia del numero dei partiti che della loro consistenza in seggi e in voti. Insieme al Belgio, paese spaccato da profonde fratture etnico-linguistiche, l'Italia è il paese più frammentato dell'Europa occidentale sia in termini di seggi che di voti.. Per le grandi democrazie europee (Gran Bretagna, Germania, Francia, Spagna) il valore dell'indice va dal 2,2 della Francia al 3,4 della Germania. In Italia siamo a più del doppio della Germania.. Il problema non sta solo nel numero dei partiti con seggi, comunque il più elevato in Europa occidentale, ma anche nel nanismo dei nostri partiti. Il più grande partito italiano- Fi- ha preso il 23,7 % dei voti alla Camera lo scorso Aprile . Il più piccolo, in voti, tra i grandi partiti delle maggiori democrazie europee- l'UMP francese - ha preso alle ultime elezioni legislative il 33,7 %. La somma dei due maggiori partiti in Spagna fa l' 80 % , in Germania il 70 %, in Francia il 58 %, in Gran Bretagna il 68 %. Da noi Fi e Ds fanno appena il 40 % dei voti. Ai tempi della Prima Repubblica DC e PCI avevano dal 60 % al 70 % dei voti. Poi è cominciata una inarrestabile destrutturazione del sistema partitico che ha cancellato un secolo di faticosa organizzazione della politica di massa nel nostro paese.

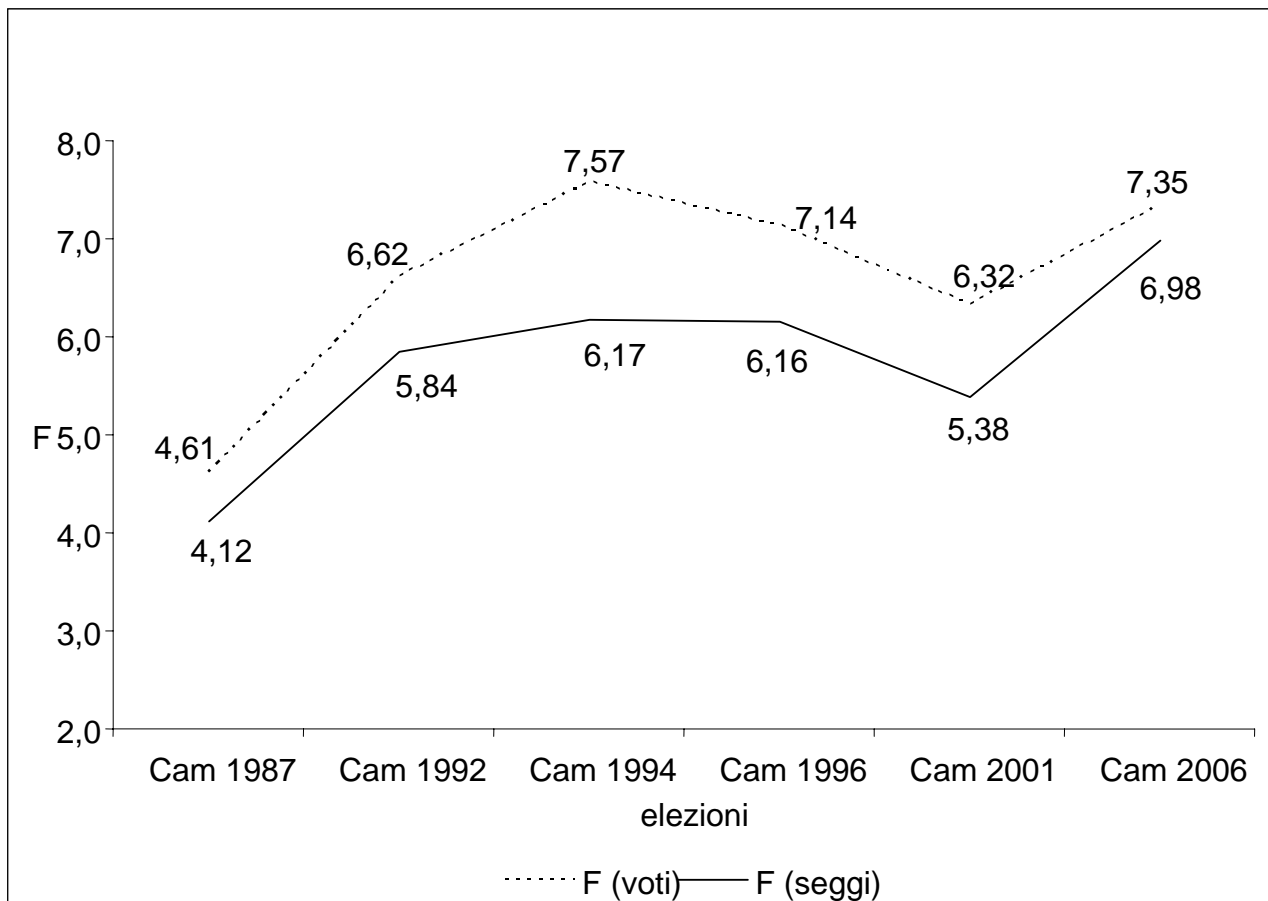
**Tabella. 1** La frammentazione partitica in Europa Occidentale, seggi e voti, ultime elezioni camera bassa

Paesi	Anno ultime elezioni	Neff (seggi)	Neff (voti)
Italia	2006	7,0	7,4
Belgio	2003	7,0	8,9
Danimarca	2005	5,2	5,2
Svizzera	2003	5,0	5,5
Finlandia	2003	4,9	5,9
Paesi Bassi	2003	4,7	5,0
Norvegia	2005	4,6	5,1
Svezia	2006	4,2	4,7
Germania	2005	3,4	3,8
Irlanda	2002	3,4	3,9
Austria	2006	3,4	3,7
Gran Bretagna	2005	2,5	3,6
Spagna	2004	2,5	3,1
Portogallo	2005	2,5	3,3
Grecia	2004	2,2	2,7
Francia	2002	2,2	5,2

L'indice NEFF misura il livello di frammentazione tenendo conto sia del numero dei partiti che della loro consistenza in seggi o voti

Il grafico 2 mostra questo trend a partire dal 1987. L'indice è cresciuto sensibilmente tra il 1987 e il 1994. Poi ha cominciato a scendere tra il 1994 e le elezioni del 2001. Un chiaro segnale che le nuove regole maggioritarie introdotte con la legge Mattarella avevano cominciato a piegare la curva della frammentazione. Con la nuova legge elettorale la curva si è impennata di nuovo tornando ai livelli del 1994 e anzi superandoli in termini di seggi. Quello delle elezioni del 2006 è il valore più alto mai toccato da questo indice a partire dal 1946. Alle ultime elezioni ben 14 liste hanno ottenuto seggi alla Camera e 12 al Senato, ma a queste cifre devono essere aggiunte anche quelle liste che hanno ottenuto seggi collocando candidati propri in liste sicure di superare le soglie di sbarramento previste dalla nuova legge elettorale.

**Grafico 2** La frammentazione elettorale e parlamentare (Camera, 1987-2006), indice NEFF



La frammentazione del sistema partitico italiano è un problema grave. La presenza di troppi partiti alimenta la disgregazione degli interessi, e quindi la frammentazione sociale, e mina la governabilità delle istituzioni. L'assetto bipolare del sistema partitico la può imbrigliare ma non può limitarne i danni. Anzi. Bipolarismo e frammentazione si autoalimentano in un circolo perverso in cui sempre più partiti si presentano sul mercato elettorale al solo scopo di negoziare la loro partecipazione in coalizioni sempre più inclusive.

Ma perchè tanta frammentazione ? Oggi non esistono nella società italiana linee di divisione tali da giustificare una simile frantumazione della rappresentanza politica. La spiegazione più convincente del fenomeno va cercata in due fattori: le divisioni interne al ceto politico e i meccanismi che ne favoriscono la riproduzione. Il primo di questi fattori tocca le vicende della politica italiana dell'ultimo secolo e in particolare le fasi della destrutturazione del sistema partitico della prima repubblica. In questa sede ci occupiamo brevemente del secondo. Ma i due fattori vanno analizzati insieme. L'attuale assetto della politica italiana è il risultato della interazione tra destrutturazione del vecchio sistema partitico e funzionamento delle nuove regole.

Tra le regole che alimentano la frammentazione oggi dobbiamo citare senza dubbio anche il nuovo sistema elettorale che non solo ha introdotto l'assegnazione del totale dei seggi con formula proporzionale ma ha anche drasticamente abbassato le soglie di sbarramento. Alla Camera si è passati dal 4 % al 2 % per i partiti coalizzati. Più o meno lo stesso è avvenuto al Senato. Ma , come abbiamo visto, un livello elevato di frammentazione era presente anche ai tempi della legge Mattarella. Le cause sono due. La prima è la destrutturazione del sistema partitico della prima repubblica che si è combinata con l'assenza di efficaci meccanismi contro la proliferazione di partitini e di liste *ad personam* sia a livello di regole di voto che a livello di norme para-elettorali (finanziamento pubblico, *par condicio*, regolamenti parlamentari ecc.). La seconda è il peculiare adattamento alle nuove regole di voto maggioritarie da parte della classe politica italiana..

Quest'ultimo fattore, che nella letteratura sui sistemi elettorali è definito come 'coordinamento strategico', merita una spiegazione a sé perchè è una caratteristica distintiva del caso italiano. Esso ha segnato profondamente l'*imprinting* delle nuove regole e continuerà ad influenzare in maniera determinante anche future riforme elettorali. Grazie a questa costellazione di fattori le divisioni interne al ceto politico invece di venire ricomposte si sono riprodotte e continuano anzi a moltiplicarsi.

Come si vede nel grafico 2 la legge Mattarella ha ridotto il livello di frammentazione del sistema partitico ma non tanto quanto ci si poteva aspettare dalla introduzione di un sistema elettorale prevalentemente basato su collegi uninominali maggioritari. La ragione non sta, come sostenuto da molti, nella presenza di una quota del 25 % di seggi assegnati con formula

proporzionale. La frammentazione infatti non è passata di qui anche perchè in questa arena c'era alla Camera una soglia del 4 % non facilmente aggirabile tant'è che nelle elezioni del 2001 solo cinque partiti hanno ottenuto seggi proporzionali alla Camera. Paradossalmente la frammentazione è passata dalla porta del maggioritario dove in teoria, data la presenza del collegio uninominale, non avrebbe dovuto passare. E' qui che i partiti piccoli hanno ottenuto seggi. Questo è il fenomeno da spiegare..

La spiegazione più convincente deve partire dal fatto che l'arena maggioritaria è stata 'proporzionalizzata' attraverso un meccanismo di accordi sistematici di spartizioni *ex ante* di collegi tra partiti alleati. Un sistema 'scientifico' di desistenze incrociate che non ha riscontro in nessun altro paese al mondo. Con la assegnazione di quote di collegi sicuri anche a piccoli e piccolissimi partiti la loro sopravvivenza è stata assicurata in barba al collegio uninominale. E così il livello di frammentazione del sistema partitico è rimasto elevato anche se in calo. Ma: perchè i partiti più grandi del sistema hanno accettato di includere nelle coalizioni pre-elettorali i piccoli e di pagare per il loro sostegno un prezzo in termini di quote di collegi sicuri? E' con questa domanda che si passa dalla descrizione del fenomeno alla sua spiegazione. Due sono le possibili risposte a livello teorico.

La prima ha a che fare con il fatto che le elezioni politiche sono elezioni maggioritarie immerse in un ambiente proporzionale. Infatti tutte le altre consultazioni sono o interamente proporzionali, come le elezioni europee, oppure hanno una componente elevata di seggi assegnata con formula proporzionale e basse soglie di sbarramento, come nel caso delle elezioni regionali, provinciali e comunali. Questo vuol dire che la sopravvivenza dei piccoli partiti è garantita comunque in tutte le arene elettorali, a parte quella nazionale. Per questo essi possono ricattare i partiti più grandi minacciando rappresaglie nei livelli di governo sub-nazionali se non fossero inclusi nelle coalizioni pre-elettorali nazionali. In pratica secondo questa ipotesi esiste una interazione tra sistemi elettorali utilizzati in arene diverse per cui gli effetti di un dato sistema elettorale in una data arena sono in parte almeno influenzati dalla presenza di altri tipi di sistemi elettorali in altre arene. Se così fosse, e certamente in parte è così, per ridurre la frammentazione a livello nazionale bisognerebbe agire anche a livello sub-nazionale introducendo anche lì norme e meccanismi meno permissivi e quindi meno rappresentativi. D'altronde è possibile però sostenere anche una altra ipotesi sulla interazione tra sistemi elettorali e cioè che una riforma del sistema elettorale nazionale in senso restrittivo tenda a comprimere la frammentazione anche ai livelli sub-nazionali, data la superiore rilevanza di questa arena, anche lasciando inalterate le regole di voto regionali, provinciali e comunali.

La seconda risposta alla domanda fatta sopra è più semplice e più immediata. I risultati delle tre elezioni tenute tra il 1994 e il 2001 hanno dimostrato chiaramente che la dimensione delle coalizioni è un fattore cruciale per vincere. Più ampie le coalizioni maggiori le probabilità di vittoria nei collegi uninominali. Stando così le cose anche piccoli e piccolissimi partiti hanno un valore marginale elevato che li rende alleati indispensabili. In questo caso il loro potere di ricatto è basato sulla minaccia di presentare propri candidati nei collegi in concorrenza con quelli dei partiti più grandi causandone la sconfitta.. Per evitare questo esito i partiti più grandi accettano di far entrare in coalizione anche i piccoli assicurandogli una quota di collegi sicuri. E' così che il sistema maggioritario è stato proporzionalizzato ai tempi della legge Mattarella..

Ma anche questa risposta, per quanto soddisfacente, non è completa se non si spiega perchè i piccoli partiti hanno conservato un potere di ricatto credibile in presenza di un meccanismo così negativo per loro quale era il collegio uninominale maggioritario. E' a questo punto della catena esplicativa che entrano in gioco gli elettori. I piccoli partiti italiani possono contare su un nocciolo duro di elettori fedeli disposti a votarli anche quando i loro candidati non hanno alcuna possibilità di successo, come accade nel caso di collegi uninominali maggioritari, o quando le loro liste non hanno speranza di superare le soglie di sbarramento. Naturalmente in questo tipo di comportamento può giocare un ruolo l'ignoranza del funzionamento effettivo delle regole di voto oppure la mancanza di informazioni precise sulle reali possibilità di successo di candidati e liste. In ogni caso qualunque siano le ragioni la presenza di questo tipo di elettori alimenta il potere di ricatto dei piccoli. E lo stesso accade se ipotizziamo che gli elettori siano motivati da criteri di razionalità strumentale differita. In questo caso un elettore può essere disposto a esprimere un voto 'sprecato' oggi per un piccolo partito o per una lista *ad personam* pur di mandare un messaggio politico tale da indurre i destinatari – i partiti più grandi del sistema che ne subiscono le conseguenze negative- a tenerne conto domani.

A questa interpretazione della natura frammentata del nostro sistema partitico va aggiunto un ultimo elemento rilevante. Nel medio periodo i piccoli partiti non potrebbero sopravvivere se i partiti più grandi fossero disposti a correre il rischio di perdere oggi rinunciando a fare coalizioni pre-elettorali sempre più inclusive pur di vincere domani da soli. Ma i partiti italiani non sono orientati al futuro né mostrano alcuna propensione al rischio. Non sono cioè disposti a fare a meno del sostegno dei piccoli nel breve periodo. Il futuro per loro è oggi. In questo comportamento gioca un ruolo la natura del nostro bipolarismo. Senza legittimazione reciproca tra i due poli, senza un terreno comune condiviso ogni elezione viene vissuta da entrambe le parti come se una eventuale sconfitta fosse un evento catastrofico per la sopravvivenza o la qualità

della democrazia nel nostro Paese. In queste condizioni anche comportamenti razionali di breve periodo trovano una loro giustificazione

Ma accanto a questa spiegazione ce n'è un'altra che non va trascurata e cioè il nanismo dei partiti maggiori. Infatti se fosse diversa la loro consistenza, se avessero un consenso più ampio, forse cambierebbe il loro atteggiamento. Succede invece che, comportandosi come si comportano oggi, difficilmente possono sperare di crescere. E' un altro circolo vizioso della politica italiana. Quindi la conclusione sconsolante è che, dato un elevato livello di frammentazione, il fenomeno tende ad autoalimentarsi e anzi ad aggravarsi. Il collegio uninominale della vecchia legge elettorale costringendo i partiti a decidere su candidati comuni prima delle elezioni rappresentava in qualche misura un contrappeso al multipartitismo estremo del sistema. Con la nuova legge questo contrappeso è venuto meno e la tenuta del sistema è affidata solo all'incentivo rappresentato dal premio di maggioranza che, pur non incidendo sulla frammentazione, tende almeno ad imbrigliarla dentro un assetto bipolare. E' sempre il modello da cui abbiamo preso le mosse. Ma non basta ad assicurare la governabilità del sistema.

### **La riforma elettorale della Cdl: il bipolarismo dimezzato**

La riforma elettorale di Berlusconi va collocata in questo contesto. Questa riforma è stata demonizzata dai suoi stessi promotori ma essa non rappresenta una discontinuità rispetto al riformismo istituzionale che abbiamo descritto sopra. Anzi. Il suo elemento decisivo è la sostituzione del collegio uninominale con il premio di maggioranza. Questo mutamento cancella l' 'anomalia' della legge Mattarella che con i suoi collegi rappresentava il caso deviante. Con questa riforma il sistema elettorale nazionale si allinea ai sistemi elettorali sub-nazionali. Sparisce il collegio ma restano le coalizioni pre-elettorali e resta quella specie di elezione diretta del premier rappresentata dalla indicazione del capo della coalizione. Nella sostanza il bipolarismo non viene meno e la componente maggioritaria del sistema (Senato a parte) viene anzi rafforzata. Il sistema elettorale di Berlusconi è più maggioritario del sistema elettorale di Mattarella. Per questo è fuorviante parlare di ritorno al proporzionale. Allo stesso tempo è anche un sistema più rappresentativo nel senso che offre maggiori opportunità ai piccoli partiti e maggiori incentivi alla proliferazione di liste *ad personam*. In sostanza con la riforma Berlusconi si completa la ristrutturazione bipolare della competizione e si aumenta la frammentazione del sistema partitico. E proprio per questo motivo pesa ancor più nell'equilibrio complessivo del sistema politico la mancata riforma della istituzione-governo. In parole povere la nuova legge elettorale, pur

collocandosi all'interno del modello del riformismo italiano, ha squilibrato ulteriormente il rapporto tra decisione e rappresentanza favorendo quest'ultima ai danni della prima.

L'attuale bipolarismo è più debole del precedente. Anche se è vero che collegio uninominale e premio di maggioranza producono entrambi un assetto competitivo bipolare il bipolarismo di collegio è più solido del bipolarismo fondato sul premio. Per cominciare oggi non ci sono più candidati e simboli comuni. Ognuno rappresenta se stesso e il suo partito. Con il vecchio sistema i candidati della coalizione erano eletti da tutti i partiti della coalizione e rappresentavano tutta la coalizione. Senza collegio uninominale spariscono i candidati di coalizione e restano solo le liste di partito, e per di più senza voto di preferenza. Certo, il collegio uninominale era una camicia di forza. Costringeva a complicate spartizioni di collegi alla vigilia delle elezioni. Costringeva gli elettori di un partito a votare i candidati dell'altro. Soprattutto costringeva a stare insieme, volenti o nolenti. Riduceva l'autonomia di tutti i partiti, grandi e piccoli, ma allo stesso tempo imponeva una disciplina di coalizione. Senza far parte di una coalizione anche i partiti più grandi avrebbero dovuto accontentarsi di concorrere all'assegnazione di un misero 25% di seggi proporzionali. Ma proprio questa necessità di stare insieme, e di sottolineare le ragioni dell'unità a scapito delle divisioni partigiane, rafforzava il vincolo coalizionale e quindi l'assetto bipolare del sistema partitico. Alla lunga, e i sistemi elettorali hanno bisogno di tempo per dispiegare tutti i loro effetti, per questa strada si sarebbe arrivati alla semplificazione del quadro politico. A furia di presentare candidati comuni in cerca di voti comuni anche i partiti sarebbero diventati più simili e l'eterogeneità delle coalizioni si sarebbe attenuata dando luogo ad un bipolarismo meno frammentato e più coeso. Ora, senza l'incentivo rappresentato dal collegio, la creazione di nuovi partiti, come il partito democratico o il partito popolare, è molto più difficile.

La nuova legge elettorale cambia anche il rapporto tra maggioranza e opposizione. Il collegio uninominale ha un effetto neutro rispetto alle prospettive di successo dell'una o dell'altra coalizione. Che alla fine si vinca o si perda, per avere seggi uninominali bisogna comunque far parte di una coalizione. Con il premio di maggioranza non è così. In questo caso la prospettiva di perdere indebolisce ancor più il vincolo di coalizione e aumenta ulteriormente il potere di ricatto dei partiti "ribelli". Infatti, visto che perdendo non si incassa il premio e non si va al governo, tanto vale star fuori e fare una campagna elettorale per conto proprio tenendosi le mani libere per il dopo. Da questo punto di vista un sistema proporzionale a premio di maggioranza funziona, per i presunti perdenti, né più né meno come un sistema proporzionale puro. Quindi, il bipolarismo fondato sul premio di maggioranza funziona per la coalizione vincente ma molto meno per quella perdente. È un bipolarismo asimmetrico che attenua la distinzione, diventata sempre più netta tra il 1994 e il 2001, tra maggioranza di governo e opposizione offrendo ai partiti di minoranza molta più libertà

di azione di prima . Difficilmente l'Udc potrebbe agire come sta facendo ora se non fosse cambiata la legge elettorale. E lo stesso forse in futuro si potrà dire della Lega.

Ma il difetto sistemico più grave della nuova legge elettorale è quello di non avere affrontato il problema della frammentazione del sistema ed anzi di averlo aggravato. Rispetto a questo problema la Cdl ha dimostrato la stessa insensibilità, o la stessa mancanza di coraggio, dei suoi avversari pur essendo una coalizione che aveva meno da perdere da una riforma in senso restrittivo dei meccanismi della rappresentanza visto che è meno frammentata dell'Unione. E questo dimostra ancora una volta la sostanziale convergenza della classe politica italiana, di destra e di sinistra, su un modello di riformismo più interessato a cercare la governabilità in un mix fatto di rafforzamento del potere esecutivo e di ingabbiamento dei partiti dentro coalizioni pre-elettorali, piuttosto che in una riforma efficace di tutti i meccanismi della rappresentanza che semplifichi il sistema partitico.

Anzi, come già detto, la nuova legge elettorale aggrava sia il problema della frammentazione che quello della eterogeneità delle coalizioni . La soglia di sbarramento del 2% alla Camera è troppo bassa. Per di più è stato previsto il ripescaggio per il miglior partito di ogni coalizione che non arrivi al 2%. E comunque, questa soglia non scoraggia le coalizioni a presentare molte liste, poiché anche i pochi voti ottenuti da quelle ben al di sotto del 2% sono utili per aggiudicarsi il premio. E questo rappresenta un incentivo micidiale alla proliferazione di liste di tutti i tipi. Ancor più dopo l'esito delle ultime elezioni che ha visto l'Unione prevalere per poche migliaia di voti. Dunque, le coalizioni continueranno ad essere molto ampie. Né più né meno di prima. Con la differenza, negativa rispetto al passato, che saranno meno coese.

Con il 100% dei seggi assegnati proporzionalmente aumenta la competizione tra i partiti dentro le coalizioni e quindi il tasso di litigiosità. La tendenza a sottolineare gli elementi di diversità, anziché quelli di unità, è maggiore per motivi di visibilità e di marketing elettorale. In aggiunta, il potere di ricatto dei piccoli partiti è aumentato, non diminuito. Con il nuovo sistema qualunque partito sopra la soglia di sbarramento può permettersi di stare fuori da una coalizione, o solo minacciare di farlo, perché in ogni caso la sua sopravvivenza parlamentare è garantita. È vero che questo potere di ricatto dei piccoli partiti esisteva anche con il vecchio sistema. Ed è vero che i piccoli partiti prendevano proprio nei collegi i loro seggi e non nella arena proporzionale.. Ma è altrettanto vero che era un potere di ricatto comunque limitato. La minaccia di non far parte di una coalizione era un'arma a doppio taglio. Se fossero rimasti fuori avrebbero fatto danni agli altri ma sarebbero spariti. Ora non è più così. L'assegnazione di tutti i seggi con formula proporzionale garantisce che ogni partito sopra-soglia abbia comunque una rappresentanza parlamentare quasi pari al suo peso elettorale anche correndo da solo. Questo rafforza i piccoli, non li indebolisce, come i fautori della riforma hanno sostenuto. Quindi continueremo ad avere le stesse coalizioni

“acchiappatutto” di prima, altrettanto frammentate ed eterogenee, e senza quel forte vincolo coalizionale rappresentato dal collegio uninominale. In sintesi, coalizioni più deboli e partiti più forti. Non propriamente un viatico al rafforzamento della governabilità del sistema.

Ma una minaccia ancora più grave alla governabilità è rappresentata dalla legge elettorale per il Senato. Questa è un vero pasticcio. Il problema di fondo è l’assegnazione del premio di maggioranza a livello regionale e non a livello nazionale. Come noto, il premio è tale da assicurare alla coalizione con più voti nella regione un minimo del 55% dei seggi. Esclusi per vari motivi Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige e Molise, i premi in palio sono 17. La combinazione di questi 17 premi regionali configura una sorta di lotteria che può generare quattro esiti negativi. Il primo è che si produca a livello nazionale una maggioranza inferiore al 55%, anzi poco sopra al 50%, dei seggi totali e quindi talmente risicata da compromettere stabilità e efficienza del governo. Ed è quanto si è verificato con le ultime elezioni. Il secondo è un corollario del precedente. È possibile infatti che il rapporto di forza tra Cdl e Unione sia tale per cui l’esistenza stessa di una maggioranza dipenda dal voto dei 6 senatori eletti dagli italiani all’estero. Ed anche questo esito si è già verificato. Il terzo esito è che il Senato esprima una maggioranza diversa da quella della Camera. Questo esito era possibile anche con il vecchio sistema elettorale, ma diventa adesso più probabile a causa dell’incertezza legata alla distribuzione dei 17 premi regionali. Questo esito non si è verificato lo scorso Aprile solo grazie al risultato della circoscrizione estero. Il quarto esito è che ad una maggioranza di voti non corrisponda una maggioranza di seggi. Anche questo esito si è verificato non tenendo conto della circoscrizione estero. Infatti nelle circoscrizioni italiane la Cdl ha avuto più voti dell’Unione ma meno seggi.

Da ultimo, non si può trascurare un altro aspetto molto rilevante di questa riforma: il rapporto tra elettori ed eletti. I collegi uninominali previsti dalla legge Mattarella avevano cominciato ad incentivare il radicamento territoriale dei candidati. Sia nei collegi con un vincitore sicuro, sia in quelli competitivi, era nell’interesse di tutti i candidati cercare un rapporto diretto con gli elettori. E per quanto riguarda in particolare gli eletti il legame con la propria *constituency* si manteneva anche nel periodo post-elettorale, influenzandone concretamente l’azione politica. Il nuovo sistema elettorale ha invece introdotto due elementi molto negativi.

Il primo sono le candidature plurime, la possibilità cioè che ci si possa candidare in tutte le circoscrizioni. In questo modo gli elettori che votano in una certa circoscrizione per una data lista non hanno alcuna certezza che il candidato o i candidati di quella lista li rappresenteranno in Parlamento. Solo dopo il voto quando i candidati plurieletti avranno esercitato l’opzione si saprà quali candidati rappresentano quali circoscrizioni. Tra l’altro questo meccanismo può essere

utilizzato come strumento per regolare i conti tra correnti di partito come è successo all'interno dell' Udc nelle ultime elezioni.

A questo elemento negativo se ne aggiunge un secondo, e cioè le liste bloccate. Gli elettori non possono più scegliere i candidati che preferiscono. Senza voto di preferenza quello che conta è la posizione nella lista. E questa non è decisa dagli elettori ma dalle segreterie di partito. Il risultato è che i candidati non fanno più campagna elettorale nel territorio, ma solo dentro i rispettivi partiti. Le loro qualità personali e la loro capacità di mobilitare gli elettori non contano affatto. Una volta stabilito quale sarà la loro posizione nella lista tutto il resto diventa irrilevante. Se sono in cima alla lista verranno comunque eletti, se invece sono in fondo non hanno alcuna possibilità di vincere. In un caso o nell'altro non hanno alcun incentivo a far campagna elettorale. Il voto di preferenza avrebbe potuto rimediare a questo problema, ma ne avrebbe creati altri. Il collegio invece risolve alla radice il dilemma tra voto di preferenza e lista bloccata. Per questo, e per altri motivi, rappresentava e continua a rappresentare la soluzione più equilibrata in questa fase evolutiva della democrazia italiana.

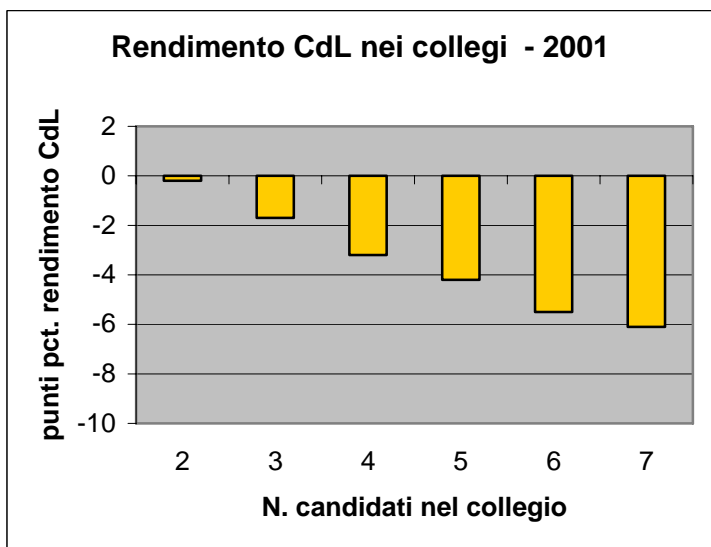
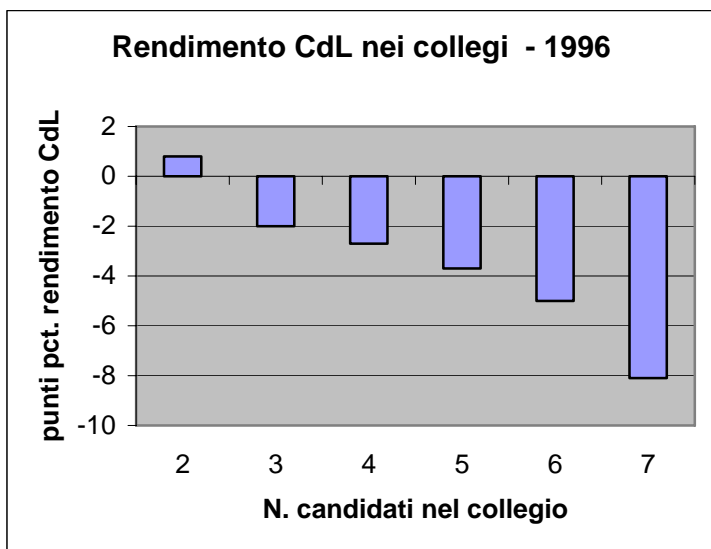
## **Perché è difficile ripristinare il collegio uninominale**

Il collegio uninominale dava fastidio a tutti. Esso faceva a pugni con la frammentazione del sistema partitico. Ma il vero motivo della sua cancellazione e quindi della riforma elettorale sta nel fatto che, pur dando fastidio a tutti, tendeva a danneggiare in particolare la Cdl perché male si adatta alla natura del suo elettorato. Per questo è stato Berlusconi *in primis* a volerne l'abolizione trovando il consenso entusiasta di Casini che in questo modo ha riconquistato quella autonomia politica che il collegio non gli consentiva.

I risultati elettorali del 1996 e del 2001 dimostrano bene questo punto. In entrambe le competizioni elettorali la Cdl ha ottenuto molti più voti nella parte proporzionale rispetto a quella maggioritaria. In particolare i suoi candidati di collegio hanno ottenuto in media circa 3.6 punti percentuali di voti in meno rispetto alle liste collegate. Il fenomeno è descritto dal grafico 3 in cui si vede come la differenza tra i voti ai candidati della Cdl e i voti alle sue liste sia sempre negativa e aumenti progressivamente con il crescere del numero dei candidati presenti nei collegi. Il significato di questa correlazione è chiaro. La Cdl fa fatica a sommare le sue componenti partitiche, a causa della sua scarsa coesione a livello di massa. Una quota rilevante dei suoi elettori non è fedele e se ha l'occasione tende a defezionare verso candidati minori. Tra l'altro questa è anche la spiegazione più attendibile del perché la Cdl ha sempre ottenuto un risultato elettorale migliore alla Camera rispetto al Senato. Al Senato si votava solo nei collegi e il numero dei candidati per

collegio era quasi il doppio della Camera. Quindi le opportunità di defezionare offerte agli elettori della Cdl erano molto maggiori. Eliminati i collegi con la nuova legge elettorale, la Cdl è tornata ad essere più competitiva al Senato come si è visto alle ultime elezioni.

**Grafico 3.** La differenza in punti percentuali tra voti ai candidati della Cdl e voti alle liste collegate (rendimento coalizionale) a seconda del numero dei candidati nel collegio, Camera 1996 e 2004.



Questi sono i motivi per cui il collegio uninominale è stato abolito e per cui difficilmente verrà ripristinato. Ma esistono solidissimi motivi per dire che meglio sarebbe per il Paese se fosse reintrodotta. Ho già argomentato che un bipolarismo di collegio è più stabile di un bipolarismo fondato sul premio di maggioranza. E' anche un bipolarismo dinamico perché il collegio contiene incentivi forti alla trasformazione dei partiti cosa che il premio non ha. Il collegio contrasta la frammentazione e la comprime, il premio la congela. Anzi per come è strutturato nel sistema

elettorale attuale tende addirittura a favorirla. Il collegio è una talpa che scava nella identità dei partiti e incentiva la semplificazione del quadro politico. Nel medio periodo i candidati comuni avrebbero incoraggiato questa tendenza.. Il sistema non sarebbe diventato bipartitico ma la frammentazione sarebbe certamente diminuita. Il bipolarismo fondato sul premio tende invece ad essere statico perché congela l'assetto partitico esistente.

Ma come si fa a reintrodurre oggi il collegio uninominale maggioritario ? Data l'opposizione dei piccoli partiti , la condizione necessaria per la sua approvazione è l' accordo tra i quattro grandi partiti del sistema: Ds, Margherita, Fi e An. Insieme fanno il 70 % dei seggi . Sarebbero legittimati ad approvare una legge che serve a gettare le basi della ricomposizione della rappresentanza politica in questo paese. Ma è un accordo difficile per non dire impossibile, date le attuali condizioni. *In primis* perché metterebbe in discussione la sopravvivenza dell'attuale governo. Alle prime avvisaglie di un accordo del genere i piccoli partiti dell'Unione uscirebbero dalla maggioranza. Quindi questo accordo richiede un alto livello di fiducia reciproca tra i contraenti in quanto sia gli uni che gli altri metterebbero in crisi rapporti consolidati con alleati storici per fare una riforma con gli avversari. Non mi pare che esistono oggi le condizioni di fiducia e di legittimazione reciproca che rendono possibile uno sviluppo del genere.

Ma anche se questo problema fosse risolvibile resterebbero comunque in piedi le ragioni che hanno spinto Berlusconi a cambiare il vecchio sistema elettorale e cioè lo svantaggio competitivo della Cdl nei collegi uninominali. Per quali ragioni Berlusconi dovrebbe fare marcia indietro ? In cambio di un governo tecnico o in cambio di un governo di larghe intese che porti il paese al voto in un breve lasso di tempo ? In realtà, se si aprisse un dialogo tra i poli, si potrebbero utilizzare due argomenti. Il primo è che la reintroduzione del collegio uninominale maggioritario servirebbe a ricompattare la Cdl mettendo fine ai tentativi dell'Udc di differenziarsi dagli altri *partners*. Ma qui sorge un problema: conviene a Prodi, Ds e Margherita alienarsi l'Udc in questo momento? Ha senso fare un accordo contro l'Udc per riportarla nel grembo di Berlusconi?

Il secondo è che in fondo la vera ragione dello svantaggio competitivo di cui soffre la Cdl nei collegi non è tanto il collegio in sé ma il la presenza di una pluralità di candidature nei collegi. Sono queste a incentivare le defezioni degli elettori della Cdl. Basterebbe quindi inserire nella legge elettorale norme più restrittive in materia di candidature per ridurre sensibilmente il problema. E questo sarebbe un vantaggio non solo per la Cdl ma per il sistema nel suo complesso Ma sono sufficienti questi argomenti perché la Cdl torni sui suoi passi dopo aver fatto tanto per liberarsi dei collegi ? Ne dubitiamo.

Posto che l'accordo per il ritorno al collegio si faccia quale sarebbe il sistema elettorale migliore ? Le alternative sono sostanzialmente due : il doppio turno o il turno singolo ( con o senza

una quota proporzionale). Una parte della classe politica e molti studiosi sostengono a spada tratta i meriti del doppio turno. Da un punto di vista teorico non c'è dubbio che esso sia la soluzione migliore. Ma nel contesto italiano di oggi il doppio turno solleva due questioni di carattere pratico. La prima è che una riforma del genere ha meno probabilità di essere approvata sia del turno singolo all'inglese che di un ritorno puro e semplice alla legge Mattarella. Non solo i piccoli partiti di entrambi gli schieramenti vi si opporrebbero ma sia Fi che An difficilmente possono accettare un sistema che considerano penalizzante a causa della minore capacità di mobilitazione dei loro elettorati nel passaggio dal primo al secondo turno.

La seconda questione riguarda i suoi effetti sul sistema partitico. Secondo i suoi sostenitori il doppio turno ridurrebbe non solo il numero dei partiti ma anche il peso dei partiti radicali di entrambi gli schieramenti. Ma questo non è affatto scontato. E' molto probabile invece che anche con il doppio turno si farebbero le coalizioni pre-elettorali già al primo turno sulla base della spartizione dei collegi, come avveniva con la legge Mattarella. Infatti i piccoli partiti non accetterebbero di considerare il primo turno come una sorta di primaria di coalizione che li vedrebbe sempre perdenti. Pretenderebbero comunque di negoziare il loro ingresso nelle coalizioni in cambio di una certa quota di collegi sicuri. E i partiti più grandi accetterebbero lo scambio pur di assicurarsi il loro appoggio per le stesse ragioni che guidavano i loro comportamenti ai tempi della Mattarella, e che abbiamo già analizzato sopra. Quindi il sistema funzionerebbe in moltissimi collegi come se fosse ad un turno solo.

Per dimostrare il punto basta fare un po' di conti. Oggi alla Camera ci sono 120 deputati appartenenti ai piccoli partiti dell'Unione. Nessuno di questi deputati può passare al secondo turno in una competizione in cui sono presenti anche candidati dei Ds e della Margherita. Stando così le cose, è credibile immaginare una situazione in cui tutti i partiti dell'Unione (o della Cdl) presentano propri candidati al primo turno e poi – contati i voti- i candidati più votati si ritirano per far posto a candidati meno votati solo perché quei collegi sono stati assegnati ai piccoli partiti della coalizione? Un accordo del genere non è sostenibile. Per questo il doppio turno in tanti collegi funzionerebbe come un turno solo. Gli accordi di desistenza verrebbero già fatti al primo turno. Il sistema funzionerebbe come un vero sistema a doppio turno solo in quei collegi in cui, dopo aver accontentato le richieste dei piccoli, la competizione tra i candidati dei Ds e quelli della Margherita fosse veramente tanto incerta da giustificare l'uso del primo turno come una sorta di primaria.

L'obiezione a questo scenario è che esistono diverse varianti di doppio turno a seconda del numero dei candidati ammessi al secondo turno o della soglia di voti necessaria per il passaggio. Ma molto difficilmente queste varianti possono eliminare gli incentivi a fare accordi di desistenza elettorale *ex ante*. Questi incentivi sono legati all'avversione al rischio dei partiti maggiori e al

potere di ricatto di quelli minori. L'una e l'altro hanno il loro fondamento nel comportamento degli elettori, nei meccanismi permissivi dei sistemi elettorali sub-nazionali e sovra-nazionale e in tutte le norme para-elettorali (soprattutto quelle sul finanziamento pubblico ma non solo). Né il problema può essere risolto abbinando al doppio turno il diritto di tribuna perché il problema è troppo grosso. Il numero di deputati e senatori appartenenti a piccoli partiti senza speranza di successo al secondo turno è troppo elevato nelle attuali condizioni di frammentazione del sistema.

Nella sostanza perché il doppio turno possa produrre gli effetti virtuosi ad esso generalmente associati occorre che ci siano grandi partiti capaci di rischiare e quindi indisponibili ad accordi di desistenza con i piccoli. Ma questo, almeno fino ad oggi, non è il caso italiano. Come già detto, la regola da noi si chiama coordinamento strategico. Per questo motivo turno singolo o doppio turno non farebbe una grande differenza. La vera differenza la fa, ma nel medio periodo, il collegio uninominale.

## **Il fascino discreto del sistema elettorale tedesco**

La verità è che pochi tra i riformatori elettorali pensano seriamente che il collegio uninominale possa essere resuscitato. Per molti la vera alternativa all'attuale sistema elettorale non è il doppio turno o il ritorno alla legge Mattarella ma è il sistema tedesco o meglio una qualche versione italianizzata dello stesso. Questo è quello che pensano anche parecchi sostenitori del doppio turno per i quali il sistema tedesco rappresenta una specie di *second best*.

Il sistema tedesco ha sempre esercitato un fascino discreto sulla nostra classe politica. Non è difficile spiegare perché. E' un sistema senza premio di maggioranza che produce esiti assolutamente proporzionali. Ciascun partito si presenta da solo e ottiene i seggi che gli spettano sulla base dei suoi consensi. La metà dei candidati viene eletta in collegi uninominali e quindi assicura in qualche misura un collegamento tra elettori, candidati ed eletti. La soglia del 5 % per ottenere seggi limita la frammentazione. Sulla carta sembra essere un sistema ottimale ma la sua applicazione in Italia non può prescindere dalla risposta a queste tre domande.

La prima è sulla soglia del 5 % . E' credibile che possa essere approvata ? La cosa è tanto poco plausibile che non merita nemmeno discuterne. Dove si trovano in questo Parlamento i voti per una norma che ridurrebbe il nostro sistema politico a 6 partiti, tra i quali non ci sarebbe nemmeno la Lega ?

Seconda domanda: è un sistema approvabile anche con una soglia drasticamente ridotta ? Qui contano le preferenze degli attori quanto alla abolizione del premio di maggioranza. Dentro

l'Unione la situazione non è chiara. Non così dentro la Cdl. In questo schieramento ci sono due partiti le cui preferenze su questa questione sono nette e agli antipodi: Udc e An.. L'Udc vede nel sistema tedesco un ulteriore passo avanti, dopo la riforma berlusconiana, verso il recupero di una totale autonomia politica. Senza premio di maggioranza cadrebbe l'ultimo vincolo istituzionale che la lega alla Cdl. L'abolizione del premio invece troverebbe ora la ferma opposizione di An che nella presenza del premio (o del collegio) vede la sua assicurazione contro tentativi neo-centristi che la potrebbero emarginare. Davanti a questa proposta da che parte si schiererebbero Lega e FI ? Dubito che seguirebbero l'Udc. E allora cosa fa l'Unione ? Cerca di approvarla con i voti dell'Udc ammesso che riesca a trovare un accordo al suo interno ?

Ma la questione veramente importante dal nostro punto di vista è la terza. Quali effetti sistemici produrrebbe l'introduzione del sistema tedesco in Italia ? Con questo sistema si farebbero ancora coalizioni prima delle elezioni o si tornerebbe ad una politica di coalizioni post-elettorali con il corollario di possibili soluzioni di governo neo-centriste ? In parole povere possono coesistere bipolarismo e sistema proporzionale senza premio di maggioranza ? Sia all'interno della classe politica che a livello di esperti esiste una corrente di pensiero a sostegno della tesi della coesistenza. Secondo questa tesi la divisione dell'elettorato italiano in due campi sarebbe ormai un dato di fatto della politica italiana, un dato ben radicato nella cultura politica del paese sia a livello di massa che a livello di élites. Io non lo credo affatto.

Perché proporzionale senza premio e bipolarismo possano coesistere stabilmente una condizione minima necessaria è che ci siano due grandi partiti a destra e a sinistra. Da noi non solo ci sono troppi partiti per rendere credibile una simile ipotesi ma i nostri sono anche partiti nani, come abbiamo già sottolineato. I primi due partiti italiani hanno poco più del 40 % dei voti. In Germania Spd e Cdu-Csu- per quanto indeboliti- hanno raccolto quasi il 70 % dei voti nelle ultime elezioni. Eppure anche lì il bipolarismo è saltato. Questo vuol dire che nemmeno la presenza di due grandi partiti, pur essendo una condizione necessaria, è una condizione sufficiente. Certo, c'è la Spagna a indicare il contrario ma lì il Partito socialista ha raccolto oltre il 40 % dei voti, vale a dire più o meno la stessa percentuale che in Italia hanno Ds e Fi messi insieme. E in aggiunta il sistema elettorale pur essendo proporzionale è strutturato su circoscrizioni piccole che limitano la rappresentanza dei piccoli partiti a favore dei grandi. E come si fa in Italia ad approvare circoscrizioni di dimensioni spagnole, senza recupero dei resti a livello nazionale, in un Parlamento dove i piccoli tengono sotto scacco i meno piccoli ?

## Le riforme possibili ora

L'analisi sviluppata nelle pagine precedenti ha disegnato un quadro senza dubbio desolante. Il sistema è impigliato in una serie di circoli viziosi e di veti reciproci che è assai difficile sciogliere. Ci vorrebbe uno *shock* dall'esterno. Per ora non se ne vedono le condizioni. Ma non è un'opzione nemmeno lasciare le cose come stanno. C'è un referendum che incombe e soprattutto c'è un sistema elettorale che non può essere riutilizzato così come è. E allora merita chiedersi: è possibile fare oggi una riforma elettorale che sia migliore di quella di Berlusconi? Forse si può, ma ad una condizione: partire dal sistema elettorale attuale. Che piaccia o no, date le preferenze degli attori in gioco, lo spazio per una riforma è molto stretto indipendentemente dal metodo adottato. Sono sei le modifiche necessarie e urgenti.

1. Il premio di maggioranza al Senato va assegnato a livello nazionale e non a livello regionale.
2. Contemporaneamente va riformata la Costituzione per dare il voto al Senato anche ai giovani tra i 18 e i 24 anni. Solo con queste due modifiche si può ridurre drasticamente il rischio che le elezioni producano maggioranze diverse nelle due camere. Oggi l'esito delle elezioni al Senato, e quindi la sopravvivenza del bipolarismo, dipende da una lotteria di 17 premi regionali e dal comportamento di circa 4 milioni di elettori che per ragioni.
3. I voti degli elettori della Valle d'Aosta vanno inclusi nel computo per l'assegnazione del premio di maggioranza alla Camera. La norma attuale viola la Costituzione introducendo una ingiustificata differenziazione che non tocca, per esempio, gli elettori del Trentino Alto Adige. Cosa sarebbe successo se alle ultime elezioni, nelle 26 circoscrizioni in cui si calcola il premio, avesse vinto la Cdl con uno scarto di 25.000 voti quando in Valle d'Aosta i partiti vicini all'Unione hanno avuto più voti di quelli vicini alla Cdl?
4. Vanno abolite le norme che consentono ai candidati di presentarsi in tutte le circoscrizioni della Camera o del Senato. Si tratta di norme scandalose che non trovano riscontro in nessuna altra grande democrazia. Alle ultime elezioni decine di candidati sono stati eletti in più di una circoscrizione e hanno optato dopo le elezioni per una di esse. In pratica la composizione definitiva del Parlamento non è stata decisa dagli elettori nel momento elettorale ma dopo, a seguito di decisioni prese dai singoli candidati e dalle oligarchie di partito. Ha ragione chi sostiene che tra la presenza di liste bloccate e la possibilità di candidature plurime il nostro Parlamento non sia eletto, bensì 'nominato'. Un rapporto corretto tra elettori ed eletti richiede che ogni candidato si possa presentare in una unica circoscrizione. Solo così gli elettori avrebbero la certezza che il loro voto per una data lista potrebbe tradursi nella eventuale elezione di uno dei candidati di quella lista. Tutto al più si potrebbe prevedere la possibilità di candidature plurime solo per i capi delle

coalizioni in modo da dare loro e alla coalizione che rappresentano una maggiore visibilità nazionale.

**5.** I voti delle liste sotto la soglia non vanno conteggiati ai fini della assegnazione del premio di maggioranza né alla Camera né al Senato. Il meccanismo attuale costituisce un incentivo micidiale alla proliferazione di liste di ogni tipo al solo scopo di raccogliere qualche decina di migliaia di voti da portare in dote all'una o all'altra coalizione. E' certo che l'esito delle ultime elezioni, dove 25.000 voti alla Camera hanno fatto la differenza, incoraggerà ancor più questa tendenza deleteria. Si tratta di una riforma difficile in un Parlamento con tante liste sotto la soglia del 2 % alla Camera o appena sopra. Il rischio per l'Unione è più alto che per la Cdl. Ma si tratta di una riforma che va tentata. Sarebbe un primo timido passo verso il contenimento di una frammentazione ingiustificata. La soglia del 2 % rappresenta già un incentivo- per quanto modesto- all'accorpamento, e lo stesso vale per le soglie del Senato. Con questa soglia i piccoli partiti veri rischiano di portare voti alla coalizione ma di non prendere seggi. Per loro quindi l'incentivo ad aggregarsi c'è già. La norma da abolire beneficia soprattutto liste *ad personam* e liste fittizie che pur sapendo di restare sotto la soglia, e quindi di non poter ottenere seggi, hanno interesse a raccogliere voti con cui trattare posti garantiti nelle liste maggiori. Certo, non è così che si potrà ridurre veramente la eccessiva frammentazione del nostro sistema partitico, ma almeno si mette un freno alle sue degenerazioni peggiori.

**6.** L'assenza del voto di preferenza è uno dei nodi cruciali della legge Berlusconi. Sulla questione è legittimo avere opinioni diverse. C'è chi sostiene – a ragione- che introdurre le preferenze all'interno di questo sistema elettorale contribuisca all'ulteriore indebolimento dei partiti favorendone le divisioni interne e incentivando la corruzione. C'è chi dice – a ragione- che senza voto di preferenza tutto viene deciso da oligarchie di partito senza alcuna vera partecipazione degli elettori alla scelta dei loro rappresentanti. Per dirimere la questione le strade percorribili sono due. La prima è quella di aumentare significativamente il numero delle circoscrizioni elettorali e quindi diminuire la loro dimensione mantenendo le liste bloccate. La logica è: più circoscrizioni, meno candidati per circoscrizione, campagne elettorali più delimitate e meno costose, più visibilità dei candidati, maggiore vicinanza agli elettori. Tra l'altro in piccole circoscrizioni sarebbe anche più facile introdurre le primarie per la selezione dei candidati. Ma se proprio si volesse reintrodurre il voto di preferenza sarebbe certamente meno dirompente farlo in piccole circoscrizioni rispetto alle attuali dove mediamente si eleggono alla Camera 24 candidati e al Senato 16, con punte di 44 deputati in Puglia e di 47 senatori in Lombardia.

La seconda strada è quella di importare *dentro l'attuale sistema* una componente del sistema elettorale tedesco, e cioè la divisione dei seggi da assegnare tra liste circoscrizionali e

collegi uninominali. In questo caso il 50 % dei deputati e senatori verrebbe eletto in base a liste di partito e il 50 % in collegi uninominali, con il premio di maggioranza calcolato dentro la quota proporzionale. Anche così, come in Germania, l'esito finale sarebbe sostanzialmente proporzionale perché ( a parte l'effetto-premio) sarebbero i voti proporzionali a decidere a quanti seggi ciascun partito avrebbe diritto. In questo modo però una metà dei candidati sarebbe frutto della scelta diretta degli elettori e l'altra metà sarebbe decisa dai partiti. Rispetto al sistema tedesco resterebbero una soglia certamente più bassa del 5 % e un premio di maggioranza che in Germania non c'è. Come già detto, né la soglia si può diminuire né il premio si può eliminare senza rischi per il bipolarismo. Perciò non si può parlare di sistema tedesco. Ma anche questo, pur nella sua complessità, sarebbe un sistema migliore dell'attuale. Che sia però approvabile è tutto da verificare.

Questo è il menu delle possibili riforme elettorali oggi, *date le condizioni politiche esistenti*. Altre riforme, certamente migliori di queste, sono state proposte in passato e verranno riproposte in futuro ma temo che appartengano per ora al libro dei sogni o a futuri scenari ora non prevedibili. Solo il collegio uninominale maggioritario potrebbe sostituire il premio di maggioranza conservando il bipolarismo e anzi migliorandolo. Per questo meglio sarebbe stato mantenere la legge Mattarella con i suoi collegi e i suoi difetti. Magari perfezionando i primi ed eliminando i secondi. Il Paese ne avrebbe avuto col tempo maggiori benefici. La spinta alla ricomposizione della rappresentanza politica sarebbe stata più forte (vedi Partito democratico e dintorni).

Ma sono discorsi inutili. Quella del collegio uninominale maggioritario è stata una breve stagione della politica italiana che difficilmente tornerà in tempi brevi. Oggi dobbiamo fare i conti con un sistema elettorale che va comunque riformato per dare al Paese un pò più governabilità , un pò meno frammentazione e più partecipazione. In assenza di riforma il rischio è che le prossime elezioni siano ancora una lotteria, come lo sono state le ultime, e che il Parlamento non sia scelto dagli elettori ma nominato dai partiti. Per una riforma più radicale- sia essa il sistema tedesco con una soglia del 5 % e divieto di accorpamento, il maggioritario di collegio a uno o due turni o una proporzionale con piccole circoscrizioni e senza recupero dei resti a livello nazionale- occorre attendere che si crei un diverso quadro politico. Alla fine il nocciolo della crisi italiana è proprio qui: il cambiamento, quello vero, può essere solo il frutto di scelte politiche coraggiose, e per ciò rischiose. I meccanismi istituzionali per quanto ben pensati non possono sostituire la politica.