

## LEZIONI 2007



# I

## VERSO UNA NUOVA RIFORMA ELETTORALE?

ALESSANDRO CHIARAMONTE \*

Quali sono le ragioni per cui dopo la riforma elettorale del 2005, intervenuta a soli 12 anni da quella che vide l'introduzione della legge Mattarella nel 1993, si parla ancora di una nuova modifica al sistema elettorale per l'elezione del Parlamento nazionale? In altri termini, perché la riforma elettorale è una questione di fatto sempre presente nell'agenda politica italiana da 15 anni a questa parte? E in quale direzione è probabile che si vada?

Da un certo punto di vista, la risposta a questi interrogativi potrebbe essere fin troppo banale. L'instabilità del sistema elettorale va in parallelo con quella della politica, da quando – all'inizio degli anni '90 – siamo usciti da un sistema politico che di fatto era rimasto congelato per oltre 40 anni senza approdare in modo chiaro e stabile ad un altro tipo di sistema politico. La cosiddetta Seconda Repubblica non ha forse mai acquisito quei caratteri di legittimità e di coerenza che potessero conferirle la dignità di un sistema politico compiuto. Non casualmente ci si riferisce spesso al periodo che va dal 1993 ad oggi con il termine di "transizione", caratterizzato tra l'altro da una turbolenza e, insieme, schizofrenia "istituzionale" di cui sono state una chiara manifestazione le riforme costituzionali approvate, così come quelle progettate e quelle respinte – accomunate tutte da una visione sempre e solo parziale, quindi quasi mai organica, dell'assetto istituzionale da dare al paese.

Da un diverso punto di vista, forse meno astratto e generico, gli interrogativi posti all'inizio hanno però risposte molto più concrete e anche più prosaiche rispetto a quella appena fornita. Esse hanno a che vedere con le convenienze dei partiti e, allo stesso tempo, con i processi di apprendimento che hanno por-

---

\* *Professore associato presso il Dipartimento di Scienza della politica e sociologia dell'Università di Firenze.*

tato gli stessi partiti – o alcuni di essi – a modificare le loro prospettive in termini di strategie di competizione elettorale.

L'obbiettivo di questo saggio, dunque, è chiarire questi aspetti. Per fare ciò occorre però procedere per ordine e, in particolare, occorre ricostruire e valutare le motivazioni sottostanti la riforma elettorale del 2005 (par. 1), descrivere le caratteristiche principali dei nuovi sistemi elettorali (par. 2), nonché gli elementi di criticità emersi soprattutto dopo le elezioni del 2006 (par. 3), che hanno appunto portato i legislatori stessi e non solo loro – vedi il comitato organizzatore dei referenda noti come Guzzetta-Segni – a porsi l'obbiettivo di un cambiamento immediato della nuova legge elettorale, in direzioni peraltro diverse (par. 4).

#### LA GENESI DELLA RIFORMA ELETTORALE DEL 2005

Il sistema elettorale introdotto nel 1993, nonostante le tante critiche subite (ma più o meno giustificate), aveva comunque dato buona prova di sé, almeno rispetto agli obiettivi che coloro che avevano promosso il referendum nell'aprile dello stesso anno si erano posti. Aveva indubbiamente agevolato, per non dire determinato, l'affermazione di un assetto bipolare della competizione politico-partitica, sancito dal voto degli elettori nei confronti di coalizioni di forze politiche formatesi prima – e non dopo – le elezioni e candidate al governo del paese. Un assetto bipolare che aveva tra l'altro consentito l'alternanza al governo, dopo decenni di democrazia «bloccata». Questi due aspetti – da un lato la decisività di scelta da parte degli elettori che con il loro voto non si pronunciano soltanto sui rappresentanti al parlamento, ma anche sulla composizione partitica dell'esecutivo che deve guidare il paese, dall'altro lato la possibilità concreta di alternanza al governo – prima di allora erano di fatto sconosciuti all'Italia repubblicana; si tratta dunque di elementi di discontinuità che marcano quella che molti indicano come la transizione dalla «Prima» alla «Seconda» Repubblica.

Dopo la sua terza applicazione alle elezioni politiche del 2001, la legge Mattarella aveva anche dimostrato di poter contribuire al rafforzamento del legame fra elettore ed eletto, grazie ai collegi uninominali e, soprattutto, al radicamento territoriale delle candidature che in essi stava cominciando a consolidarsi<sup>1</sup>. E

---

<sup>1</sup> Questo fenomeno appare tanto più rilevante alla luce della riforma del 2005, che, avendo cancellato i collegi uninominali, prevede l'elezione dei rappresentanti al parlamento sulla

insieme a quest'ultimo fattore un ulteriore elemento che il sistema elettorale del 1993 aveva favorito è stato quello della nascita e dell'affermazione di una sorta di identità di coalizione che travalicava l'identità specifica dei partiti. Lungi dal rappresentare qualcosa che avrebbe anticipato la formazione di una sorta di partito, le coalizioni sono state tuttavia più della semplice somma delle loro componenti partitiche, poiché – attraverso i candidati comuni nei collegi uninominali – si sono sottoposte in quanto tali (e con un proprio simbolo) al giudizio degli elettori. Confrontando per ciascun collegio uninominale i voti ottenuti dal candidato di una coalizione con i voti complessivamente ottenuti da tutte le liste facenti capo a quella stessa coalizione nell'arena proporzionale, era poi possibile “misurare” il rendimento delle coalizioni – risultato spesso diverso da quello della somma dei rispettivi partiti. Nel caso del centro-sinistra, nel 1996 e nel 2001 i candidati concorrenti nei collegi uninominali ottenevano sistematicamente più voti di quanto ne ottenessero congiuntamente le liste della stessa coalizione a livello proporzionale. Viceversa, nel caso del centro-destra, nelle stesse elezioni sono state le liste proporzionali ad ottenere sistematicamente più voti rispetto ai candidati di collegio. Dunque, a prescindere dall'esito finale delle elezioni, tanto nel 1996 quanto nel 2001 il centro-sinistra si era mostrato più coalizione di quanto non fosse il centro-destra, che invece rivelava una difficoltà a “sommare” e trasferire tutti i voti dei suoi elettorati partitici sul candidato comune di collegio.

Questo diverso rendimento coalizionale – negativo per il centro-destra e positivo per il centro-sinistra – costituisce la ragione principale della riforma elettorale del 2005. Una riforma certamente “partigiana”, voluta dal centro-destra proprio per eliminare i collegi uninominali e, con essi, la possibilità con-

---

base dell'ordine di presentazione dei candidati nelle rispettive liste (bloccate) a livello di ampie circoscrizioni. Unitamente all'utilizzo strategico delle candidature multiple (vedi oltre e A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione: quanto è cambiata l'offerta politica?*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 191-241), ciò ha determinato, di fatto, la nomina partitocratica dei parlamentari alle elezioni del 2006 (vedi anche F. Tronconi e L. Verzichelli, *Il ceto parlamentare alla prova della nuova riforma elettorale*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, op. cit., pp. 335-367). Va detto comunque che nelle prime due elezioni tenute con la legge Mattarella, il legame fra elettori ed eletti aveva stentato alquanto ad emergere: da un lato, gli elettori tendevano a votare un candidato non tanto per le sue qualità individuali, bensì solo per il partito o la coalizione cui era affiliato; dall'altro i partiti utilizzavano spesso i collegi *sicuri* per paracadutarci i candidati nazionali ai quali doveva essere assicurata l'elezione. Però è anche vero che nel corso del tempo i casi di «paracadutismo» sono diminuiti e, parallelamente, sono aumentati i casi di candidati riconfermati nel *loro* collegio, a testimonianza di un crescente radicamento territoriale e di una maggiore connessione tra elettori ed eletti.

cessa agli elettori di votare separatamente anche per un soggetto coalizionale (quale era di fatto il candidato di collegio). Di fronte alla sconfitta annunciata dai sondaggi, non era difficile prevedere che qualora la compagine allora al governo avesse deciso di mettere mano unilateralmente al sistema elettorale lo avrebbe fatto nella direzione che poi è stata effettivamente scelta. La convenienza del centro-destra stava appunto nell'eliminazione dei collegi uninominali e di qualsiasi voto che fosse diretto ad una coalizione invece che ad un singolo partito. E così è stato.

Al tempo stesso, però, sarebbe stato impensabile approdare ad un sistema elettorale che non contenesse incentivi al bipolarismo. Alleanza Nazionale mai avrebbe accettato un sistema, ad esempio, che fosse stato solo proporzionale. La memoria della emarginazione dalla scena politica del Msi durante la "Prima" Repubblica, con coalizioni governative che si facevano dopo le elezioni e inevitabilmente finivano per incorporare i soggetti collocati al centro dello spettro politico, ha certamente avuto il suo peso. In assenza del collegio uninominale, ora eliminato, non poteva essere previsto altro meccanismo che il premio di maggioranza, in Italia già attualmente applicato a livello sub-statale e in passato anche per le elezioni politiche<sup>2</sup>. Quindi, il premio di maggioranza come equivalente funzionale del collegio uninominale quale incentivo che avrebbe mantenuto l'assetto competitivo ancorato ad un formato bipolare.

#### I SISTEMI ELETTORALI DELLA L. 270/2005 E LA MECCANICA DEL PREMIO DI MAGGIORANZA

I sistemi elettorali della Camera e del Senato introdotti dalla l. 270/2005 sono definiti come sistemi proporzionali a premio di maggioranza. In quanto tali, si tratta di sistemi elettorali "misti", in ciò come i precedenti anche se nel complesso diversamente funzionanti.

Con questi sistemi gli incentivi ad una competizione bipolare sono ancora presenti. Al tempo stesso, però, le coalizioni non sono più qualcosa di visibile sulla scheda, se non per il fatto che i simboli di partito di una stessa coalizione

---

<sup>2</sup> Bisogna però stare attenti a non considerare simili il sistema elettorale della legge Calderoli e quelli vigenti nelle regioni, nelle province e nei comuni. Si tratta in tutti i casi di un modello di proporzionale a premio di maggioranza, ma, diversamente da quelli sub-statali, il nuovo sistema elettorale del 2005 non prevede l'elezione diretta del capo dell'esecutivo – per la quale sarebbe occorsa una modifica costituzionale – né una sorta di voto verso un simbolo unitario di coalizione.

sono allineati e racchiusi in un stesso rettangolo. Gli elettori votano solo per una lista e quindi i voti alla coalizione non sono altro che la somma dei voti attribuiti alle liste che la compongono. Invero la l. 270/2005 menziona – ed è la prima volta che succede a livello nazionale – il termine “coalizione”, soggetto politico di cui viene sancita l’esistenza in base al collegamento reciproco che le liste stabiliscono volontariamente all’atto della loro presentazione individuando un “capo unico” (candidato alla carica di Presidente del Consiglio, fatte salve le prerogative di nomina attribuite al Presidente della Repubblica) e un “programma” di coalizione. È del tutto evidente, peraltro, che sotto il profilo politico e mediatico il ruolo della coalizione risulta ora indebolito rispetto ai sistemi elettorali precedenti.

Per certi versi, la riforma elettorale del 2005 alla Camera ricorda quella che ebbe luogo nel 1953 e che vide l’introduzione della legge elettorale De Gasperi, da alcuni ribattezzata “legge truffa”. Anche in quel caso, ad esempio, era prevista l’adozione di un premio di maggioranza *eventuale*, che scattava soltanto a determinate condizioni. Rispetto ad allora, però, vi è una differenza fondamentale: l’assenza di un quorum ai fini dell’attribuzione del premio. Nella legge De Gasperi il quorum richiesto affinché il premio di maggioranza scattasse era fissato al 50% + 1 dei voti validi e, in tal caso, avrebbe portato la coalizione vincente al 65% dei seggi. Con la legge Calderoli, invece, il premio di maggioranza – sempre *eventuale* perché attribuito solo se necessario, dopo la ripartizione proporzionale dei seggi<sup>3</sup> – va appannaggio della coalizione che ha ottenuto il maggior numero di voti a prescindere da quanti voti abbia effettivamente ottenuto. Ciò vuol dire che teoricamente una coalizione potrebbe ottenere 340 seggi su 617, la quota prevista per il premio, con un numero molto basso di consensi ma comunque superiore a quello di tutti gli altri.

Oltre ad essere *eventuale*, il premio di maggioranza alla Camera è *majority assuring*, assicura cioè una maggioranza parlamentare solida (almeno 340 seggi, il 54% del totale) a favore della coalizione vincente, ed è inoltre *indeterminato* nella sua entità, poiché assegna un numero di seggi che sommato a quelli già conseguiti per via proporzionale serve ad arrivare esattamente a quota 340<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Se dopo la ripartizione proporzionale dei seggi la coalizione che ha ottenuto il maggior numero di voti ha ottenuto anche 340 o più seggi, il premio di maggioranza non viene attribuito e la coalizione vincente rimane con tutti i seggi che ha conquistato a livello proporzionale.

<sup>4</sup> Nel caso delle ultime elezioni, con la sola ripartizione proporzionale dei seggi il centro-sinistra aveva ottenuto 309 seggi e il centro-destra 308. Con il premio il centro-sinistra è passato da 309 a 340: in questo caso, quindi, l’entità del premio è stata di 31 seggi.

Sempre alla Camera, l'ambito territoriale in cui si contano i voti ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza è costituito dall'insieme di 19 delle 20 regioni italiane. La legge Calderoli stabilisce, cioè, che il premio di maggioranza sia assegnato alla coalizione che ottiene il maggior numero di voti espressi non a livello complessivo (includendo la circoscrizione "estero") né a livello nazionale-domestico, bensì nell'ambito di 19 regioni su 20. La ventesima regione esclusa dal computo per l'assegnazione del premio è la Valle d'Aosta. Dunque, i voti espressi in Valle d'Aosta non contano ai fini del calcolo della coalizione vincente e quindi dell'eventuale assegnazione del premio di maggioranza. Secondo molti costituzionalisti, ciò rappresenta un'aperta violazione del principio di uguaglianza del voto<sup>5</sup>.

Diversamente dalla Camera, al Senato il premio non è né a livello nazionale, né quasi nazionale, bensì a livello regionale. Questo vuol dire che non c'è nessuna assicurazione che qui si formi una maggioranza, e tanto meno che si formi una maggioranza particolarmente solida, di entità simile a quella garantita alla Camera. Si tratta di un difetto di non poco conto, che si spiega alla luce dell'interpretazione prevalente data all'art. 57 della Costituzione e alla norma per cui il Senato è eletto su base regionale. In realtà, nel progetto originario di riforma elettorale messo a punto dal centro-destra, il premio di maggioranza al Senato a livello nazionale c'era, con un meccanismo molto simile a quello della Camera. La cosa che ha condotto lo stesso centro-destra a modificare questo aspetto è stato l'intervento del Presidente della Repubblica, che ha esercitato una sorta di controllo di costituzionalità preventivo, ritenendo che la previsione del premio di maggioranza *applicato a livello nazionale* al Senato non fosse compatibile con le disposizioni contenute nell'articolo 57 della Costituzione. Una visione condivisa anche da altri costituzionalisti. Ma non certo da tutti, poiché c'è chi ritiene che l'elezione su base regionale del Senato significhi semplicemente che ciascuna regione ha diritto ad avere assegnati quel numero di seggi che gli spettano sulla base della popolazione residente, così che non sia in alcun modo alterata la consistenza numerica della rappresentanza territoriale.

Un'eventuale futura correzione del sistema elettorale del Senato nella direzione di un premio di maggioranza che anche qui sia applicato in sede naziona-

---

<sup>5</sup> Vedi, per tutti, C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, op. cit., Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 89-119. Vale la pena ricordare che la legge del '53, alla quale in qualche modo l'attuale legge si è ispirata, prevedeva esplicitamente che i candidati presenti nel collegio uninominale della Val d'Aosta potessero apparentarsi alle liste presenti nelle altre circoscrizioni e, quindi, far contare i propri voti anche ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza.



le non potrebbe che poggiare su questo tipo di interpretazione del dettato costituzionale. All'interno del modello attuale di sistema proporzionale a premio di maggioranza, sarebbe infatti assurdo perpetuare l'anomalia dei premi regionali al Senato, che secondo la felice espressione coniata da D'Alimonte, si è rivelata una vera e propria lotteria. Come hanno dimostrato anche le elezioni del 2006, la vittoria o la sconfitta, i seggi in più o in meno per ciascuna coalizione dipendono da un numero tale di fattori, anche arbitrari e casuali, l'esito complessivo diventa davvero un terno al lotto.

#### LE CRITICITÀ DEI NUOVI SISTEMI ELETTORALI

Come già anticipato nel paragrafo precedente, l'elemento critico principale dei nuovi sistemi elettorali riguarda l'ambito regionale di applicazione del premio di maggioranza al Senato. Per conseguire al Senato una maggioranza solida a favore di uno schieramento, di pari livello a quella garantita alla Camera, si deve immaginare che una coalizione vinca in tutte le regioni in cui il premio è assegnato, oppure che vinca molti seggi "aggiuntivi" – al di sopra cioè della quota-premio regionale. Si tratta evidentemente di situazioni che non si verificano spesso, tutt'altro. Quando le regioni cominciano a essere conquistate alternativamente dall'uno o dall'altro schieramento – e questo è il caso più frequente – allora è praticamente sicuro che chiunque vinca, lo faccia con un margine ridotto. Con un assetto bipolare in cui non c'è uno schieramento predominante nel paese in grado di vincere in quasi tutte le regioni, l'esito del Senato a favore dell'uno o dell'altro non potrà che essere di una maggioranza risicata, dell'ordine di una manciata di seggi.

Come hanno messo in luce le elezioni del 2006, alla fine il risultato può dipendere dalla distribuzione dei seggi nella circoscrizione "estero", dove sono assegnati sei seggi in quattro distinte ripartizioni geografiche. Il governo di centro-sinistra che si è formato dopo quelle elezioni ha potuto contare su una maggioranza auto-sufficiente al senato proprio grazie ai senatori della circoscrizione "estero". Nella parte italiana, infatti, l'esito è stato di 155 a 154 seggi per il centro-destra, che tra l'altro ha ottenuto più voti del centro-sinistra anche considerando la parte estera in cui si è votato; ebbene, con il 4 a 1 nella circoscrizione "estero" l'esito complessivo si è invertito. A ciò ha contribuito il clamoroso errore strategico del centro-destra che nelle varie ripartizioni geografiche – solo nominalmente proporzionali, ma di fatto maggioritarie uninominali o binominali – si è presentato in ordine sparso con le proprie liste, invece di unirsi in un'unica lista come ha fatto l'Unione per massimizzare le possi-

bilità di essere la lista più votata e, quindi, di vedersi attribuito l'unico seggio in palio nelle ripartizioni uninominali, o di avere un numero di voti tale da arrivare al quoziente per l'attribuzione dei uno o di entrambi i seggi nelle ripartizioni binominali<sup>6</sup>.

Un secondo elemento di criticità dei nuovi sistemi elettorali è la questione delle candidature plurime e delle pluri-elezioni. La legge Calderoli ha abolito qualsiasi limite alle pluri-candidature, tranne per il fatto che uno stesso candidato lo sia in liste diverse oppure, anche se per la stessa lista, lo sia contestualmente tanto alla Camera quanto al Senato. Dunque un candidato può presentarsi in ciascuna delle 26 circoscrizioni nel caso della Camera dei deputati, o in ciascuna delle 20 regioni al Senato. Nelle elezioni del 2006 questa possibilità – sebbene non sempre al limite massimo di tutte le circoscrizioni – è stata utilizzata più volte. Dal che molti candidati sono stati eletti per due o più volte, in circoscrizioni diverse. Nel caso poi di Berlusconi, Fini, Casini, Bertinotti, Diliberto e Prodi il fenomeno ha assunto proporzioni straordinarie: questi 6 candidati sono stati eletti per un totale di 129 volte! Al momento del suo insediamento dopo le elezioni del 2006 la Camera era costituita da circa 400 deputati e il plenum si è determinato solo dopo le numerosissime opzioni di elezione dei pluri-eletti. Si è così prodotta una vera e propria catena di opzioni che ha coinvolto non solo i pluri-eletti della prima ora ma anche gli altri eletti: un gioco che da taluni è stato condotto con somma maestria per agevolare l'elezione di candidati "amici" e rendere invece più difficile l'elezione di candidati "nemici", sebbene della stessa lista. Un gioco che, in fin dei conti, considerata anche la natura bloccata delle liste e il voto solo partitico degli elettori, ha restituito vigore alle oligarchie partitiche, tanto che delle elezioni del 2006 si è parlato in termini di nomina partitocratica del parlamento<sup>7</sup>. A causa delle candidature plurime, più ancora che per la lista bloccata, gli elettori sono stati di fatto defraudati della possibilità di decidere dell'elezione dei loro rappresentanti in parlamento. Non sorprende allora che uno dei tre quesiti referendari per i quali sono state raccolte le firme sia incentra-

---

<sup>6</sup> Se i voti espressi nei confronti delle varie liste del centro-destra nelle quattro ripartizioni della circoscrizione "estero" fossero confluiti in un'unica lista, il centro-destra si sarebbe aggiudicato 3 seggi (due in più rispetto al dato reale) contro i 2 del centro-sinistra (due in meno); uno spostamento sufficiente per far sì che il centro-destra vencesse le elezioni al Senato. In tal caso, avremmo dovuto includere tra i difetti del sistema anche quello del Parlamento *diviso*, ossia con due maggioranze diverse tra Camera e Senato.

<sup>7</sup> Su queste vicende e sulla loro portata rimando, in particolare, a A. DI VIRGILIO, *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione: quanto è cambiata l'offerta partitica?*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, op. cit., Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 191-241.

to proprio sull'abolizione della norma che prevede la possibilità di candidature plurime.

Un terzo elemento di criticità connesso all'adozione dei nuovi sistemi elettorali è la *qualità* del bipolarismo che ne scaturisce. Coloro che temevano la fine del bipolarismo per via della cancellazione dei collegi uninominali e dell'innesto di una dose più consistente di proporzionale sono stati smentiti. Al contrario, non c'è mai stato tanto bipolarismo come nelle elezioni del 2006, con oltre il 99% dei voti e dei seggi che si è concentrato su uno dei due schieramenti in competizione. Del resto, si trattava di un timore fondato sulla retorica fuorviante del "ritorno" al proporzionale, quando in realtà la componente maggioritaria era ancora ben presente e decisiva, sostanzandosi in un premio *majority assuring* (almeno alla Camera)<sup>8</sup>.

Rispetto al bipolarismo già innescato e consolidato dalla legge precedente, vi sono però delle differenze sostanziali. Innanzi tutto, il nuovo bipolarismo rischia di essere "strabico". Con i collegi uninominali previsti dalla legge Mattarella, sia le forze politiche che avevano la prospettiva di vincere le elezioni, sia quelle che avevano la seria prospettiva di perderle erano incentivate a entrare in una coalizione se non lo avevano ancora fatto o ad allargare la coalizione se già vi si trovavano; in altri termini, il bipolarismo era rafforzato dal fatto che un medio-piccolo partito presente da solo nei collegi uninominali non sarebbe andato da nessuna parte – tutt'al più avrebbe ottenuto una sorta di diritto di tribuna nella parte proporzionale se sera in grado di superare la soglia del 4% – e che l'ingresso in una coalizione sarebbe stata l'unica possibilità per cercare di incrementare il numero di seggi vinti. Con l'attuale sistema elettorale, il medesimo incentivo all'ingresso in coalizione e, dunque, al bipolarismo si ha soltanto per quei partiti che abbiano la prospettiva di vincere le elezioni. Nel caso in cui si prospetti un'elezione con un chiaro vincitore, la prospettiva dei perdenti invece cambia: se sufficientemente forti da superare le soglie di sbarramento previste dal sistema, queste forze non hanno alcun incentivo ad entrare in coalizione, perché che stiano dentro o fuori la coalizione non fa nessuna differenza. È vero, come detto, che cambiano le soglie, però può trattarsi di una scelta temporaneamente conveniente per alcuni in vista di un riallineamento elettorale e della formazione di nuove coalizioni – cosa pressoché impossibile con il sistema precedente.

---

<sup>8</sup> Nella misura in cui, alla Camera, assicura comunque una maggioranza parlamentare, la legge Calderoli può essere semmai ritenuta anche più maggioritaria della legge Mattarella, dal momento che quest'ultima non poteva assicurare la formazione di una maggioranza parlamentare a chi che sia. Va da sé, peraltro, che da una diversa prospettiva – la determinazione dei rapporti di forza tra le liste interne alla coalizione vincente e tra le coalizioni perdenti – la riforma del 2005 si rivela molto più proporzionale del sistema precedente.

Un altro motivo di indebolimento del bipolarismo che consegue dalla riforma elettorale risiede nella natura delle coalizioni. Non tanto perché quest'ultime risultino ancor più frammentate che nel passato; lo erano già molto anche prima. Quanto perché le coalizioni di ora sono, se possibile, ancor meno coese. Basti considerare quanto segue: con la legge Mattarella il 75% dei deputati e il 100% dei senatori erano eletti sotto un simbolo di coalizione; bene o male dovevano rispondere del loro operato in parlamento ad un elettorato coalizionale (quello del rispettivo collegio uninominale) e non semplicemente partitico. Dalle elezioni del 2006 non c'è più nessun deputato o senatore che sia eletto sotto simboli di coalizione. I candidati eletti al parlamento devono la loro elezione al proprio elettorato partitico. Ne consegue che la loro lealtà sarà prioritariamente rivolta al loro partito – e più alla leadership che li ha selezionati come candidati eleggibili che non agli stessi elettori – e molto meno alla coalizione di appartenenza. Questo perché, per le ragioni già precedentemente esposte, gli elettori non possono esprimere un voto di coalizione, e quindi sanzionarla in quanto tale.

#### MODELLI ALTERNATIVI PER UNA RIFORMA ELETTORALE: TRA IL POSSIBILE E IL DESIDERABILE

Riguardo ad una nuova riforma elettorale, alla luce delle criticità emerse in relazione al funzionamento dei nuovi sistemi, ne è evidente la necessità e probabile l'occorrenza. Le proposte di cui si è parlato di recente hanno un diverso livello di praticabilità, così come presentano un diverso grado di cambiamento rispetto al sistema attuale. Vediamole più da vicino.

Sicuramente, tra le proposte di riforma elettorale che, prima della nascita del Partito democratico e dell'ipotesi di un partito unitario del centro-destra, sembravano appartenere al libro dei sogni di forze politiche nel complesso minoritarie c'è quella del sistema francese del doppio turno. Ritornare al collegio uninominale ormai è diventato difficile, e uno dei motivi è quello che abbiamo prima richiamato in relazione alla riforma del 2005. È difficile, inoltre, perché al collegio uninominale ci siamo arrivati quasi per caso – grazie al referendum nel '93 – e non per una scelta politica consapevole e condivisa. Sebbene non si possa dire che sia estraneo alla tradizione del nostro paese, poiché dall'unificazione fino al 1919, esclusa una parentesi di una decina d'anni, l'Italia ne vide l'applicazione, negli anni '90 il ritorno al collegio uninominale è stato senz'altro subito dalla nostra classe politica, che infatti se ne è sbarazzata appena ha potuto. Certo, c'è chi ne ha tratto giovamento – Alleanza Nazionale su tutti –

ma complessivamente non ha fatto breccia nella cultura politica della maggioranza dei partititi. Le formazioni della sinistra radicale (Prc, Pdc, Verdi), quelle centriste (Udc e Udeur) e anche alcune di centro-destra (Lega Nord e, in parte, Forza Italia) non sarebbero oggi favorevoli ad una soluzione come quella del doppio turno a la francese, pur nelle varianti nostrane di un secondo turno aperto ai primi quattro candidati classificati al primo turno<sup>9</sup>. La prospettiva potrebbe però mutare con l'irruzione sulla scena politica di due grandi partiti, uno di sinistra e uno di destra, che potessero fare a meno dell'alleanza di partiti minori e che si accordassero per una riforma in quella direzione.

Un progetto di riforma elettorale che rispetto a quello appena visto presenta un grado di fattibilità superiore, stante la frammentazione parlamentare esistente dopo le elezioni del 2006, è quella che i giornali hanno definito "proposta D'Alimonte". Si tratta di una riforma che rappresenta una correzione al sistema elettorale vigente, e che per questo è stata ritenuta da taluni minimalista. L'obiettivo è una razionalizzazione del sistema proporzionale a premio di maggioranza, con eliminazione delle tante criticità emerse e di cui in parte si è detto<sup>10</sup>.

Il primo elemento di correzione della legge attuale contemplato dalla proposta D'Alimonte – anche per soddisfare uno dei quesiti referendari – è l'abolizione delle candidature plurime. Il secondo è l'inclusione dei voti espressi in Valle d'Aosta nel computo di chi ha diritto a ricevere il premio, per ovviare a quella che oggi pare essere indubbiamente una carenza sotto il profilo di costituzionalità di questa legge. Il terzo concerne l'introduzione del premio di maggioranza *nazionale* al Senato, interpretando il dettato dell'articolo 57 della Costituzione nel senso che a ciascuna regione debba infine essere assegnato il numero dei seggi inizialmente previsto, in ragione della popolazione residente ma anche dei

---

<sup>9</sup> Questa proposta fu originariamente avanzata da D'Alema insieme con Sartori ai tempi della Commissione bicamerale per le riforme ed è stata riproposta da Pasquino e da una parte dei DS in tempi più recenti. La scelta di consentire il passaggio al secondo turno dei primi quattro candidati – se ovviamente nessuno di essi raggiunge la maggioranza assoluta dei voti al primo turno – deriva dall'ipotesi che il sistema partitico italiano possa ristrutturarsi nella direzione di una quadriglia bipolare (una sinistra radicale e una sinistra moderata, una destra moderata e una destra radicale), ma è soprattutto concepita per evitare che i partiti si coalizzino sin dal primo turno, spartendosi preventivamente i collegi e con ciò perpetuando la frammentazione pre-esistente; per evitare cioè quel sistema di proporzionalizzazione delle candidature che avveniva con la legge Mattarella. Si deve peraltro ammettere che anche se si lascia che al secondo turno accedano più candidati, certi ritiri strategici concordati tra forze politiche sono comunque ancora possibili.

<sup>10</sup> Sulla proposta in oggetto vedi R. D'ALIMONTE, *Una riforma elettorale come si può*, in «Il Mulino», n. 6, 2006 e, inoltre, ID., *Ecco le cinque modifiche possibili*, in «Il Sole24ore», 17 ottobre 2006 e ID., *Collegi uninominali per evitare le urne*, in «Il Sole24ore», 10 gennaio 2007.

vincoli costituzionali (il minimo di 7 senatori, ad esclusione di Valle d'Aosta e Molise). Con l'applicazione del premio di maggioranza in sede nazionale anche al Senato si pone poi il problema del procedimento di restituzione dei seggi dal livello nazionale a quello circoscrizionale-regionale: in proposito non sarebbe infatti sufficiente la mera trasposizione al Senato del meccanismo ora vigente alla Camera, poiché quest'ultimo ammette il fenomeno del cosiddetto "slittamento dei seggi" tra circoscrizioni<sup>11</sup>, che sarebbe costituzionalmente illegittimo nell'interpretazione appena fornita dell'articolo 57. Si dovrebbe quindi prevedere un procedimento di "restituzione" dei seggi alle circoscrizioni che in ogni caso riattribuisca loro il numero di seggi inizialmente spettante. Il quarto punto della proposta D'Alimonte è l'attribuzione del diritto di voto al Senato ai diciottenni, così come è per la Camera. Questa modifica non attiene tanto al sistema elettorale in senso stretto, ed anzi configura una riforma della Costituzione, ma è funzionale a minimizzare il rischio di un Parlamento *diviso*, ossia di elezioni che diano una maggioranza di un colore alla Camera e una maggioranza di un colore diverso al Senato. Questo rischio è ricorrente e dipende non solo dalle differenze tra i sistemi elettorali di Camera e Senato – che andrebbero infatti attenuate – ma anche dalle differenze del rispettivo corpo elettorale: il fatto che al Senato non possono votare i meno che venticinquenni significa che qui il corpo elettorale è ridotto di circa 5 milioni di unità rispetto alla Camera. Si tratta di una differenza di non poco conto, considerato che i giovani tra 18 e 24 anni non votano come i più che ventiquattrenni e dunque aumenta il rischio di esiti diversi nelle due arene. Tutto questo nel contesto di un sistema di bicameralismo paritario di un governo che deve ricevere la fiducia da entrambi i rami del parlamento. Un ultimo aspetto, tutt'altro che secondario, della proposta D'Alimonte è il seguente: ai fini del premio di maggioranza si devono contare, per ciascuna coalizione, i soli voti delle liste sopra-soglia, invece che i voti di tutte le liste che ne fanno parte – come è attualmente. Questo per limitare un'ulteriore proliferazione di liste. Come è noto, infatti, il sistema partitico italiano soffre di una frammentazione elevatissima, che – insieme a quella di Israele – è la più alta tra i paesi democratici. Ma il problema non è solo la frammentazione in Parlamento. Come dimostra l'esperienza dell'ultimo esecutivo Prodi,

---

<sup>11</sup> Nel caso delle elezioni del 2006, per esempio, un seggio è slittato dal Molise al Trentino-Alto Adige.

<sup>12</sup> Nel novero delle 25 principali democrazie esclusa quella italiana, al momento in cui scrivo (novembre 2007), il massimo numero di partiti inclusi nei governi nazionali correnti è 4. Vale la pena ricordare che dell'ultimo governo Prodi fanno parte anche esponenti di Alleanza Lombardia autonoma e di Democratici cristiani uniti, ossia micro-formazioni politiche in grado di ottenere al più uno "zero virgola".

nel quale erano presenti ministri e sotto-segretari provenienti da ben 12 partiti diversi<sup>12</sup>, essa tende a trasferirsi al governo, finendo per paralizzarne l'azione. Ora, nel sistema a premio di maggioranza è connaturato il rischio di un ulteriore aumento della frammentazione. In una situazione altamente competitiva nella quale la vittoria elettorale (ossia la conquista del premio) tra due schieramenti dipende da una manciata di voti – esattamente come successo nel 2006 – vi è un chiaro incentivo ad allargare quanto più possibile la coalizione per includervi liste in grado di intercettare anche solo un pugno di voti che però possa essere quello decisivo<sup>13</sup>. Infatti, i voti per quelle liste si trasferirebbero alla coalizione nel suo complesso. Si arriverebbe fino al punto di creare liste *ad hoc*, in grado di portare al voto segmenti specifici di elettorato che altrimenti si sarebbero astenuti, magari solleticando corde tutt'altro che politiche (si pensi, peraltro, che nella coalizione a sostegno del candidato Marrazzo alla presidenza della regione Lazio nel 2005 erano presenti due liste quali “Forza Roma” e “Avanti Lazio”). Queste mini-liste non avrebbero ovviamente la possibilità di superare la soglia e dunque di eleggere loro candidati; tuttavia, innalzerebbero la frammentazione in un duplice senso: in primo luogo determinando inevitabilmente un aumento della dispersione dei voti e, in secondo luogo, perché chi detenesse un pacchetto pur microscopico di voti, ma comunque decisivo per la vittoria, chiederebbe (e otterrebbe) forme di compensazione che andrebbero a detrimento della frammentazione partitica<sup>14</sup>. Per porre un freno a questa spirale viziosa che conferisce uno sproporzionato potere di ricatto a questi piccoli partiti, o addirittura partiti nani, occorre allora sterilizzare la loro influenza rendendo inutili i loro voti ai fini dell'assegnazione del premio.

Un'altra variante al sistema attuale della quale si è talvolta parlato è la legge Tatarella, nella versione del 1995 quando fu applicata nelle regioni a statuto ordinario e prima che venisse modificata da alcune regioni. Una soluzione di questo genere manterrebbe in vita l'attuale impianto di un sistema proporzionale a premio di maggioranza. Lasciando da parte le considerazioni di merito, è

---

<sup>13</sup> Il centro-sinistra ha vinto le elezioni del 2006 anche perché ha inglobato forze politiche come Alleanza Lombardia autonoma o Partito dei pensionati, senza i voti dei quali non avrebbe prevalso alla Camera – qui infatti lo scarto tra le due coalizioni è stato di circa 24.000 voti. Parimenti, il centro-destra avrebbe ribaltato l'esito elettorale se solo avesse inglobato Progetto Nord Est, formazione politica capeggiata da Giorgio Panto e che ha corso soltanto in Veneto e in Friuli.

<sup>14</sup> Cosa peraltro già successa nelle elezioni del 2006: il leader della lista dei Pensionati correva nella lista dell'Ulivo, dove aveva più chances di essere eletto, così come Bobo Craxi leader de I Socialisti; per non dire dei leader di Alleanza Lombardia autonoma e di Democratici cristiani uniti, la cui partecipazione alla compagine di centro-sinistra è stata remunerata con la nomina di sotto-segretario nel governo.

comunque difficile immaginare una sua trasposizione fedele a livello nazionale, per il semplice fatto che occorrerebbe una riforma costituzionale tale da consentire l'eventuale ampliamento dei seggi dell'assemblea parlamentare. Infatti, il sistema in questione prevede l'assegnazione dell'80% dei seggi con sistema proporzionale e del 20% con metodo maggioritario; se però la coalizione vincente, cioè la lista regionale col maggior numero di voti, non ha ottenuto almeno il 55% (o 60%, nel caso la lista regionale abbia conseguito più del 40% dei voti) dei seggi totali, si aumenta l'ampiezza dell'assemblea fino a far sì che essa detenga appunto il 55% (o 60%) dei seggi totali. Nel caso di applicazione in sede nazionale ciò determinerebbe un aumento oltre i 630 seggi dell'ampiezza parlamentare della Camera, e eventualmente anche dei 315 seggi del Senato, e quindi sarebbe illegittimo a meno, appunto, di una riforma costituzionale sull'ampiezza.

Sia la proposta D'Alimonte, sia il modello ispirato alla legge Tatarella, rappresentano due soluzioni in continuità con il sistema vigente. Come detto, esse hanno il pregio del realismo e tengono conto del fatto che le riforme non vanno solo concepite, ma anche approvate, e dunque devono trovare un consenso maggioritario. Tuttavia, ultimamente si è affermata l'idea che l'assetto di bipolarismo frammentato che ha caratterizzato il sistema partitico italiano degli ultimi quindici anni è, per così dire, indissolubilmente associato all'adozione di meccanismi maggioritari – il collegio uninominale prima, il premio di maggioranza dopo – innestati in un contesto già altamente frammentato. In altri termini, la frammentazione risalente alla destrutturazione partitica dei primi anni '90 si sarebbe perpetuata e persino riprodotta grazie a sistemi elettorali incentivanti coalizioni omni-inclusive, le quali hanno contribuito sì all'affermazione del bipolarismo, ma di un bipolarismo fondato su coalizioni estremamente frammentate ed eterogenee<sup>15</sup>. Secondo questa prospettiva, occorre dunque pensare a soluzioni radicalmente diverse, che portano da un lato al modello tedesco e dall'altro a quello spagnolo<sup>16</sup>.

L'introduzione in Italia del sistema tedesco è stata a lungo sostenuta da partiti quali Udc e Rifondazione Comunista<sup>17</sup>. Si tratta anch'esso di un sistema che

---

<sup>15</sup> Sul punto mi permetto di rimandare all'analisi che ho svolto in A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, op. cit., Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 369-407.

<sup>16</sup> Per un'analisi dei sistemi elettorali tedesco e spagnolo vedi M. CACIAGLI, *Due sistemi elettorali a confronto: il tedesco e lo spagnolo*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», quaderno n. 17 - Seminario 2006, pp. 25-40.

<sup>17</sup> Qui scontiamo il fatto che molti citano modelli di sistema elettorale applicati all'estero senza conoscerli davvero o immaginandone una qualche versione nostrana – che in molti casi



presenta problemi di incompatibilità con l'attuale Costituzione italiana, per via di quelli che in Germania chiamano *Überhangmandate*, ossia i seggi in sovrappiù che possono determinarsi e che impediscono di fissare esattamente il numero dei seggi dell'assemblea parlamentare. Tuttavia, non sarebbe difficile introdurre modifiche che ovviassero a questo inconveniente. Il favore che da tempo il sistema tedesco riscuote presso formazioni politiche critiche nei confronti dell'assetto bipolare è già più di un indizio sui potenziali effetti che deriverebbero dalla sua applicazione nel contesto italiano. Come noto, infatti, esso ha effetti sostanzialmente proporzionali sulla distribuzione dei seggi tra i partiti, perché i seggi vinti nei collegi uninominali vengono detratti dai seggi complessivamente assegnati appunto a livello proporzionale. In Germania il bipolarismo ha convissuto a lungo con questo sistema, ma soprattutto grazie alla presenza di due grandi partiti contrapposti. In Italia, in assenza di due grandi partiti, è invece probabile che tale sistema conduca sì ad una riduzione della frammentazione, ma anche alla fine del bipolarismo. Forze politiche centriste potrebbero ricoprire un ruolo pivotale all'interno del sistema partitico e potrebbero dunque godere di una sproporzionata rendita di posizione. Con ciò sarebbe meno rilevante la scelta di voto degli elettori, che perderebbero la possibilità di decidere direttamente il governo del paese.

Il sistema spagnolo è nominalmente proporzionale, ma i suoi effetti sui partiti sono tutt'altro che proporzionali. L'elemento decisivo è la limitata dimensione delle circoscrizioni (in media 6,7 seggi l'una) che determina una soglia implicita di sbarramento spesso molto più alta di quella del 3% prevista dalla legge. Per la ripartizione dei seggi in sede circoscrizionale è inoltre utilizzato il metodo d'Hondt. Tutto ciò tende ad avvantaggiare i partiti più grandi, favorendo così l'aggregazione delle forze politiche e scoraggiando le scissioni. Penalizzati risultano invece i partiti minori con un elettorato diffuso sul territorio nazionale, mentre non è così per le forze politiche regionaliste.

L'adozione del sistema spagnolo in Italia indurrebbe con ogni probabilità le forze politiche principali di ambedue gli schieramenti a unirsi in nuovi e più grandi partiti. Ne rimarrebbero fuori le forze politiche con una posizione incoercibile rispetto all'abbandono della loro identità attuale in favore della costruzione di una nuova identità. Ciò potrebbe favorire un bipolarismo su basi nuove, diverso dall'attuale. Un bipolarismo fondato su due grandi partiti, che sarebbero i perni di un sistema di alternanza.

rappresenterebbe un vero e proprio stravolgimento del modello originario. Per esempio, molti si riferiscono al sistema tedesco semplicemente per indicare un sistema proporzionale con una soglia di sbarramento abbastanza alta; ma il sistema tedesco è qualcosa di più.

Difficile dire ora quale potrà essere lo sbocco di un eventuale processo di riforma elettorale. Le alternative in campo, di cui abbiamo dato sommariamente conto, devono fare i conti con il referendum di Guzzetta e Segni, nonché con il processo di scomposizione e ricomposizione partitico in atto. La nascita di soggetti politici più ampi può, infatti, modificare le preferenze sulle ipotesi alternative e magari rendere domani praticabile ciò che oggi appare solo desiderabile.