



Si torna a discutere di legge elettorale ad appena un anno dall'approvazione dell'*Italicum* (il sì definitivo giunse alla Camera il 4 maggio 2015) e proprio nei giorni in cui esso entra in vigore, cioè l'1 luglio 2016. Allora infatti si pensava che per questa data la riforma costituzionale del Senato sarebbe stata già in vigore e che il referendum costituzionale si fosse già svolto. Da allora lo scenario è del tutto cambiato: infatti allora si riteneva che il referendum avrebbe confermato a furor di popolo la riforma costituzionale varata dal Parlamento dietro impulso del Governo Renzi, mentre oggi i sondaggi ci danno una fotografia ben diversa, con un esito della consultazione incerto.

Dunque addentriamoci nel dibattito sulla legge elettorale ma avendo l'onestà intellettuale di ammettere che tutte le proposte in campo, *Italicum* compreso, hanno dei difetti. Infatti i partigiani dei diversi sistemi proposti sottolineano solo le criticità degli altri, mentre ammettendo quelle delle proprie proposte si può giungere a una posizione più avanzata. Essendo tanto chi scrive quanto *yтали.* sufficientemente indipendenti e smalzati, possiamo permetterci la libertà di fare questo sforzo.

A grosse pennellate ricordiamo i dati di partenza. La sentenza della Corte Costituzionale (n 1 del 2014) dichiara incostituzionale il *Porcellum* e ci consegna un sistema proporzionale puro, tanto alla Camera che al Senato, con una preferenza, come quello in vigore dal 1948 al 1992; il tutto in un sistema tripolare o quadripolare, in cui uno dei tre principali soggetti (M5s) per principio non si allea mai con nessuno. Matteo Renzi, fresco vincitore delle primarie del Pd (8 dicembre 2013) prende in mano il dossier e dopo una serie di contatti informali con i partiti presenti in Parlamento incontra Silvio Berlusconi al Nazareno il 18 gennaio 2014, sancendo la nascita del famoso Patto.

È essenziale ricordare che a quell'incontro si entrò con tre proposte: il "sindaco d'Italia", cioè quello che poi sarebbe stato l'*Italicum*; il doppio turno di collegio; il modello spagnolo. Ed è altrettanto essenziale ricordare che solo il futuro *Italicum* aveva i numeri in Parlamento per andare avanti, come si era constatato nei contatti informali svoltisi tra l'8 e il 17 gennaio. Infatti il doppio turno di collegio - la proposta ufficiale del Pd dai tempi di Veltroni e Bersani - era sostenuta solo dai Dem ed invisata a tutte le altre forze politiche, piccole e grandi; il modello spagnolo piaceva solo a Forza Italia ed era fortemente osteggiato da tutti i piccoli partiti, a partire da Ncd che teneva in piedi il governo Letta (e poi quello di Renzi). Va anche ricordato che l'altro sistema potenzialmente in gioco, il *Mattarellum*, che piaceva a Renzi, era stato bocciato dal Pd stesso il 28 maggio 2013: all'epoca infatti Roberto Giachetti presentò alla Camera una mozione che impegnava il governo Letta a promuovere una riforma elettorale che riportasse in vita il *Mattarellum*, ma l'iniziativa fu affondata proprio dai Dem, all'epoca ancora sotto la guida di Guglielmo Epifani (era stato eletto segretario l'11 maggio).



L'incontro Renzi-Berlusconi dà dunque il via libera al sistema "sindaco d'Italia", cioè un proporzionale con un premio di maggioranza attribuito a livello nazionale, oltre che ad una riforma costituzionale che trasformi il Senato in una Camera degli Enti territoriali. Nei giorni successivi si mette a punto il testo, non senza tensioni da parte degli alleati più piccoli del Pd, e il 30 gennaio l'*Italicum* 1.0 viene presentato in Commissione Affari costituzionali della Camera dal relatore alla riforma, Francesco Paolo Sisto (Fi), nella forma tecnica di testo unificato del relatore rispetto alle diverse proposte già depositate.

Parlo di *Italicum* 1.0 perché la proposta iniziale è ben diversa da quella finale approvata dal Senato in via definitiva il 27 gennaio 2015 con i voti della maggioranza e di Forza Italia ma con il

dissenso dei bersaniani. M5s, Lega e Sel si dichiararono fortemente contrari, come lo erano stati per tutto il percorso parlamentare. Dunque, l'*Italicum* prima versione prevedeva l'assegnazione di un premio di maggioranza alla coalizione o al partito che avesse superato la soglia del 35 per cento, consentendogli di avere 340 seggi alla Camera su 630. Aveva anche delle soglie molto alte: il cinque per cento per i partiti coalizzati, l'otto per cento per i partiti che correvano da soli e il dodici per cento per le coalizioni. I seggi venivano assegnati in collegi plurinominali che assegnavano ciascuno 6-8 parlamentari ciascuno, con listini bloccati. Come si vede era un sistema che incentivava la coalizione attraverso un sistema di soglie elevate che scoraggiavano la corsa in solitaria. Una formazione alla sinistra del Pd (allora erano tutti in ginocchio davanti a Landini sperando in un suo impegno diretto) avrebbe rischiato, così come un listone centrista. Di qui il nervosismo e il sì a denti stretti di Ncd e degli alleati centristi del Pd che sostenevano il governo Letta e dal 22 febbraio quello di Renzi.

Già prima di arrivare in Aula alla Camera la minoranza del Pd strappò delle modifiche che furono sancite dal voto dell'Aula di Montecitorio, che licenziò il testo l'12 marzo. All'epoca i bersaniani erano convinti che Renzi volesse correre alle urne una volta approvata la riforma, così il segretario-premier accettò - per rassicurare tutti - lo stralcio delle norme sull'elezione del Senato che sarebbe stato trasformato dalla riforma costituzionale, e quindi non aveva bisogno di un suo sistema elettorale. In più fu alzata al 37 per cento la soglia necessaria ad ottenere il premio di maggioranza e furono introdotte le preferenze nei collegi per i candidati successivi al primo di ogni listino, che rimaneva bloccato. Va detto che Berlusconi era contrario a queste ultime due modifiche, e il fatto che poi Fi abbia cambiato idea viene giustificato proprio con i ritocchi che via via sono stati "imposti" da Renzi all'*Italicum*. Sì, perché altri interventi erano in arrivo.



A modificare il quadro ci pensarono le elezioni europee del 25 maggio 2014, quelle del Pd di Renzi al 40,61 per cento, quello degli 11.203.231 voti per il Pd di Renzi, il doppio di quelli di M5s o di Fi e Lega messi insieme. Se l'assetto politico fotografato da quelle elezioni fosse stato quello definitivo, era chiaro che la soglia del 37 per cento per ottenere il premio di maggioranza non andava più bene. Tra l'8 aprile e l'8 agosto il Senato fu impegnato nell'approvazione in prima lettura della riforma costituzionale (con il sì di Fi e dei bersaniani, al netto di qualche dissidente in entrambe i campi), e in autunno la Commissione Affari costituzionali guidata da Anna Finocchiaro aprì il dossier Italicum. Già nella relazione iniziale Finocchiaro annunciò le linee del nuovo *Italicum*, che erano state concordate in uno dei rarissimi incontri di maggioranza a Palazzo Chigi e in un nuovo vis-a-vis tra Renzi e Berlusconi il 5 novembre. La soglia per ottenere il premio di maggioranza saliva al 40% ma a questo punto veniva introdotto il secondo turno per l'assegnazione del premio nel caso in cui nessuno supera la soglia.

Ma il punto più importante è che il premio veniva attribuito alla lista più votata e non alla coalizione. La conseguenza è l'introduzione di un'unica soglia di sbarramento molto bassa, al tre per cento. Il sì degli alleati di governo del Pd all'*Italicum* 2.0 nasce proprio da questo aspetto: il nuovo sistema favorisce o almeno consente la corsa in solitaria di una lista centrista che, magari, dopo le elezioni si allea con il partito vincitore. Quest'ultimo, infatti (e tutti avevano in mente il Pd di Renzi), tra i 340 deputati eletti alla Camera, avrebbe avuto un congruo numero di esponenti della minoranza interna pronti a svolgere un ruolo da corsaro, con la necessità per il governo di compensarli attraverso l'alleanza con un partito centrista. Ma la soglia al tre per cento andava

bene anche a Sel e a una ipotetica nuova forza della sinistra, per non parlar della Lega, che avrebbe potuto presentarsi da sola oppure formare un listone con tutto il centrodestra. La soluzione del listone fu quella con cui Renzi convinse Berlusconi a dire sì al nuovo sistema. Ebbene l'*Italicum* 2.0 fu approvato dall'Aula del Senato il 27 gennaio 2015 e dalla Camera dei Deputati il 4 maggio. Vanno registrati comunque due eventi: Fi rompe il patto del Nazareno tre giorni dopo il sì all'*Italicum* in Senato al momento dell'elezione del nuovo presidente della Repubblica, Sergio Mattarella; una parte della minoranza interna del Pd non votò l'*Italicum* alla Camera, dove Renzi pose la fiducia, che dunque non fu votata dai deputati vicini a Gianni Cuperlo e a Roberto Speranza, che si dimise da capogruppo. Invece l'area vicina al ministro Maurizio Martina, a Cesare Damiano e a Matteo Mauri votò fiducia e *Italicum* rompendo con Cuperlo e Speranza.



A questo punto vediamo i difetti dell'*Italicum*. Il primo non viene mai indicato dai detrattori, forse perché non hanno la preparazione tecnica per coglierlo. In base ai risultati complessivi ottenuti a livello nazionale, al primo o al secondo turno, vengono assegnati i seggi a ciascun partito: 340 al vincitore e i 278 ai restanti (dodici sono assegnati nelle circoscrizioni estere). A questo punto, con un complicato algoritmo, vengono assegnati i seggi che toccano ad ogni partito in ciascuna

Regione, ovviamente cercando di rispettare le percentuali registrate in esse dagli stessi partiti; dopo di che si passa ad attribuire i seggi in ciascuno dei cento collegi plurinominali.

Se si riflette, è evidente che a ciascuno dei due passaggi (dal livello nazionale a quello regionale, e da quello regionale a quello di collegio) c'è una distorsione nella rappresentanza. Se - faccio solo un esempio - M5s dovesse vincere le elezioni e se gli fossero assegnati i 340 seggi, dovrebbe comunque averne la maggioranza in ciascuna Regione, anche laddove esso non fosse il primo partito, per esempio in Lombardia, dove il più votato potrebbe essere il Pd (come è avvenuto alle amministrative). Ma la distorsione della rappresentanza avverrebbe anche nel passaggio successivo. Per esempio nel collegio di Bergamo la Lega potrebbe "sbancare", raccogliendo il cinquanta per cento dei consensi; ma se a livello nazionale fosse andata male, otterrebbe solo uno dei sei seggi di Bergamo; e in altri collegi lombardi o veneti, dove ha ottenuto il venti o il trenta per cento rischierebbe di rimanere a becco asciutto, perché comunque ha diritto a un numero limitato di scranni complessivi. Se poi un partito non supera la soglia del tre per cento non ottiene nemmeno un seggio, anche se in un singolo collegio fa il pieno, magari perché ha candidati molto radicati.

Questo difetto, inevitabile con il modello "sindaco d'Italia" applicato a un territorio nazionale, viene ingigantito dal meccanismo delle preferenze, su cui si è intestardita la minoranza Pd. La preferenza infatti enfatizza a dismisura la dimensione della rappresentanza che, come abbiamo visto, subisce però una distorsione con l'*Italicum*. Facciamo un esempio concreto: in un determinato collegio (Modena? Ascoli? Trapani? Non importa quale) un candidato di un partito minore (Sinistra Italiana o Ncd) è molto radicato sul territorio e fa il boom delle preferenze: è il candidato più votato nel collegio, dove ha anche trascinato a un buon risultato il suo partito; ma questo non matura il diritto ad avere un seggio in quella Regione, oppure lo matura ma lo fa scattare in un altro collegio, e quindi il nostro candidato rimane a casa, con la sensazione dell'inganno in lui e nei suoi elettori. A Montecitorio andrebbero candidati di altri partiti che hanno avuto molte meno preferenze e sarebbero politicamente deboli dinnanzi agli elettori del loro collegio. Se fossero tolti i capilista bloccati il problema non si risolverebbe, come si può intuire. Come nella riforma costituzionale la minoranza Dem ha ottenuto modifiche che hanno solo peggiorato il testo rendendolo più incoerente.



Ovviamente la richiesta della preferenza ha un altro grave difetto, quello di aumentare la competition interna ai partiti al momento del voto, quando invece dovrebbe prevalere l'unità di intenti. Accentua l'unità delle correnti, ciascuna delle quali cerca di far squadra per far eleggere il proprio candidato a spese di quelli delle altre correnti. Le correnti possono anche essere linfa nei partiti, quando creano dibattiti sulle idee e le proposte, ma quando sono partiti nei partiti sono una delle cause della crisi della democrazia. E il correntismo non è un male solo del Pd: le recenti difficoltà di Virginia Raggi a varare la Giunta a Roma, hanno mostrato l'esistenza di correnti ferocemente avversarie anche dentro a M5s, quelle di Roberta Lombardi e di Alessandro Di Battista, pronte a farsi la guerra a colpi di dossier.

I bersaniani hanno voluto le preferenze però proprio con questo obiettivo. Essi temevano di rimanere fuori dai listini bloccati al momento delle elezioni, mentre le preferenze permetterebbero loro di entrare in parlamento con qualche esponente, o almeno di tentare di farlo.

Il 20 e il 21 novembre 2014, durante le audizioni in Senato, l'ex presidente della Corte costituzionale che dichiarò illegittimo il *Porcellum*, Gaetano Silvestri, e il relatore Giuseppe Tesauro, dissero che la soglia del 37 o del 40 per cento per attribuire il premio di maggioranza, e anche i listini bloccati di cinque-sei nomi, superavano le obiezioni della sentenza della Consulta. Un altro aspetto dell'*Italicum* che potrebbe sollevare dubbi di legittimità sono le multicandidature: un candidato può presentarsi sino a dieci collegi diversi. Proprio il primo difetto che abbiamo visto ha spinto i piccoli partiti a chiedere le multicandidature, per assicurare l'elezione ai propri leader e dirigenti maggiori. Tuttavia la sentenza n.1 del 2014 poneva il problema della conoscibilità degli eletti da parte degli elettori di fronte a liste bloccate molto lunghe. Le multicandidature pongono

lo stesso problema. L'elettore può decidere di votare per un partito sulla base del capolista, ma se questo è candidato in più collegi, l'elettore non sa da chi verrà rappresentato in Parlamento, dato che il candidato potrebbe optare per uno qualsiasi dei collegi.



Oltre a questi difetti più tecnici ce ne è uno politico, che dipende dagli attuali partiti italiani. Sin dalla discesa in campo di Berlusconi (“è a rischio la libertà” disse nel 1994), i partiti tendono a delegittimarsi l’un l’altro, cosa che in Francia, Germania, Gran Bretagna o Spagna non avviene. L’entrata nell’agone di M5s ha accentuato questa dimensione, come si è visto nelle Aula parlamentari. L’alterità di M5s rispetto a Pd (in special modo) e agli altri assume dimensioni antropologiche: non riguarda solo i politici ma anche gli elettori degli altri partiti.

In un contesto del genere al secondo turno, specie se vi accede M5s, potrebbero recarsi alle urne un numero basso di elettori, proprio perché molti di essi sentirebbero l’alterità rispetto ai candidati rimasti in campo. A questo punto il partito vincente al secondo turno, lo sarebbe con il 25-30 per cento dei voti reali. A mio giudizio non si pone un problema di legittimità (qualcuno sostiene che la distorsione rispetto alla rappresentanza sarebbe troppo elevata), bensì di debolezza politica del nascente Governo, che sarebbe quindi spinto a scelte politiche tese ad allargare il consenso più che tese al bene comune. Le due cose purtroppo non sempre coincidono. I pregi dell’*Italicum* sono stati ampiamente indicati dai sostenitori e non sono negati nemmeno dai detrattori: la certezza del risultato, l’omogeneità della maggioranza e quella tra questa e il

Governo. Questo implica una maggiore possibilità di attuare il programma sul quale si sono pronunciati gli elettori. Questi ultimi, secondo la felice espressione del compianto prof. Roberto Ruffilli, sarebbero davvero “arbitri”, cioè avrebbero un grande potere.

L’aver indicato tutti i difetti dell’*Italicum* ci consente di andar giù pesante con la mano sulle altre proposte in campo iniziando dalla più distante, rilanciata inaspettatamente da Pierluigi Bersani e dalla sua area: il doppio turno di collegio, il modello presente in Francia. La prima obiezione è che tranne il Pd nessun altro partito presente in Parlamento la sostiene né l’ha mai sostenuta. E qui uno potrebbe fermarsi. Tuttavia va sottolineato che questo modello, se ha il vantaggio di accentuare il legame dell’eletto con il territorio (e in questo è nettamente meglio dell’*Italicum*), ha due difetti, uno dei quali in comune con l’*Italicum*. Con questo condivide, ampliandolo a dismisura, l’effetto distorsivo della rappresentanza, problema presentato anche dal sistema uninominale a turno unico, come quello inglese o come il vecchio *Mattarellum*.

Basti ricordare che in Francia il Front National, pur avendo avuto alle ultime elezioni il 17 per cento dei suffragi, ha eletto solo due deputati all’Assemblea nazionale. In Gran Bretagna in diverse elezioni i Wigs, pur navigando tra il sette e il quindici per cento, sono spesso rimasti totalmente esclusi dalla Camera dei Comuni, mentre alle ultime elezioni l’Ukip ha eletto solo un rappresentante pur avendo un suffragio superiore al quindici per cento. E tanto in Francia che in Gran Bretagna i partiti che hanno vinto le elezioni (i Socialisti e i Conservatori) hanno ottenuto oltre il cinquanta per cento dei seggi a fronte di consensi attorno al 35 per cento. Rimanendo in casa nostra, forse qualcuno ricorda ancora il 61-0 del Pdl sul centrosinistra in Sicilia nel 2001; il centrodestra, infatti, vinse tutti i collegi dell’Isola del Senato e della Camera. Io ritengo che in un sistema elettorale una distorsione della rappresentanza sia necessaria, ma i critici dell’*Italicum* criticano proprio questo elemento.



L'altro difetto - che non condivide con l'*Italicum* - è che, a fronte di un tripolarismo (potenzialmente quadripolarismo) non ci sarebbe la certezza di un vincitore. Questo problema viene sottovalutato, e viene indicata la Germania come esempio in cui l'assenza di un vincitore è stata superata agevolmente con la nascita di un governo di coalizione. Scenario che si apre ora anche in Spagna. Ma in Italia una delle forze in campo, M5s, per statuto non si allea mai con nessuno, quindi il "pareggio" obbligherebbe a una grande coalizione centrosinistra-centrodestra, sempre e in ogni caso. Un risultato scritto già prima del voto. E pensate cosa accadrebbe se, in assenza di un partito con il 51 per cento dei seggi, fosse M5s ad essere la forza più votata. Si dovrebbe comunque formare un governo di coalizione tra i partiti perdenti, mentre il partito più votato starebbe all'opposizione. Una follia politica.

Questa osservazione vale anche per la proposta avanzata da Giuseppe Lauricella, costituzionalista e deputato del Pd fuori dalle correnti: il premio di maggioranza si assegna se un partito supera il quaranta per cento nell'unico turno, altrimenti si procede ad un riparto proporzionale dei seggi e a un conseguente governo di coalizione. Quindi sul piano della rappresentanza e della certezza del

risultato l'*Italicum* è meglio dell'uninomiale, a un unico turno o a due.

L'altra proposta in campo è una modifica dell'*Italicum*, con l'attribuzione del premio di maggioranza non alla lista vincente ma alla coalizione, fermo restando che un partito può comunque presentarsi da solo. In questi giorni sono diversi i dirigenti del Pd a suggerire a Renzi di "aprire" a questo cambiamento. Questo sistema aiuterebbe il centrodestra a riformare una coalizione competitiva, e per il Pd è preferibile un centrodestra in grado di arrivare al ballottaggio, perché i Dem hanno più chance di vittoria in un secondo turno che li vede battersi con il centrodestra che non con M5s.

Questo sistema è anche la subordinata, rispetto al doppio turno di collegio, della minoranza del Pd: infatti esso consentirebbe, una volta defenestrato Renzi e una volta abbandonata l'idea del partito a vocazione maggioritaria, di tornare al centrosinistra classico.

Deve essere chiaro che una coalizione si può formare anche con l'*Italicum* 2.0 a patto che si presenti sotto un solo simbolo e in un'unica lista. Invece nell'*Italicum* prima versione, con premio alla coalizione anziché alla lista vincente, i partiti di una stessa alleanza presenterebbero ciascuno il proprio simbolo sulla scheda elettorale, così da pesarsi e stabilire i rapporti di forza all'interno della coalizione, in vista - per esempio - dell'assegnazione del numero dei ministeri o del numero delle presidenze della Commissioni parlamentari.

Insomma i partiti dell'alleanza inizierebbero la legislatura all'insegna della *competition*. Se, dunque, si vuole favorire il processo politico di riaggregazione del centrodestra, questo sistema non ottiene propriamente questo scopo, bensì quello di formare un cartello elettorale magari anche competitivo con centrosinistra e con M5s, ma non in grado di risolvere il problema politico della contraddizione tra partiti europeisti e di sistema (Fi, altre sigle centriste come Ncd, Udc, Ala o Conservatori) e quelli anti-europeisti e anti-sistema (Lega e Fdi). Quindi nell'immediato forse favorirebbe la nascita di un cartello di centrodestra (la Lega vuole il proprio simbolo sulla scheda), ma non favorirebbe affatto un processo politico in quell'area in direzione del progressivo sviluppo di un Polo più omogeneo.



Un'altra modifica all'*Italicum*, richiesta soprattutto dai bersaniani, è quella di eliminare i capilista bloccati e prevedere preferenze per tutti. Al netto dell'accentuata competizione interna ai partiti durante la campagna elettorale, questa proposta ha un altro difetto, quello di non assicurare al futuro presidente del Consiglio (nell'*Italicum* il candidato premier deve essere indicato) dei gruppi parlamentari omogenei alla propria linea di governo e politica. Probabilmente è anche l'obiettivo della minoranza Dem: essa non ha fiducia di vincere il congresso del Partito e le Primarie e di esprimere così il candidato premier, ma ha però più fiducia sulle proprie capacità di mandare in Parlamento un maggior numero di deputati grazie al voto organizzato.

Infatti nella maggior parte delle Regioni centro-settentrionali gli elettori che esprimono preferenze sono una minoranza (in Lombardia il dodici per cento), e basta quindi un sforzo organizzativo relativamente limitato per far eleggere molti deputati della propria corrente. Ma all'Italia serve piuttosto una maggior omogeneità tra Governo e propria maggioranza parlamentare. In proposito va ricordato cosa avvenne nel 2006. Il Prc candidò e fece eleggere al Senato e alla Camera anche esponenti della propria minoranza interna contrari all'accordo di governo con l'Ulivo di Romano Prodi, i quali negarono la fiducia al Governo del Professore. Le conseguenze le ricordiamo tutti.

Un'ultima osservazione, ma che forse è la prima per peso politico. Si vuole cambiare l'*Italicum* perché dopo le amministrative ci si è resi conto che M5s potrebbe vincere le elezioni. Se davvero si perseguirà questo obiettivo M5s griderà - giustamente - all'imbroglio e raccoglierà un maggior numero di voti. Un vero regalo. Questa sì che sarebbe una "legge truffa". Se le motivazioni sono

davvero queste, allora teniamoci l'*Italicum* e aggiungiamo un piccolo comma: “se vince M5s si torna alla casella ‘0’”.



@G_Innamorati

precedenti articoli su ytali. di Giovanni Innamorati

Legge sui partiti. Verso una nuova “conventio ad excludendum?”

Riforma costituzionale. Tempa rossa e il bicameralismo perfetto

Referendum costituzionale. Il no dei 56 che illumina le ragioni del sì