

Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza

1. *Introduzione*

Pochi ci credevano e invece è arrivata a fine legislatura la riforma elettorale¹. Dopo 12 anni e tre elezioni la legge Mattarella è stata cancellata. A dire il vero una legge poco amata e in realtà subita dalla classe politica sulla spinta del referendum popolare e della disaffezione dell'opinione pubblica nei confronti delle vecchie regole. Tanto poco amata che anche il centrosinistra aveva provato a modificarla alla fine della XIII legislatura cercando, ma non trovando, il consenso dell'opposizione. Questa volta invece la maggioranza di governo è andata avanti fino in fondo senza tentennamenti. La retorica propagandistica e la semplificazione dei media hanno posto l'accento sull'abbandono del «maggioritario» e sul ritorno al «proporzionale». Ma si tratta di una enfasi fuorviante. In realtà, come non era (soltanto) maggioritario il precedente sistema elettorale, non è (soltanto) proporzionale il nuovo. Si è infatti passati da un sistema misto ad un altro sistema misto. Ciò che è veramente cambiato è il *mix* di elementi maggioritari e proporzionali. Il *maggioritario di collegio* (con recupero proporzionale) è stato sostituito dal *proporzionale con premio di maggioranza*.

Con questa riforma tutti i sistemi elettorali utilizzati ai vari livelli di governo – comunale, provinciale, regionale e statale – sono a premio di maggioranza. Nel resto del mondo questo tipo di sistema è stato utilizzato molto raramente² [Chiaromonte 2005, 100-109]. A livello di elezioni nazionali, oggi non esistono democrazie consolidate che utilizzino sistemi proporzionali a premio di maggioranza. Solo a Malta esiste un sistema che garantisce la maggioranza dei seggi al partito che abbia ottenuto la maggioranza più uno dei voti. In realtà non si tratta tanto di un premio ma di un meccanismo correttivo di una eventuale distorsione del sistema proporzionale in vigore. Si può quindi concludere che l'Italia rappresenti un caso unico al mondo. Sulle ragioni di questa predilezione ci soffermeremo in seguito. Prima vediamo gli elementi caratteristici dei nuovi sistemi elettorali approvati dalla Cdl³. Il plurale è d'obbligo perché anche in questo

¹ Alcune parti di questo saggio riprendono considerazioni già sviluppate in D'Alimonte e Chiaromonte [2006].

² Come fa notare questo autore nella sua forma pura questo sistema è stato applicato solo in Italia nel 1924 e nel 1953, e in Romania dal 1926 al 1938. Esistono altri casi di sistemi elettorali misti che contengono un premio di maggioranza, per esempio in Francia nel 1951 e nel 1956, oltre che dal 1919 al 1924, ma si tratta di sistemi che restano misti anche senza il premio o nel caso in cui esso non scatti. Il caso italiano è peculiare proprio perché senza premio di maggioranza il sistema elettorale è proporzionale e non misto.

³ Per l'analisi puntuale di tutte le norme della nuova legge elettorale si veda Fusaro in questo volume.

caso, come già con la legge Mattarella, siamo davanti a due sistemi elettorali con alcuni elementi simili ma con altri molto diversi.

2. *Il sistema elettorale della Camera*

Sia alla Camera che al Senato due sono gli elementi caratterizzanti del nuovo sistema elettorale: il premio di maggioranza e l'assegnazione del 100% dei seggi con formula proporzionale. Alla Camera il premio va alla coalizione di liste, o lista singola, che abbia ottenuto il maggior numero di voti a livello nazionale. A tal fine si sommano i voti ottenuti da ciascuna coalizione in tutte le circoscrizioni. Dal conteggio sono esclusi i voti degli elettori della Valle d'Aosta e quelli degli italiani all'estero⁴. Al vincente spettano *almeno* 340 seggi (pari al 54% dei seggi totali). Dopo un'iniziale ripartizione *solo* proporzionale dei seggi – che ha luogo in sede nazionale con applicazione del metodo del quoziente naturale e dei più alti resti – si verifica se tale quota sia stata raggiunta o superata. Nel caso lo sia, il premio di maggioranza non scatta. Qualora invece non lo sia, alla coalizione (o lista) vincente sono attribuiti ulteriori seggi fino a raggiungere la cifra di 340; seggi che sono contestualmente sottratti alle coalizioni e/o liste singole perdenti, le quali si dividono proporzionalmente 277 seggi. Dei 13 seggi rimanenti, uno è assegnato al candidato vincente nel collegio uninominale della Valle d'Aosta e 12 sono riservati ai rappresentanti degli italiani residenti all'estero, quest'ultimi eletti con metodo proporzionale tra liste concorrenti e con voto di preferenza (vedi Tarli Barbieri in questo volume).

In sostanza, alla Camera il premio è *majority-assuring*, tale cioè da assicurare alla compagine vincente una maggioranza assoluta (almeno il 54%) dei seggi; è inoltre *eventuale*, poiché scatta solo se la compagine vincente non è riuscita a conseguire, per via proporzionale, la quota prevista di seggi; è infine *variabile* nella sua entità, poiché assegna solo il numero di seggi strettamente necessario a far sì che la maggioranza raggiunga la cifra di 340⁵.

Le coalizioni di cui parla la legge elettorale sono il prodotto di dichiarazioni di collegamento reciproco tra liste presentate da partiti o gruppi politici organizzati. Quest'ultimi depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione⁶. Sulla scheda di votazione, però, le coalizioni non hanno una loro autonoma visibilità, separata da quella delle liste che le compongono, se non per il fatto che i contrassegni delle liste collegate ad esse sono riprodotti di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su

⁴ Sui dubbi di costituzionalità sollevati da queste norme si veda Fusaro in questo volume.

⁵ Nei comuni, nelle province e nelle regioni le modalità di assegnazione del premio di maggioranza variano. La differenza più rilevante rispetto al caso nazionale è che nella maggior parte delle regioni i seggi da assegnare sono divisi in una quota proporzionale (80%) e in una quota-premio (20%), mentre con l'attuale sistema elettorale nazionale il premio viene ricavato sottraendo i seggi eventualmente necessari ai perdenti.

⁶ Con il vecchio sistema elettorale l'indicazione del candidato di ciascuna coalizione alla carica di presidente del consiglio era il risultato della evoluzione naturale del sistema. Con la nuova legge la prassi diventa norma. Con ciò la nuova legge riconosce anche per la prima volta a livello di elezioni politiche nazionali il soggetto-coalizione e non solo il soggetto-lista.

un'unica riga. In altri termini, le coalizioni non sono contraddistinte da un loro simbolo, a meno che le rispettive liste lo inseriscano all'interno del proprio. Questo perché gli elettori hanno a disposizione un solo voto, con il quale scelgono solo una lista: i voti alla coalizione altro non sono che la somma dei voti di tutte le liste che ne fanno parte.

Alla ripartizione dei seggi accedono: 1. le coalizioni che abbiano conseguito almeno il 10% dei voti validi, purché contengano una lista con il 2% o più dei voti; 2. le liste singole (ossia: non collegate in coalizione) che abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validi; 3. le liste collegate (ossia: facenti parte delle coalizioni di cui al punto 1.) che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi; 4. per ciascuna coalizione, la lista collegata con il maggior numero di voti tra quelle con meno del 2%. Queste sono le quattro soglie di sbarramento previste dal sistema elettorale della Camera e valgono sia nel caso in cui il premio di maggioranza scatti sia nel caso in cui non scatti⁷.

Se superano la prima soglia ora menzionata, le coalizioni concorrono all'assegnazione dei seggi – ed eventualmente del premio – con i voti di tutte le liste che le compongono, quindi anche con i voti di quelle che non sono in grado di superare lo sbarramento e di ottenere seggi. Dopo aver distribuito (o ridistribuito, qualora sia scattato il premio di maggioranza) i seggi tra le coalizioni (con almeno il 10% di voti e contenenti una lista con almeno il 2%) e le liste singole (con almeno il 4% dei voti), i seggi assegnati a ciascuna coalizione sono ripartiti – ancora a livello nazionale e con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti – tra le liste che ne fanno parte purché con il 2% di voti. A questa ripartizione viene ammessa anche la lista con più voti tra quelle che sono rimaste sotto il 2%. Infine, si provvede alla distribuzione dei seggi così attribuiti alle 26 circoscrizioni in cui è diviso il territorio nazionale, con un meccanismo inteso a garantire che ad ognuna di esse spetti il numero di seggi previsto ai sensi dell'art. 56 della Costituzione⁸.

Altre due caratteristiche, rilevanti e controverse, della riforma sono l'assenza del voto di preferenza e la possibilità di candidature plurime. Infatti le liste circoscrizionali sono «bloccate», quindi per ciascuna di esse sono eletti, nel rispettivo ordine di presentazione, candidati in numero pari ai seggi assegnati alle liste medesime. Inoltre tutti i candidati possono presentarsi in tutte le circoscrizioni. Nel caso di pluri-elezione dovranno esercitare l'opzione entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione. Con il sistema elettorale del 1993 era possibile candidarsi solo in un collegio uninominale e

⁷ Il rapporto tra premio di maggioranza e soglia di sbarramento è questione controversa. C'è chi sostiene l'incompatibilità tra questi due meccanismi. A noi sembra più ragionevole la tesi della correlazione: più bassa la soglia, più alto deve essere il premio. Con un premio più alto i piccoli partiti pesano meno. Per quanto riguarda l'attuale legge elettorale della Camera riteniamo che una soglia del 2% sia troppo bassa in rapporto ad un premio che può portare la coalizione vincente ad un massimo del 54% dei seggi.

⁸ In realtà, alcuni recenti lavori [Pennisi 2006; Pennisi, Ricca e Simeone 2005a; 2005b; 2006] hanno messo in evidenza come tale tipo di meccanismo, sia nella legge elettorale attuale che in quella precedente, presenti serie anomalie tecniche. A causa di queste ultime, i meccanismi (differenti tra loro) previsti dalle due leggi non garantiscono che il totale dei seggi assegnati alle diverse liste in ciascuna circoscrizione eguagli quello dei seggi in palio nella circoscrizione stessa. Per esempio, nelle elezioni 2006 il Trentino-Alto Adige e il Molise, stante l'art. 56 della Costituzione, avrebbero dovuto ricevere rispettivamente 10 e 3 seggi, mentre invece ne hanno ottenuti 11 e 2. Anomalie simili si sono presentate anche nelle elezioni del 1996. Non viene garantito nemmeno che il totale dei seggi assegnati a una lista nelle diverse circoscrizioni coincida con il numero di seggi ad essa attribuito a livello nazionale. Peraltro, procedure corrette di *allocazione biproporzionale* per assegnare i seggi alle liste nelle circoscrizioni esistono e sono state anche concretamente applicate nelle ultime elezioni cantonali di Zurigo.

fino a tre liste circoscrizionali. Con il sistema proporzionale in vigore fino al 1992 era possibile candidarsi solo in tre circoscrizioni.

3. *Il sistema elettorale del Senato*

Come alla Camera, anche al Senato la competizione avviene (con alcune eccezioni) tra liste bloccate di candidati, unite o no in coalizione, e il voto è unico. Tuttavia, come prima anticipato, vi sono importanti differenze inerenti al livello in cui ha luogo la ripartizione dei seggi, alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza e all'entità delle soglie di sbarramento. Il primo aspetto è decisivo: la ripartizione dei seggi avviene separatamente in ciascuna regione. Non esiste cioè un livello nazionale di riferimento. Ne deriva che anche il premio – o, meglio, i premi – di maggioranza e le soglie sono applicati regione per regione. In pratica, non vi è alcuna garanzia che la coalizione o lista col maggior numero di voti sul piano nazionale ottenga la maggioranza assoluta dei seggi.

In 17 regioni – tutte tranne Molise, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige⁹ – il sistema è analogo. L'attribuzione dei seggi avviene in primo luogo in ragione proporzionale (anche qui con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti) tra le coalizioni di liste e/o le liste singole che hanno superato le soglie di sbarramento, rispettivamente il 20% (purché all'interno della coalizione vi sia almeno una lista che abbia raggiunto il 3%) e l'8% dei voti. Si verifica quindi se la coalizione o singola lista con il maggior numero di voti nella regione ha ottenuto almeno il 55% dei seggi spettanti alla regione medesima. Se è così, allora il premio di maggioranza non scatta. Se non è così, il premio scatta (sempre regione per regione) e alla coalizione o lista vincente sono assegnati tanti seggi aggiuntivi quanti ne servono per raggiungere la quota del 55% (eventualmente arrotondata per eccesso), mentre un pari numero di seggi è sottratto alle altre coalizioni o liste. Che sia necessario o meno assegnare il premio, una volta determinati i seggi spettanti a ciascuna coalizione questi sono ripartiti internamente tra le liste collegate che abbiano ricevuto almeno il 3% dei voti su scala regionale utilizzando il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti. Anche in questo caso le liste sono bloccate. Per ogni lista sono eletti i candidati, secondo il loro ordine di presentazione, in numero corrispondente ai seggi attribuiti.

Circa i sistemi delle altre tre regioni, quello applicato in Molise diverge dal modello appena descritto in quanto non è prevista l'attribuzione di un premio di maggioranza; i due seggi in palio sono dunque distribuiti proporzionalmente. La Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale in cui vince il candidato che ottiene più voti, così come accade alla Camera. Il Trentino-Alto Adige è costituito in 6 collegi uninominali, mentre la restante quota di seggi spettanti alla regione (attualmente uno) è

⁹ Le ragioni dell'esclusione sono la dimensione per Valle d'Aosta e Molise. Nella prima il seggio in palio è uno solo e quindi il premio non è applicabile. Nella seconda i seggi sono due per cui con l'applicazione del premio sarebbero andati entrambi al vincente. Nel caso del Trentino-Alto Adige il premio non era compatibile con gli equilibri legati alla rappresentanza delle minoranze linguistiche.

attribuita con metodo del recupero proporzionale, ossia tra i gruppi di candidati non risultati eletti nei rispettivi collegi uninominali. Vi è, infine, la circoscrizione «estero», dove si applica un sistema proporzionale di lista e i 6 senatori sono eletti con voto di preferenza.

4. *Perché questa riforma*

Una riforma come quella che abbiamo appena descritto non nasce per caso. Anche se in corso di approvazione si sono inseriti elementi casuali ed errori il suo impianto di fondo è frutto di una attenta valutazione delle convenienze elettorali di chi la ha fortemente voluta. Due ne sono stati gli attori principali e due i comprimari. Berlusconi ne è stato il vero protagonista e la riforma merita di essere ricordata con il suo nome. È stato lui a volere fortemente l'abrogazione della legge Mattarella per eliminare lo svantaggio competitivo di cui il centro-destra soffriva nei collegi uninominali e quindi massimizzare i voti della Cdl grazie all'uso di un sistema elettorale di impianto proporzionale.

Casini ha appoggiato con entusiasmo questo progetto perché voleva da sempre l'abolizione dei collegi uninominali per riconquistare autonomia per il suo partito, come puntualmente è avvenuto. Avrebbe voluto anche l'abolizione del premio di maggioranza e la reintroduzione del voto di preferenza. Ma sul primo punto ha trovato l'opposizione di Fini che ha accettato l'abolizione dei collegi solo in cambio del premio di maggioranza che considerava comunque una garanzia sufficiente di bipolarismo. Sul voto di preferenza non era d'accordo Berlusconi. Bossi pensava alla riforma costituzionale sapendo che in ogni caso, sia con i collegi uninominali che con il premio di maggioranza, la Lega è un alleato indispensabile per la Cdl.

La riforma nasce quindi dalla volontà di abolire i collegi uninominali. Sia nelle elezioni del 1996 che in quelle del 2001 il centro-destra ha ottenuto alla Camera circa un milione e mezzo di voti in meno nella parte maggioritaria (nei collegi) rispetto a quella proporzionale. E anche al Senato, dove il sistema funzionava esclusivamente sulla base dei collegi uninominali, il suo rendimento era inferiore a quello della Camera.

La ragione di fondo di questo cattivo «rendimento coalizionale» del centro-destra sta nella difficile «sommabilità» del suo elettorato [D'Alimonte e Bartolini 1997b; Bartolini e D'Alimonte 2002]. In altre parole, i suoi candidati comuni nei collegi non riuscivano a raccogliere tutti i voti dei partiti ad essi collegati. Una quota significativa di elettori del centro-destra defezionava preferendo votare altri candidati uninominali pur votando per uno dei partiti di questo schieramento. Questa scarsa coesione del suo elettorato ha sempre rappresentato un handicap grave per il centro-destra che gli è costato molti seggi. Nel 2006 avrebbe potuto costargli la vittoria o avrebbe potuto accentuarne fortemente la sconfitta, dato che i collegi uninominali possono amplificare di molto le tendenze elettorali sia positive che negative.

Nel 2001 la Cdl aveva ottenuto alla Camera il 45% dei voti maggioritari e il 58% dei seggi totali. Sulla base dei risultati delle elezioni regionali del 2005¹⁰ e dei sondaggi la previsione di molti, e il timore dentro la Cdl, era che l'Unione potesse ottenere un risultato simile nel 2006. Insomma, il movente della riforma elettorale voluta da Berlusconi assomiglia molto a quello della riforma (proporzionale) ispirata da Mitterand nel 1986 in Francia: di fronte a pronostici sfavorevoli cambiare le regole del gioco, se non per rovesciare le sorti almeno per limitare i danni

La soluzione del problema è stata trovata in un sistema elettorale che, pur mantenendo l'incentivo a formare coalizioni prima delle elezioni grazie al premio di maggioranza, consente alla Cdl di massimizzare tutti i suoi voti di lista impedendo le defezioni dei suoi elettori meno «fedeli». Così è nata la riforma di Berlusconi: un sistema elettorale in cui l'elettore vota il partito che preferisce e il suo voto va *automaticamente* alla coalizione cui il suo partito è collegato. In questo modo è stato risolto il problema della difficile sommabilità dell'elettorato della Cdl.

5. *Il modello italiano di governo*

Per capire gli effetti di questa riforma elettorale sulla evoluzione della politica italiana bisogna prendere le mosse dalla trasformazione del sistema partitico dopo il 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 regole¹¹, 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 discostava dal risultato del referendum. In questo

¹⁰ Il Servizio studi della Camera ha calcolato che nelle 14 regioni in cui si è votato nel 2005 l'applicazione del vecchio sistema elettorale avrebbe determinato, a livello di collegi uninominali, un risultato di 252 seggi a favore dell'Unione e di 146 a favore della Cdl. A regole invariate, questa tendenza lasciava presagire una vittoria molto netta dell'Unione.

¹¹ La spiegazione di questa casualità è nella nota 12.

modo è stato reintrodotta nel nostro paese il collegio uninominale, utilizzato per l'ultima volta nel 1913¹².

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. È stato reintrodotta con la cosiddetta «legge-truffa» nel 1953 e subito cancellato. È riapparso, a livello di comuni e province, con la legge Ciaffi del 1993 [Barbera 1994; Fusaro 1997, 275-286], 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 assegnazione di un premio di maggioranza alla lista collegata al candidato sindaco vincente¹³. Elezione diretta del sindaco con sistema maggioritario a un turno (comuni sotto i 15.000 abitanti) o a due turni con ballottaggio (comuni sopra i 15.000 abitanti) 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 all'interno di un sistema partitico molto frammentato.

Queste sono le caratteristiche del riformismo istituzionale condiviso da quasi tutta la classe politica italiana. È un modello che si basa su uno scambio – un *trade-off* – tra rappresentanza e decisione. La proporzionale garantisce la sopravvivenza di un multipartitismo estremo 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 frammentato¹⁴. È un modello originale che combina le caratteristiche di fondo del presidenzialismo e del parlamentarismo. Dal primo deriva l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, dal secondo

¹² Per la precisione i collegi uninominali erano stati re-introdotti nel 1948 con la legge elettorale per il Senato, ma si trattava di collegi particolari in quanto per ottenere il seggio occorreva conquistare il 65% dei voti. Nel caso in cui questa soglia non veniva raggiunta anche questi seggi, che erano 238, venivano assegnati con formula proporzionale. Dato il livello elevato della soglia, in pochissimi casi (circa 50 tra il 1948 e il 1992) questi collegi hanno funzionato come collegi maggioritari [Fusaro 1995]. Sta di fatto però che senza questa caratteristica della legge elettorale del Senato i referendum non avrebbero potuto formulare un quesito che abrogando la norma del 65% trasformava i collegi del Senato in veri collegi maggioritari aprendo così la strada alla legge Mattarella.

¹³ Occorre distinguere tra comuni sotto e sopra i 15.000 abitanti. Nel primo caso il premio scatta sempre a favore della lista collegata al candidato sindaco vincente. Nel secondo caso il premio potrebbe non essere assegnato e il sistema elettorale potrebbe non produrre una maggioranza a favore del sindaco vincente e quindi non essere decisivo. Infatti se un candidato sindaco viene eletto già al primo turno ma un'altra coalizione di liste ha ottenuto il 50% dei voti validi il premio di maggioranza non scatta. In questo caso il sindaco non ha una sua maggioranza in consiglio. Lo stesso può accadere se la coalizione di liste collegata al sindaco vittorioso al primo turno non ottiene almeno il 40% dei voti validi. Il fenomeno fino ad oggi si è verificato raramente. La sua causa sta nella possibilità concessa agli elettori di esprimere un voto disgiunto: un elettore può votare il sindaco appartenente ad uno schieramento ma un partito di un altro schieramento. In tutti i casi in cui il premio scatta esso consente alla coalizione vincente di avere una maggioranza del 60% dei seggi.

¹⁴ È un modello che ha dato migliori frutti in fatto di stabilità dei governi locali al Nord e al Centro rispetto al Sud, cioè in quei contesti in cui la cultura politica e la presenza di partiti relativamente più forti hanno assecondato il funzionamento delle nuove regole [Legnante 2004d; Baldini e Legnante 2000].

la fusione tra esecutivo e legislativo attraverso il rapporto di fiducia¹⁵. A questo aggiunge la garanzia di una maggioranza legislativa a sostegno del capo dell'esecutivo attraverso il premio. Sono tre ingredienti che ne fanno un *unicum*¹⁶. È un modello che si basa sulla aspettativa di riuscire a contrastare gli effetti deleteri di un eccesso di frammentazione depotenziando l'arena legislativa dove la frammentazione pesa di più. Ma non può essere una soluzione veramente efficace nel tempo se non si ricostruisce un sistema di rappresentanza degli interessi più efficiente dell'attuale.

Nel 1995 lo stesso modello, con varianti, è stato introdotto a livello di regioni a statuto ordinario con la legge Tatarella [Fusaro 1997] ed è stato poi perfezionato nel 1999 con legge costituzionale¹⁷ [Tarli Barbieri 2007]. 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 (comuni sopra i 15.000 abitanti) 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%¹⁸ [D'Alimonte 2000].

Ma sono differenze che 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

¹⁵ Quest'ultimo elemento è «dimezzato» visto che l'assemblea non elegge il capo dell'esecutivo ma lo può solo revocare votando la sfiducia, ma al costo del suo stesso scioglimento.

¹⁶ Il modello che più gli si avvicina è quello israeliano in vigore tra il 1996 e il 1999 che prevedeva l'elezione diretta del capo dell'esecutivo all'interno di un sistema parlamentare ma senza premio di maggioranza [Hazan 2001]. E anche questo parallelismo non è casuale. Italia e Israele sono le due democrazie occidentali più frammentate in assoluto (vedi Chiaramonte in questo volume). Entrambe hanno cercato formule originali per conciliare frammentazione e governabilità.

¹⁷ Avvalendosi dei nuovi poteri conferiti loro in materia statutaria ed elettorale dalla riforma costituzionale del 1999 alcune regioni hanno modificato il sistema elettorale del 1995, ma lo hanno fatto introducendo riforme incrementali che si limitano a perfezionare il modello vigente [Pacini 2007b; Chiaramonte 2007]. Un'altra prova a sostegno della nostra tesi.

¹⁸ Alcune regioni hanno modificato le modalità di assegnazione del premio dopo le elezioni regionali del 2000. Sul punto si veda Pacini [2007b]. Di particolare interesse è il caso della Toscana per cui si rimanda a Chiaramonte [2004] e Floridia [2005].

dell'organo esecutivo è rafforzato dal meccanismo dell'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 sbarramento), 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 nell'arena elettorale.

Rispetto a questo modello la legge Mattarella è il caso deviante. Temporalmente essa si colloca tra la legge Ciampi 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-nazionale¹⁹. 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. Infatti il collegio uninominale ha prodotto in larga misura gli stessi effetti dell'elezione diretta e del 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. In sintesi, la parte maggioritaria del sistema elettorale è stata «proporzionalizzata». Così anche a livello nazionale il sistema partitico è andato strutturandosi secondo un assetto bipolare ma

¹⁹ Come scrive Fusaro, questo modello è stato adottato «in nome di una strategia di modernizzazione istituzionale volta a perseguire una maggiore efficienza e omogeneità nell'azione di governo, attraverso lo spostamento del potere di indirizzo – col voto – dai partiti al corpo elettorale, e – dopo il voto – dai partiti (cioè dalle assemblee) agli esecutivi (la cui rappresentatività autonoma è stata tanto rafforzata), salvaguardando il massimo pluralismo rappresentativo» [2004b, 176]. Fusaro arriva a questa conclusione elaborando un'analisi delle «forme di governo della transizione italiana» che ha molte analogie con il ragionamento sviluppato in questa sede. Vedi anche Fusaro [2000].

frammentato. Ma rispetto al bipolarismo con premio di maggioranza il bipolarismo di collegio è più forte, come vedremo successivamente

La vera differenza tra la variante nazionale e quella sub-nazionale del modello italiano di governo non è nel sistema elettorale ma nel mancato adeguamento della forma di governo e in particolare nel mancato rafforzamento del capo dell'esecutivo. È 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 del governo. Non è così nelle assemblee rappresentative sub-nazionali dove devono fare i conti con leader dell'esecutivo dotati di poteri rilevanti ed 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 ruolo del premier. Il loro fallimento ha lasciato la questione irrisolta.

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 – la sostituzione del collegio uninominale con il premio di maggioranza – 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. È sparito il collegio uninominale ma restano le coalizioni pre-elettorali e resta quella specie di elezione diretta del premier rappresentata dalla indicazione del capo della coalizione. Anzi, questo ultimo elemento viene rafforzato visto che la nuova legge elettorale impone questa indicazione mentre prima non era così.

Nella sostanza il bipolarismo non viene meno e la componente maggioritaria del sistema (Senato a parte) viene addirittura rafforzata. Il sistema elettorale di Berlusconi è più maggioritario di quello di Mattarella quanto a decisività delle elezioni²⁰. Per questo è fuorviante parlare, *sic et simpliciter*, di ritorno al proporzionale. Allo stesso tempo però è anche un sistema più rappresentativo. Infatti non solo ha creato maggiori incentivi alla proliferazione di liste ma ha restituito autonomia e visibilità ai singoli partiti e ne ha aumentato il peso rispetto alle coalizioni. E proprio per questo motivo pesa ancor di più sull'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.

²⁰ Il vecchio sistema elettorale non garantiva che le elezioni producessero una maggioranza assoluta di seggi per il vincente (quindi non era decisivo), mentre con questo sistema elettorale le modalità di assegnazione del premio sono tali da garantire con certezza un esito maggioritario alla Camera.

6. *Gli effetti della riforma: più frammentazione e meno partecipazione*

Il nuovo sistema elettorale ha prodotto l'apparente paradosso di un sistema partitico più bipolare e allo stesso tempo più debole. I dati delle ultime elezioni sulla concentrazione dei voti e dei seggi sono impressionanti (vedi Chiaramonte in questo volume). A parte gli Usa non esiste altra democrazia al mondo con un tasso di bipolarismo così accentuato. Le due coalizioni hanno raccolto il 99,8% dei seggi e soprattutto il 99,1% dei voti. Quest'ultimo dato è ancora più sorprendente del primo. Nel 2001 era l'89,7%. In pratica sono spariti dalla competizione i terzi attori. Questo è il risultato di due fattori: premio di maggioranza e soglia di sbarramento.

Il premio di maggioranza, così come è congegnato, produce due effetti. Primo, elimina qualunque incentivo a presentarsi da soli nella speranza di impedire ad una delle due coalizioni di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi e quindi di diventare pivotali garantendosi così una rendita di posizione molto vantaggiosa. Questo dipende dal fatto che, alla Camera, il premio garantisce sempre e comunque una maggioranza assoluta di seggi a chi ottiene più voti. Secondo, rafforza la spinta verso la creazione di coalizioni sempre più larghe e inclusive. I collegi uninominali producevano lo stesso effetto ma su scala ridotta. Adesso invece il sistema funziona come se esistesse un unico collegio che coincide con l'intero territorio nazionale. Chi vince in questo collegio, anche solo per un voto, vince tutto. Da qui nasce l'incentivo a imbarcare nella coalizione il maggior numero possibile di liste. Tanto più quando il risultato elettorale è incerto.

Il secondo fattore di bipolarizzazione è legato alle soglie di sbarramento. Come nei sistemi elettorali della maggior parte delle regioni le liste che accettano di entrare in una coalizione ottengono uno «sconto» sulla soglia di accesso ai seggi. Come abbiamo visto sopra, alla Camera la soglia per gli «amici» si dimezza passando dal 4% al 2%. Al Senato lo sconto è ancora maggiore, dall'8% al 3%. Con questo meccanismo i partiti piccoli hanno un ovvio interesse a entrare in una coalizione per avere più facilmente seggi, mentre i partiti maggiori hanno interesse ad accoglierli per avere voti.

Ma questo bipolarismo quasi «perfetto», e allo stesso tempo sempre più rigido, è anche un bipolarismo debole. Certamente più debole del precedente. Tre sono le dimensioni di analisi da prendere in considerazione: il rapporto partiti-coalizioni, il rapporto governo-opposizione, il rapporto elettori-candidati-eletti. Su tutte e tre queste dimensioni la riforma elettorale rappresenta un passo indietro.

Cominciamo dalla prima. Anche se è vero che collegio uninominale e premio di maggioranza favoriscono entrambi la creazione di due grandi coalizioni pre-elettorali, e quindi producono entrambi un assetto competitivo bipolare, il bipolarismo di collegio è più solido del bipolarismo fondato sul premio. La ragione di fondo sta nel fatto che il premio cambia il rapporto tra coalizioni e partiti a favore di questi ultimi. I partiti sono diventati più forti e le coalizioni più deboli. 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.

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, imponendo 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 sistema partitico. 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. Tutto il contrario di quanto sta accadendo. Adesso 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 un certo senso l'attuale sistema premia la competizione dentro le coalizioni perché più voti prendono i partiti, più voti prende la coalizione e maggiori sono le sue probabilità di vincere.

Con il sistema precedente invece veniva premiata la coalizione più coesa. Infatti la vittoria dipendeva anche, ma non solo, dalla capacità dei candidati nei collegi uninominali di raccogliere tutti i voti degli elettori dei partiti appartenenti alla coalizione. In altre parole se i candidati comuni non riuscivano a sommare i voti comuni si riducevano le possibilità di vincere il seggio nel collegio. Adesso la sommabilità degli elettorati non è più un fatto politico ma meccanico: un elettore vota la lista che preferisce e automaticamente il suo voto si trasferisce alla coalizione²¹. Quindi quello che conta di più sono i singoli partiti e non la coalizione.

A pesare maggiormente sono soprattutto i piccoli partiti. Infatti quelli che galleggiano appena sopra la soglia di sopravvivenza o che stanno appena sotto devono fare di tutto per farsi vedere accentuando la loro identità di nicchia. Non hanno margini per accettare compromessi che scontenterebbero il loro minuscolo elettorato di riferimento. Quelli invece che sono al sicuro sopra la soglia di sbarramento hanno comunque un potere di ricatto maggiore di prima perché possono permettersi di stare fuori da una coalizione, o solo minacciare di farlo, visto che in ogni caso la loro 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

²¹ Questi sono i veri motivi per cui la Cdl ha voluto cambiare il vecchio sistema elettorale con questo, come abbiamo spiegato sopra.

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.

Questo è il difetto sistemico più grave della nuova legge elettorale: aver indebolito le coalizioni senza avere affrontato il nodo della frammentazione del sistema. 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 (soprattutto del ruolo del premier) 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 garantendo la governabilità senza dover esasperare i poteri dell'esecutivo.

Anzi, 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. Nel vecchio sistema elettorale era il 4%. Per di più è stato previsto il ripescaggio per il miglior partito di ogni coalizione che non arrivi al 2%. Come se non bastasse la nuova legge elettorale prevede che i voti delle liste sotto la soglia siano utili ai fini del premio di maggioranza. Questo meccanismo 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 alla Camera per poche migliaia di voti.

Quindi continueremo ad avere le stesse coalizioni «acchiappatutto» di prima, altrettanto frammentate ed eterogenee, ma senza quel forte vincolo coalizionale rappresentato dal collegio uninominale. L'indicazione formale del capo della coalizione e la sottoscrizione del programma comune, la nazionalizzazione della competizione per la *premiership* e la ulteriore personalizzazione della campagna elettorale intorno alla figura del leader non compensano il maggior peso dei partiti dentro le coalizioni. In sintesi, coalizioni più deboli e partiti più forti. Non propriamente un viatico al rafforzamento della governabilità. Per questo, come si è detto sopra, la riforma ha squilibrato il sistema.

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 da ogni alleanza e fare una campagna elettorale per conto proprio tenendosi le mani libere per il dopo. E lo

stesso ragionamento vale per la fase post-elettorale. La garanzia di avere seggi da soli spinge a differenziarsi, a giocare da soli e non in squadra. Da questo punto di vista un sistema proporzionale a premio di maggioranza funziona per i perdenti né più né meno come un sistema proporzionale puro.

Quindi, il bipolarismo fondato sul premio 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. Non è un caso che oggi si parli di due opposizioni e non più di una. Difficilmente l'Udc avrebbe potuto differenziarsi dalla Cdl, come sta facendo, se non fosse cambiata la legge elettorale.

Da ultimo, non si può trascurare l'altro aspetto molto rilevante di questa riforma: il suo impatto sulla partecipazione dei cittadini alla selezione dei candidati. Da questo punto di vista il nuovo sistema elettorale ha introdotto due elementi molto negativi. Il primo sono 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 stabilita 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. I candidati di lista sono spariti. Sulla scena restano solo i candidati premier.

Il voto di preferenza avrebbe potuto rimediare a questo problema, ma ne avrebbe creati altri. Il collegio uninominale invece risolve alla radice il dilemma tra voto di preferenza e lista bloccata. Rispetto al voto di preferenza presenta il vantaggio che i candidati per farsi eleggere devono cercare di allargare i loro consensi oltre la cerchia di piccole clientele. Pur nell'ambito territorialmente ristretto di un collegio, per arrivare vicini al 50% dei consensi, i candidati devono avere una capacità di attrazione diffusa. Inoltre il collegio favorisce lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione dei candidati che invece sono molto più difficili da organizzare con sistemi di lista. Per questi, e per altri motivi, rappresentava e continua a rappresentare la soluzione più equilibrata per favorire la partecipazione elettorale in questa fase della democrazia italiana²².

A questo elemento negativo se ne aggiunge un secondo: le candidature plurime. Oggi deputati e senatori possono candidarsi 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.

²² 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* in molti casi si manteneva anche nel periodo post-elettorale, influenzandone concretamente l'azione politica.

Solo dopo il voto, quando i candidati pluri-eletti avranno esercitato l'opzione, si saprà quali candidati rappresentano quali circoscrizioni. In pratica sono i pluri-eletti a decidere *dopo le elezioni* chi entra in Parlamento. Nelle elezioni del 2006 tutti i partiti hanno utilizzato in varia misura questo meccanismo scandaloso che ha generato effetti perversi (vedi Di Virgilio e Tronconi e Verzichelli in questo volume).

Questa norma è stata voluta per accentuare la personalizzazione e il carattere nazionale dello scontro elettorale favorendo la presentazione in tutto il paese dei maggiori leader di ciascun partito. Ma il suo effetto più rilevante è quello di aver espropriato gli elettori del diritto di scegliere chi debba entrare in Parlamento. Siamo diventati l'unico paese occidentale con un *Parlamento nominato* dai partiti *prima* delle elezioni grazie al meccanismo delle liste bloccate e dai pluri-eletti *dopo* le elezioni grazie alle candidature plurime.

In conclusione il nuovo sistema elettorale rafforza il peso dei partiti a danno delle coalizioni, non riduce la frammentazione, attenua la distinzione tra governo e opposizione, aumenta il distacco tra i cittadini e la politica. Tutto questo non aiuta la governabilità del sistema, ma una minaccia ancora più grave alla governabilità è rappresentata dalla legge elettorale per il Senato.

7. *La «lotteria» del Senato*

Il sistema elettorale del Senato è un vero pasticcio. Il problema di fondo è l'assegnazione del premio di maggioranza a livello regionale e non a livello nazionale²³. Come già detto, il premio è tale da assicurare alla coalizione con più voti nella regione un minimo del 55% dei seggi. Esclusi 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 tre 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. In questo caso possono diventare determinanti anche i senatori eletti nella circoscrizione estero o i senatori a vita.

Il secondo 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.

Il terzo esito è che ad una maggioranza complessiva di voti nel paese non corrisponda una maggioranza di seggi.

Nelle elezioni del 9 aprile 2005 il primo e il terzo di questi esiti si sono verificati. L'Unione ha eletto complessivamente 158 senatori contro i 156 della Cdl e un

²³ Un altro pasticcio deriva dalla errata formulazione dell'art. 4, comma 8, della legge elettorale del Senato per cui la soglia di sbarramento del 3% non si applicherebbe nel caso in cui la coalizione vincente abbia conseguito il premio mentre si applica in tutti gli altri casi. Si tratta certamente di un errore materiale del legislatore che però ha dato adito a un ricorso ancora pendente della Rosa nel pugno. I senatori interessati sono otto. Vedi Fusaro in questo volume.

indipendente. Senza tener conto della circoscrizione estero la Cdl ha ottenuto 155 senatori contro i 154 dell'Unione. Anche in termini di voti la Cdl ha superato l'Unione sia in Italia che in totale. Il secondo esito non si è verificato perché la Cdl ha presentato troppe liste nella circoscrizione estero dividendo così i suoi voti e finendo quindi col regalare all'Unione due senatori (vedi De Sio in questo volume). Senza questo errore la Cdl avrebbe avuto la maggioranza tra i senatori eletti e la storia di questo paese avrebbe preso un'altra strada²⁴.

Il malfunzionamento del sistema elettorale del Senato non era imprevedibile [D'Alimonte 2005c; 2005d]. Al contrario, chiunque dotato di buon senso poteva rendersi facilmente conto della sua assurdità. Data la distribuzione dei voti di Unione e Cdl era scontato che nessuna coalizione avrebbe potuto aggiudicarsi il premio in tutte le 17 regioni in modo da avere il 55% dei seggi totali²⁵. Era certo quindi in partenza che i 17 premi si sarebbe elisi a vicenda. E infatti è andata proprio così. Come si può vedere nella tabella 1 il premio è scattato solo in 6 regioni. In tre casi a favore della Cdl (Piemonte, Lazio, Puglia) per un totale di 4 seggi-premio. In tre casi a favore dell'Unione (Liguria, Marche, Campania) per un totale di 4 seggi-premio. Quindi la lotteria ha generato un saldo pari a zero. I premi di maggioranza non hanno avuto nessun effetto diretto sul risultato finale. Una lotteria senza vincitore²⁶. Questo era imprevedibile. Ma anche se il saldo fosse stato positivo per qualche unità l'effetto sarebbe stato comunque modesto perché è il meccanismo dei premi in sé che è sbagliato.

La tabella 1 mostra altre aporie di questo sistema assurdo²⁷. Come si può vedere nella colonna C il peso potenziale di ciascuna regione sul risultato finale non è affatto correlato alla sua dimensione come in realtà dovrebbe essere. Questo peso è dato dalla differenza tra i seggi assegnati al vincente, nel caso in cui il premio scatti, e i seggi assegnati al perdente. Va da sé che sul risultato finale pesano di più quelle regioni in cui questa differenza è maggiore. Ebbene, per quale motivo il Lazio che elegge 27 senatori dovrebbe pesare meno del Piemonte che ne elegge 22²⁸? In questa lotteria la Toscana risulta particolarmente svantaggiata visto che elegge 18 senatori (4 meno del Piemonte)

²⁴ In questo caso come si sarebbero comportati i senatori a vita? Solleviamo la domanda per rimarcare l'urgenza della riforma del Senato oltre che della legge elettorale.

²⁵ Se questo si verificasse il vincente avrebbe 171 seggi (più gli eventuali seggi vinti nelle circoscrizioni dove il premio non c'è), pari al 57,2% dei seggi in palio nelle 17 regioni (che sono 299) ovvero al 54,3% dei seggi totali (che sono 315). Si veda anche la tabella 1.

²⁶ Ma non senza effetti sulla struttura della competizione elettorale e del sistema partitico. Il fatto che il premio possa non produrre effetti diretti sulla distribuzione dei seggi non è una ragione valida per sostenere la tesi. Della sua irrilevanza al Senato. Infatti quello che conta è l'*aspettativa* che il premio possa scattare. È questa aspettativa che genera l'incentivo alla formazione di coalizioni pre-elettorali e quindi al mantenimento dell'assetto bipolare della competizione.

²⁷ Vedi Di Virgilio [2007b], che tra l'altro cita come una delle cause del problema «il primato delle argomentazioni di carattere giuridico-formale e il disconoscimento delle conoscenze teoriche ed empiriche prodotte in materia di sistemi elettorali dalla scienza politica».

²⁸ Per questo suo peso specifico il Piemonte è una delle regioni chiave. Se l'Unione avesse vinto in questa regione il risultato finale sarebbe stato 162 a 152 e un indipendente, e il governo Prodi avrebbe avuto una maggioranza un po' meno precaria dell'attuale. Citiamo questo caso perché l'Unione avrebbe potuto vincere in Piemonte se Ds e Margherita si fossero presentati uniti. In questa regione, come in tutto il Nord, esiste un elettorato di centro-sinistra che non si riconosce nei singoli partiti ma nella lista unitaria. Alle regionali del 2005 questo elettorato era stato dell'8,7% dei voti validi maggioritari [D'Alimonte e De Sio 2006]. Nelle politiche del 2006 la Cdl ha vinto in questa regione con uno scarto di 27.000 voti, pari all'1% dei voti validi. Il suggerimento dato da chi scrive di presentare almeno in questa regione la lista dell'Ulivo era basato su questa analisi che evidentemente non è stata persuasiva.

ma il suo peso è solo di 2 (la metà del Piemonte). Che senso ha che questa regione pesi quanto la Liguria che di senatori ne elegge solo 8? Ma anche per la Lombardia i conti non tornano: 47 senatori e un premio di 5 mentre in Veneto che elegge 24 senatori il premio è di 4. Insomma un sistema assolutamente irrazionale²⁹ che non può che produrre esiti «caotici» [Petri, Dalton e Pontuale 2006].

(tabella 1 circa qui)

Il pasticcio è nato a seguito di un intervento del Quirinale³⁰. Il progetto originale di riforma elettorale della Casa della libertà prevedeva anche al Senato un premio di maggioranza a livello nazionale. Fu la presidenza della Repubblica a far rilevare che tale premio violava l'art. 57 della Costituzione che vuole il Senato eletto «a base regionale». In realtà nemmeno tra i costituzionalisti esiste un consenso su che cosa debba intendersi con questa espressione³¹. Ma l'intervento del Quirinale ha convinto la Cdl ad abbandonare il meccanismo originale e a inventarsi la lotteria dei premi regionali mettendo a repentaglio la governabilità del sistema. Questo rischio ha spinto autorevoli costituzionalisti a suggerire rimedi dell'ultima ora, e cioè l'abolizione *tout court* del premio di maggioranza al Senato lasciandolo solo alla Camera [Zagrebelsky 2005], oppure il mantenimento della legge Mattarella al Senato [Manzella 2005]³². Queste proposte però non tengono conto del fatto che tanto più sono diversi i sistemi elettorali delle due camere tanto più è probabile che le elezioni producano maggioranze diverse, soprattutto se – come in questo caso – anche i corpi elettorali sono diversi.

Inoltre, sistemi elettorali diversi producono effetti diversi sulla struttura della competizione elettorale. Per esempio, senza premio di maggioranza il Senato diventerebbe l'arena dove i partiti contrari al bipolarismo potrebbero decidere di correre da soli in modo da impedire alle due coalizioni di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi e quindi diventare decisivi. Il solo premio di maggioranza alla Camera non servirebbe ad impedire uno scenario del genere, visto che il nostro è un bicameralismo

²⁹ Irrazionale ma non incomprensibile. Avendo a che fare con numeri interi, e non potendo ovviamente dividere i seggi, il meccanismo dell'arrotondamento tende di per sé a generare distorsioni. Nel nostro caso le distorsioni sono ancor più accentuate perché si è scelto per qualche oscuro motivo di arrotondare solo e soltanto per eccesso. Ne deriva, per esempio, che il 12,1 del premio in Piemonte diventa 13 mentre il 9,9 della Toscana diventa 10. E così via. Come si vede nella tabella 1 uno dei risultati è che l'entità del premio varia da un minimo del 55,6% ad un massimo del 62,5% (Marche e Liguria). Sul tema della irrazionalità del sistema elettorale del Senato dal punto di vista giuridico si vedano anche le opinioni di Zagrebelsky [2005] e di Manzella [2005].

³⁰ Il punto è stato definitivamente chiarito dallo stesso presidente della Repubblica Ciampi in una intervista al «Corriere della Sera» del 10 marzo 2007.

³¹ Come documentano Fusaro e Rubechi [2006] alla formula «a base regionale» è stata data generalmente una interpretazione riduttiva sin dai tempi della Costituente. Sulla stessa linea sono Tarli Barbieri [2006] e Argondizzo [2006]. Per questo riteniamo eccessivo parlare di «palese contrasto» e di «manifesta incostituzionalità» tra premio nazionale e art. 57, come fa il presidente Ciampi nella intervista citata al «Corriere della Sera». Non è azzardato sostenere che un premio nazionale ridistribuito tra le regioni e un sistema di elezione dei senatori su base regionale rispettino il dettato dell'art. 57. Semmai a noi sembra più in odore di incostituzionalità la norma della attuale legge elettorale che consente ai candidati di presentarsi in tutte le regioni, esercitando poi una opzione nel caso di pluri-elezione. Il fatto è che Ciampi, o meglio il segretario generale del Quirinale Gifuni, ha preferito accettare una certa tesi. Ciò naturalmente non vuol dire che la responsabilità della lotteria dei 17 premi regionali vada attribuita alla presidenza della Repubblica. Ma è certo che senza il suo intervento oggi al Senato il premio di maggioranza sarebbe assegnato a livello nazionale.

³² Come risulta dall'intervista del presidente Ciampi al «Corriere della Sera» quest'ultimo è anche stato il suggerimento dato per telefono dal segretario del Quirinale Gifuni al sottosegretario alla presidenza del consiglio Gianni Letta.

paritario in cui anche il Senato deve dare la fiducia al governo. Le elezioni quindi non sarebbero più decisive e diventerebbero invece decisivi quei partiti che rifiutano di coalizzarsi preventivamente.

Eppure per uno strano gioco del destino sono stati proprio i premi regionali alla fine a dare la vittoria all'Unione. Infatti, come abbiamo ricordato sopra, la Cdl al Senato ha avuto più voti della coalizione avversaria. Con un premio nazionale come quello della Camera essa avrebbe conquistato la maggioranza dei seggi. Avremmo avuto così due camere con due maggioranze diverse. È già successo nel 1994, e in fondo anche nel 1996³³. Ma allora le conseguenze sono state limitate. Non sarebbe certo stato così questa volta.

La lezione di questa tornata elettorale è chiara. Per ridurre il rischio di un Parlamento diviso non basta il premio nazionale al Senato. Occorre anche uniformare i due elettorati dando il voto al Senato ai diciottenni. Una cosa che avrebbe dovuto essere fatta molti anni fa. Quanto meno nel 1993 quando sono state introdotte regole di voto maggioritarie³⁴. Naturalmente nemmeno questo doppio intervento eliminerebbe del tutto il rischio. La possibilità di maggioranze diverse è infatti legata anche alla possibilità di una diversa offerta elettorale. E questo non è un fattore su cui si possa intervenire per legge. La soluzione più appropriata è la riforma del bicameralismo. Una riforma che il paese aspetta da troppo tempo e per tanti buoni motivi che vanno aldilà della questione elettorale. Adesso è diventata urgente soprattutto se si deciderà di conservare un sistema elettorale a premio di maggioranza. Non si possono assegnare due premi di maggioranza in due camere con gli stessi poteri, anche unificando i corpi elettorali con l'estensione al Senato del voto ai diciottenni³⁵.

Se non ci sarà alcuna riforma, si possono fare due facili previsioni: che anche future elezioni non producano un vincitore oppure che chiunque vinca abbia una maggioranza risicata come è successo nel 2006. Infatti per come il sistema funziona al Senato è altamente improbabile che anche una vittoria netta di una coalizione sull'altra produca una solida maggioranza. E così la stabilità dei governi, se di stabilità si può parlare in queste condizioni, viene di fatto messa nelle mani dei rappresentanti delle minoranze linguistiche o in quelle dei senatori eletti dagli italiani all'estero o in quelle dei senatori a vita. Per non parlare dei micro-partiti e delle micro-lobbies che possono condizionarne a piacimento l'azione. In un sistema del tutto proporzionale il rimedio sarebbe quello di

³³ Nel 1994 il governo Berlusconi ottenne la fiducia al Senato con il voto di senatori eletti nelle fila del Patto per l'Italia [Bartolini e D'Alimonte 1995]. Nel 1996 il governo Prodi aveva bisogno dei voti di Rifondazione comunista alla Camera ma non al Senato [D'Alimonte e Bartolini 1997b].

³⁴ Fino a quando Camera e Senato erano eletti con sistemi di voto proporzionali il rischio di un Parlamento diviso era molto meno probabile. Questo rischio invece è molto più alto con regole di voto maggioritarie che contengono un rilevante «effetto leva» potenziale, cioè la capacità di trasformare piccole differenze di voti in grandi differenze di seggi. Nel caso in questione il rischio era ulteriormente accresciuto dal fatto che la legge Mattarella ha introdotto sistemi elettorali significativamente diversi nelle due camere. Il fatto che il voto ai diciottenni richiedesse una modifica costituzionale non è una giustificazione. La riforma avrebbe potuto e dovuto essere fatta se non nel 1993 subito dopo. Non è stata fatta perché la classe politica italiana non ha la competenza e la sensibilità empirica per tener conto degli aspetti sistemici del funzionamento dei meccanismi istituzionali. Il pasticcio fatto al Senato con la riforma elettorale di Berlusconi ne è un altro esempio.

³⁵ La soluzione a Costituzione vigente prospettata da Fusaro (in questo volume) è quella di assegnare il premio di maggioranza alla sola Camera dei deputati riconoscendole convenzionalmente la funzione di scelta elettorale decisiva in materia di programma, maggioranza e guida del governo.

allargare o di modificare la maggioranza, ma questo non è un sistema proporzionale bensì un sistema con premio di maggioranza. Le coalizioni si formano prima delle elezioni e una volta sancite dal voto è difficile modificarle. E se lo si fa, si «tradisce» il voto degli elettori. In parole povere, questa riforma ci consegna un sistema con molti difetti del proporzionale ma senza i suoi pregi. Tra i quali uno è certamente la sua duttilità.

8. *Conclusioni: un sistema in bilico tra rappresentanza e decisione*

L'attuale legge elettorale va cambiata. Su questo, a parole, esiste oggi (aprile 2007) un consenso trasversale tra le forze politiche grazie anche all'opera di persuasione del presidente della Repubblica. Gli stessi promotori della riforma ne hanno riconosciuto la necessità. Le ragioni sono state esposte nelle pagine precedenti oltre che nel saggio di Fusaro in questo volume. Si possono riassumere in questi punti: 1) inclusione dei voti della Valle d'Aosta nel computo del premio di maggioranza alla Camera; 2) abolizione delle candidature plurime; 3) esclusione dei voti delle liste sotto le soglie di sbarramento dal premio di maggioranza; 4) eliminazione del ripescaggio della prima lista sotto-soglia alla Camera; 5) premio nazionale e voto ai diciottenni al Senato; 5) recupero del rapporto tra elettori-candidati-eletti; 6) quote rosa³⁶.

Sono i correttivi minimi necessari ma non per questo saranno tutti approvati se e quando si affronterà veramente il problema. Non è difficile immaginare che alcune di queste modifiche incontreranno resistenze e che gli eventuali compromessi non risolveranno i problemi alla radice. Ma la questione centrale è un'altra. Anche ammesso che i difetti dell'attuale sistema elettorale vengano corretti in modo virtuoso, esso resterà quello che è: un sistema proporzionale con premio di maggioranza e soglie di sbarramento molto basse. Anche dopo la eventuale riforma saremmo sempre dentro «il modello italiano» ma senza elezione diretta del capo dell'esecutivo. L'indicazione del «capo della coalizione» ne è una pallida metafora. Al contrario di quanto accade ai livelli sub-nazionali di governo, a livello nazionale il modello resterebbe «imperfetto».

Ma l'imperfezione non è irrilevante. Tutt'altro. Il mancato rafforzamento del capo dell'esecutivo nei confronti dei partiti della sua maggioranza non favorisce la governabilità del sistema agendo da contrappeso alle divisioni tra le componenti della coalizione di governo. In un modello del genere gli incentivi a differenziarsi sono elevati e quindi l'efficacia decisionale finisce con l'essere sacrificata alla stabilità del governo. L'azione dell'esecutivo si appiattisce nella ricerca di decisioni che debbono soddisfare interessi troppo frammentati e diffusi. In questo contesto, le decisioni più difficili vengono accantonate, le altre tendono a convergere verso un minimo comune denominatore che assicura il consenso ma non l'efficacia. Solo l'uso strumentale o meno di situazioni di crisi consente di prendere decisioni politicamente costose.

³⁶ A queste correzioni è assolutamente necessario aggiungere una drastica revisione del voto degli italiani all'estero per le ragioni efficacemente esposte da Tarli Barbieri in questo volume.

Non è un caso che per rafforzare la governabilità del sistema politico molti vedono due soluzioni: 1) l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, alla stregua di quanto avviene per sindaci e presidenti di regione; 2) il suo rafforzamento attraverso meccanismi quali il voto di fiducia al solo premier, poteri di nomina e di revoca, potere di scioglimento, sfiducia costruttiva. Sono due soluzioni diverse tra loro ma entrambe tendenti a conciliare frammentazione e governabilità.

La prima strada – comunemente indicata con l'espressione di «sindaco d'Italia» – è rischiosa perché finirebbe con lo squilibrare completamente la nostra forma di governo parlamentare. La combinazione di elezione diretta, premio di maggioranza, meccanismi anti-ribaltone e scioglimento automatico delle camere in caso di sfiducia farebbero dell'Italia un caso unico al mondo di regime fintamente parlamentare ma in realtà iper-presidenziale.

La seconda strada resta all'interno del modello parlamentare ma non è risolutiva perché un premier un po' più forte non può bastare a bilanciare il peso eccessivo dei troppi partiti. Questa seconda soluzione sarebbe più efficace se si agisse anche sull'altro versante del dilemma rappresentanza-governo, e cioè sulla frammentazione. Meno partiti e partiti più grandi e più forti non sono condizioni sufficienti del buon governo ma sono certamente condizioni necessarie. Questa è l'alternativa virtuosa tra un premier tanto forte da squilibrare il sistema parlamentare e un premier troppo debole per garantire una vera governabilità.

In questo paese invece sembra essersi diffusa l'opinione che l'attuale livello di frammentazione della rappresentanza politica sia un fatto «normale», giustificato da chissà quale peculiarità nostrana. Ma non è così. Nella società italiana esistono certo particolarismi economici di ogni specie ma anche questi si sono andati via via aggregando secondo un formato bipolare che vede una netta divisione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo. Due gruppi di interesse omogenei che sono già ora la base elettorale delle due coalizioni e possono diventare la base naturale di due grandi partiti di destra e di sinistra³⁷. In Italia non esistono linee di divisione etniche, religiose, di razza o di lingua tali da giustificare una rappresentanza così frammentata. Né si può ragionevolmente fare appello alla ideologia per giustificare l'esistenza di tutti i partiti e partitini che affollano lo spazio politico alla sinistra dei Ds.

L'Italia non è Israele a livello sociale e politico, ma lo è a livello parlamentare. Ma almeno in Israele i partiti al governo sono quattro. Da noi sono il doppio. Siamo l'unico caso di governo con più di quattro partiti (vedi Chiaramonte in questo volume). Ma non è solo questione di numeri ma anche di dimensioni. L'altra componente della frammentazione italiana è la dimensione modesta dei «grandi» partiti. Tanti partiti ma anche partiti «nani». In nessuna delle grandi democrazie occidentali il primo partito del sistema ha solo il 23,7% dei voti e il 22,2% dei seggi (Camera 2006). In nessuna grande democrazia europea la somma dei voti dei due maggiori partiti fa appena il 40% (Senato

³⁷ Vedi Biorcio [2006b] e [Itanes 2001]. Le stesse tendenze rilevate nelle indagini Itanes del 2001 e del 2006 sono state colte da una serie di sondaggi nazionali su cinque categorie professionali apparsi sul quotidiano «Il Sole 24 ore» tra gennaio e marzo 2006.

2006). Di fronte a questi dati parlare di frammentazione è un eufemismo. I termini più corretti sono frantumazione, polverizzazione, sistema partitico atomizzato.

Tutto ciò non è «normale». Questa situazione è il frutto delle divisioni del ceto politico, molte delle quali legate ad un passato più o meno recente. Divisioni che continuano a prodursi e a sopravvivere grazie alle rendite di posizione generate da meccanismi elettorali e istituzionali perversi che le alimentano³⁸. Agendo su questo versante del modello italiano si potrebbe ottenere una maggiore efficacia decisionale senza puntare tutto sul rafforzamento dell'esecutivo (e in particolare del ruolo del premier) e senza squilibrare il rapporto governo-parlamento.

Ma su questo versante non si vuole agire con decisione né a livello nazionale né ai livelli inferiori. Il perché è evidente. Solo un accordo tra i grandi partiti contro i piccoli potrebbe sbloccare la situazione e aprire la strada a riforme efficaci contro la frammentazione. Riforme che tocchino non solo la legge elettorale nazionale ma anche gli altri meccanismi che la alimentano quali la permissività dei sistemi elettorali locali, la raccolta delle firme, i rimborsi elettorali, i contributi all'editoria di partito, l'accesso ai media, la formazione e il finanziamento dei gruppi parlamentari [Pacini 2007a]. Non c'è da illudersi che queste riforme siano sufficienti a risolvere il problema ma sono necessarie per creare condizioni più favorevoli alla formazione di un sistema più efficiente di rappresentanza. Ma il costo di un simile accordo sarebbe la caduta del governo in carica che dipende dai voti dei piccoli e numerosi partiti che ne formano la variegata maggioranza.

E allora l'accordo non si farà a meno che non cambi drasticamente il quadro politico. È molto probabile invece che si tenterà la strada di correzioni più o meno incisive dell'attuale sistema elettorale ma restando comunque all'interno del modello italiano. Per uscire da questo modello si dovrebbe andare in due direzioni che non sembrano oggi percorribili se resta fermo il «metodo Prodi», e cioè il principio di una riforma elettorale ampiamente condivisa.

La prima è l'abolizione del premio di maggioranza. Questo completerebbe il ritorno al proporzionale. Che questo ritorno avvenga passando per la Germania o per la Spagna è tutto sommato questione secondaria. Infatti, pur essendo entrambi sistemi proporzionali il problema della frammentazione viene affrontato anche se con strumenti diversi. In Spagna con circoscrizioni mediamente piccole e senza recupero dei resti in un collegio unico nazionale come avveniva in Italia fino al 1992. La combinazione di metodo d'Hondt e di soglie di accesso ai seggi elevate grazie alla limitata dimensione delle circoscrizioni favorisce i partiti maggiori. In Germania con una soglia di sbarramento elevata del 5% a livello nazionale. Va da sé che tutti i piccoli partiti del sistema si oppongono a soluzioni del genere. Ma vi si oppone anche An che vede nell'abolizione del premio il rischio di una sua possibile emarginazione a favore di soluzioni di governo neo-centriste.

La seconda via di uscita è la reintroduzione del collegio uninominale maggioritario. Anche in questo caso è tutto sommato secondario se questo avvenga passando per la

³⁸ Con un altro sistema elettorale la recente scissione all'interno dei Ds sarebbe stata molto più problematica.

Gran Bretagna (un turno), la Francia (due turni) o l'Italia di Mattarella (un turno con quota proporzionale). Il fatto importante è che il collegio uninominale, pur non eliminando immediatamente il problema della frammentazione del sistema³⁹, crea le condizioni per risolverlo nel tempo mentre nel breve periodo ridurrebbe in ogni caso l'autonomia dei piccoli partiti rafforzando il ruolo dei partiti maggiori e delle coalizioni. Contro questa soluzione esiste oggi un ampio schieramento trasversale che va dalla sinistra radicale a Forza Italia passando per l'Udc. Né pare credibile riuscire a mobilitare oggi una opinione pubblica delusa al grido «torniamo al collegio».

Eppure entrambe queste soluzioni, nella loro versione originale, potrebbero favorire la semplificazione del sistema dei partiti riducendone il numero senza sacrificare la rappresentanza di forze effettivamente radicate nel paese. Se ben applicate sono soluzioni che consentono di conciliare il diritto di tribuna delle forze minori con il diritto di governare delle forze maggiori riducendo il peso delle prime sulla formazione dei governi. In aggiunta creerebbero condizioni più favorevoli alla crescita di partiti ampiamente rappresentativi.

Però, fatti i conti, la conclusione realistica è che non esistono oggi le condizioni per riforme del genere. L'attuale sistema elettorale dopo tutto piace. Il suo mix di elementi proporzionali e di elementi maggioritari, una volta corrette le distorsioni più gravi, rappresenta una soluzione soddisfacente per la grande maggioranza dei partiti. La formula proporzionale di assegnazione dei seggi consente di presentarsi con i propri simboli, i propri candidati e la propria identità, a differenza di quanto avverrebbe con il collegio uninominale. Le soglie di sbarramento basse consentono a tutti di avere un minimo di rappresentanza. Tutto questo piace ovviamente ai piccoli partiti ma in fondo anche ai meno piccoli che lo considerano un elemento di «democraticità». Il premio di maggioranza incentiva la formazione di coalizioni pre-elettorali e quindi un assetto bipolare della competizione. E questo piace a quei partiti che vedono nel bipolarismo la loro garanzia contro il rischio di emarginazione.

Tuttavia il risultato sistemico è un bipolarismo non solo molto frammentato ma anche sempre più rigido [Chiaromonte e Di Virgilio 2007]. Il premio di maggioranza e la divisione del paese in due metà quasi uguali favoriscono la frammentazione e la formazione di coalizioni sempre più ampie e eterogenee. Più alta è la frammentazione maggiore è la necessità di ingabbiare i tanti partiti e partitini in coalizioni rigide e immutabili. Per alcuni questa rigidità rappresenta un aspetto negativo del bipolarismo italiano. Per altri è la sola garanzia di un minimo di governabilità. È fondata in ogni caso la tesi di chi vede in questo tipo di bipolarismo la negazione della forma di governo parlamentare. In fondo uno dei grandi vantaggi del regime parlamentare è la sua flessibilità che ne consente l'adattamento a situazioni parlamentari mutevoli. D'altronde come si fa a dar torto a chi teme che senza un formato coalizionale rigido il parlamentarismo si trasformi in un assemblearismo anarchico, dato il contesto partitico

³⁹ Ma nemmeno le soglie del sistema tedesco e le piccole circoscrizioni di quello spagnolo agirebbero immediatamente, perché almeno in una prima fase i partiti cercherebbero di aggirare le soglie con accorpamenti di vario genere.

così frammentato e l'inclinazione al trasformismo di vasti settori della nostra classe politica?

Come si vede, da qualunque punto di vista si affronti il problema resta il fatto che un bipolarismo più flessibile e una democrazia più governante avrebbero bisogno di meno partiti e di partiti più grandi e più forti. Questo non vuol dire che un sistema bipolare per funzionare bene in un contesto parlamentare debba essere anche bipartitico. Esistono esempi di bipolarismo ben funzionante tra i sistemi di pluralismo limitato. La pretesa italiana è avere la stessa cosa con un sistema di pluralismo estremo.

Ma come arrivare ad un sistema di pluralismo limitato? Scartata la via parlamentare che richiederebbe un accordo, per ora improbabile, dei grandi partiti contro i piccoli, due sono oggi i progetti sul tappeto: il referendum elettorale e il Partito democratico. Se il referendum verrà ammesso e se verrà approvato dagli elettori l'attuale sistema elettorale verrà modificato in tre aspetti. Primo, verranno abolite le candidature plurime. Un fatto assolutamente positivo. Secondo, il premio di maggioranza invece di essere assegnato alla coalizione più votata verrebbe assegnato alla lista più votata. Terzo, sarebbero eliminate le soglie di sbarramento per i partiti che si coalizzano, il 2% alla Camera e il 3% al Senato, e resterebbero solo quelle più alte, rispettivamente il 4% e l'8%. Per i referendari queste modifiche incentivano la formazione di due grandi partiti e quindi l'evoluzione del sistema verso un assetto di pluralismo limitato. È una previsione ottimistica quanto meno nel breve periodo. È probabile invece che la maggioranza dei partiti tenderebbe a confluire in due listoni comuni prima delle elezioni per dividersi nuovamente subito dopo. Il «coordinamento strategico» è dal 1994 lo strumento con cui la nostra classe politica ha sistematicamente cercato di neutralizzare gli effetti indesiderati delle nuove regole elettorali maggioritarie. E così sarà anche questa volta.

Ma non c'è dubbio che un sistema simile avrebbe comunque un impatto notevole sul sistema partitico. Per questo la minaccia del referendum agisce oggi come uno stimolo molto forte per fare una riforma della attuale legge che consenta di evitarlo. Ma non è affatto detto che il tentativo riesca. Per esserne certi occorrerebbe introdurre una riforma che cancelli il premio di maggioranza, quindi un sistema elettorale proporzionale senza premio (come quello tedesco o quello spagnolo) o un sistema elettorale con collegi uninominali maggioritari. Date le preferenze dei partiti, questa riforma non è possibile. I progetti più importanti attualmente in discussione mirano a modificare in vario modo le modalità di assegnazione del premio di maggioranza senza alterare la norma che ne consente l'assegnazione alla coalizione più votata⁴⁰. Questa soluzione lascia alla magistratura la decisione finale sul referendum⁴¹.

L'altro progetto teso a semplificare il quadro politico è quello del Partito democratico. La decisione di Ds e Margherita di dar vita ad un nuovo partito può rappresentare l'inizio di un processo di ricomposizione della rappresentanza politica. È una sfida difficile, resa ancora più ardua da un sistema elettorale che favorisce non

⁴⁰ Ci riferiamo alle cosiddette «bozze» Chiti e Calderoli.

⁴¹ Interverranno prima l'Ufficio centrale per i referendum presso la Corte di cassazione e poi la Corte costituzionale, ammesso che vengano raccolte le 500.000 firme necessarie.

l'aggregazione delle forze ma il suo contrario. Per usare la felice espressione di Floridia [2006] il Partito democratico rischia di finire come Gulliver prigioniero dei lillipuziani. I piccoli partiti per sopravvivere non hanno altro da fare che rappresentare interessi specifici, materiali o identitari, di singole minoranze. Il Partito democratico per vincere la sua sfida deve fare il contrario: creare una maggioranza relativa di consensi aggregando minoranze diverse intorno ad un minimo denominatore comune. Con i vecchi collegi uninominali sarebbe stato più facile. Oggi, in un mercato elettorale reso iper-competitivo da regole molto permissive, è molto più difficile. La concorrenza dei lillipuziani è tanto più forte in quanto in ogni caso, con queste regole, per vincere il premio e quindi le elezioni, il Partito democratico avrà comunque bisogno dei loro voti. È uno scenario di concorrenza-cooperazione che non lascia molto spazio a iniziative coraggiose di rottura con vecchi schemi.

Un fatto è certo e merita ripeterlo: l'Italia è l'unica grande democrazia europea con piccoli partiti. Se la sfida del partito democratico sarà vincente la trasformazione del nostro sistema di pluralismo estremo in un modello di pluralismo limitato diventerà una possibilità concreta. Il successo di questo progetto potrebbe stimolare iniziative analoghe sia alla sinistra del nuovo partito che alla sua destra mettendo in moto nel medio periodo un processo virtuoso di riaggregazione partitica dopo anni di destrutturazione. In questo contesto si potrebbe forse aprire un capitolo nuovo anche sul terreno delle riforme istituzionali e costituzionali riuscendo a completare l'infinita transizione italiana.

Una volta riformato il bicameralismo paritario, razionalizzato il processo legislativo e rafforzato il ruolo del premier sarebbe più facile fare una nuova legge elettorale⁴² che assicuri un corretto equilibrio tra rappresentanza e efficacia decisionale senza snaturare la forma di governo parlamentare per preservare a tutti i costi il bipolarismo. E allora anche la scelta tra un sistema elettorale con o senza premio di maggioranza potrà essere riconsiderata in modo meno manicheo di quanto avviene ora. Forse si potrà tornare a parlare concretamente anche di collegi uninominali maggioritari. Noi lo speriamo. Ma non è detto che tutto ciò si verifichi. Se la frammentazione del sistema partitico restasse agli attuali livelli, o addirittura tendesse ad aumentare, e i partiti maggiori non si mettessero d'accordo sulle necessarie riforme costituzionali e su un sistema di regole elettorali meno permissive, allora è possibile che la governabilità del sistema venga cercata proprio trasferendo a livello nazionale il modello dei comuni e delle regioni. La soluzione di un premier eletto direttamente dal popolo è dietro l'angolo. La debolezza del governo, il crescente distacco dei cittadini dai partiti ne accrescono il fascino. La riforma elettorale di Berlusconi è stato il primo passo. Il secondo potrebbe diventare inevitabile ma nemmeno questo sarebbe risolutivo. La soluzione non è quella di passare da un modello di governo consensuale ad un modello maggioritario per il quale non esistono le condizioni (vedi Morlino in questo volume). Secondo noi la strada maestra per dare all'Italia un sistema di governo più efficiente e più efficace dell'attuale va cercata in un diverso equilibrio tra rappresentanza e decisione. Per questo è necessario creare le condizioni politiche e istituzionali che favoriscano la ricomposizione della

⁴² Accompagnata da una efficace e coerente legislazione di contorno.

rappresentanza politica e quindi il superamento dell'attuale nanismo del sistema dei partiti. Non bastano nuove regole, occorre soprattutto una nuova politica, ma senza nuove regole è tutto più difficile.

TAB. 1. *Il funzionamento del sistema elettorale del Senato*

Circoscrizioni	Seggi spettanti	Nr. seggi corrispondenti al premio del 55% (A)	Nr. seggi corrispondenti al 45% (B)	Differenza (A)-(B)	Premio effettivo %	Coalizione vincente	Nr. seggi-premio assegnati al vincente
Piemonte	22	13	9	4	59,1	Cdl	2
Lombardia	47	26	21	5	55,3	Cdl	Np
Veneto	24	14	10	4	58,3	Cdl	Np
Friuli-V.G.	7	4	3	1	57,1	Cdl	Np
Liguria	8	5	3	2	62,5	Unione	1
Emilia-Romagna	21	12	9	3	57,1	Unione	Np
Toscana	18	10	8	2	55,6	Unione	Np
Marche	8	5	3	2	62,5	Unione	1
Umbria	7	4	3	1	57,1	Unione	Np
Lazio	27	15	12	3	55,6	Cdl	1
Abruzzo	7	4	3	1	57,1	Unione	Np
Campania	30	17	13	4	56,7	Unione	2
Puglia	21	12	9	3	57,1	Cdl	1
Basilicata	7	4	3	1	57,1	Unione	Np
Calabria	10	6	4	2	60,0	Unione	Np
Sicilia	26	15	11	4	57,7	Cdl	Np
Sardegna	9	5	4	1	55,6	Unione	Np
<i>Totale</i>	<i>299</i>	<i>171</i>	<i>128</i>	<i>43</i>			
Valle d'Aosta	1						
Trentino	7						
Molise	2						
Esteri	6						
<i>Totale generale</i>	<i>315</i>						

Legenda: Np: nessun premio.