

Una pietra angolare di sabbia. Leggi elettorali e degenerazioni dello Stato

Maria Serena Piretti

Il sistema elettorale era definito nell'Ottocento la *lex legum*, questo non tanto per equiparare le *technicalities*, all'origine del sistema rappresentativo, alla costituzione dello Stato, quanto piuttosto per trasmettere un messaggio chiaro: il corpo dello Stato si regge sulla classe politica selezionata dal sistema elettorale; metaforicamente parlando tale classe è paragonabile alle gambe che reggono il corpo/Stato, dal cammino che queste gambe compiono tutti i giorni dipende la produzione di quelle norme che rendono efficace la costituzione.

Se la costituzione formale rimane il faro che illumina e che ci riconduce alle origini, è però la costituzione materiale quella che fotografa i rapporti di potere che evidenziano l'attuazione della costituzione o il suo congelamento o infine la sua distorsione.

Ne consegue dunque che la tecnica che un sistema politico sceglie per definire la sua classe dirigente non è indolore, ma, bensì, uno degli elementi centrali da cui dipende la *Verfassung*.

In queste pagine, mettendo a confronto la storia elettorale italiana con quella di altri paesi della vecchia Europa¹ e andando a ricostruire, a grandi linee, le situazioni politiche all'interno delle quali sono maturati i dibattiti per le riforme elettorali nella nostra storia politica, vorrei evidenziare come, il più delle volte, le riforme che vengono avviate in Italia siano riconducibili a congiunture che ne determinano una forte valenza di opportunità, piuttosto che alla volontà di imprimere, con la riforma, una modifica strutturale al sistema². Come, cioè, questo ricorso sempre più accentuato a logi-

¹ Il quadro che vorrei presentare parte da un confronto con le esperienze di Francia, Germania e Gran Bretagna.

² Prendo a prestito questa duplice ottica di analisi da un intervento di Gilles Le Beguec in merito alla storia elettorale francese, cfr. G. LE BEGUEC, *Riforme per*

che di opportunità, volte a conservare il potere nelle mani della classe politica che lo controlla, creino un circuito perverso per cui quelle regole, che sono alla base dello Stato di diritto e che ne dovrebbero garantire la sua continuità, rischiano, in un sistema non codificato di “diritti” della maggioranza e di “non diritti” dell’opposizione, di condurre il sistema stesso verso una deriva che ne mette in discussione la stessa capacità di sopravvivenza.

Manipolazione del sistema elettorale: una specificità italiana?

Se noi osserviamo in un’ottica prospettica e comparata come alcuni paesi della vecchia Europa hanno mantenuto nel corso degli anni il rapporto tra sistema politico e sistema elettorale si evidenzia un dato interessante: se Francia e Italia, dalla seconda metà dell’Ottocento a oggi, hanno fatto ricorso, con un’alta frequenza, a riforme elettorali, non lo stesso si può dire di Germania e Gran Bretagna.

La storia politica britannica è stata segnata, nel corso dell’Ottocento e del Novecento, da importanti riforme elettorali, che sono intervenute sulla composizione delle *constituencies*, sul diritto di voto, sulle regole dello svolgimento dello scrutinio, con ricadute certamente significative sul sistema politico³, ma nonostante frequenti dibattiti sulla possibilità di cambiamento del sistema di traduzione dei voti in seggi non si è mai voluto abbandonare il maggioritario secco ritenuto garante del *Two Party System*⁴. Ugualmente, la storia politica tedesca ha registrato sulle riforme elettorali solo interventi strutturali legati a un cambiamento radicale del sistema politico: al momento della fondazione dell’Impero, Bismarck scelse come sistema elettorale il maggioritario a due turni chiuso e tale sistema rimase in vigore fino alla caduta dell’Impero, nel

scelta, riforme per opportunità, in M. S. PIRETTI (ed), *I sistemi elettorali tra storia e politica*, in «Contemporanea», 4/2001, pp. 734-740.

³ Va ricordato in particolare il *Second Reform Act* del 1867 che, secondo la lettura di Walter Bagehot, portò alla ristrutturazione della *balance of power* del sistema politico britannico trasformandola in una *balance* a due braccia rappresentate da un lato dal rapporto tra Re e Pari e dall’altra dal rapporto tra Comuni e Cabinet, cfr. W. BAGHEOT, *La costituzione inglese* (1872), Bologna 1995.

⁴ Per la ricostruzione del dibattito che precede la riforma elettorale del 1918, cfr. M. S. PIRETTI, *Il voto una via per uscire dalla crisi. Il riassetto del sistema rappresentativo in Gran Bretagna, Italia e Francia negli anni Venti*, in P. POMBENI (ed), *Crisi, legittimazione, consenso*, Bologna 2003, pp. 235-314. Significativo è il lavoro della Commissione Jenkins, costituita proprio per verificare l’opportunità di un cambio del sistema elettorale, cfr. *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, in <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/contents.htm>

1919. La Repubblica di Weimar optò per un sistema proporzionale puro e dopo la seconda guerra mondiale i tedeschi si orientarono per quel sistema proporzionale personalizzato con sbarramento all'entrata che ha permesso di coniugare insieme alcune caratteristiche del maggioritario, la scelta dei rappresentanti, e del proporzionale, un'equa rappresentanza per le forze politiche in campo. Solo il nazismo, nei primi anni dopo l'assunzione della leadership da parte di Hitler, aveva messo mano al sistema elettorale cancellando di fatto ogni forma di reale rappresentanza politica, con l'introduzione del plebiscito come strumento di autolegittimazione, in cui la pratica di misurazione del consenso era in realtà viziata all'origine per la vessazione che aveva colpito ogni forma di opposizione. Proprio per queste sue caratteristiche, l'introduzione del plebiscito si ritiene possa essere considerata l'unica "riforma di opportunità" realizzata nel corso della storia del sistema politico tedesco.

Il quadro politico francese ci rimanda già, invece, una molteplicità di interventi volti, attraverso il cambio del sistema, a piegare il risultato del voto secondo le aspettative delle forze politiche che, avendo la maggioranza all'interno del Parlamento, ne controllano anche il Governo. Vanno in questa direzione per esempio le riforme del 1885 e del 1889, la prima tesa a introdurre il maggioritario plurinomiale a doppio turno per favorire l'area repubblicana contro l'alleanza che si stava profilando tra radicali e moderati, la seconda invece approvata per ritornare al collegio uninominale, ritenuto nuovamente funzionale all'affermazione repubblicana contro la minaccia boulangista⁵. Sempre riconducibili a logiche di opportunità sono molte delle riforme avviate nel '900. In questa linea, dopo la breve parentesi del sistema elettorale, definito proporzionale, del 1919⁶, va inserito il ritorno allo scrutinio d'*arrondissement* nel 1927, voluto dai radicali perché con esso si sentivano garantiti dalla "disciplina repubblicana" che accompagnava la prassi del sistema

⁵ Per un inquadramento di entrambe le riforme cfr. O. RUDELLE, *La République absolue*, Paris 1986. Gilles Le Beguec inserisce la riforma del 1885 tra quelle di struttura, sostenendo che «lo scrutinio di lista è comunque sempre visto, per eccellenza, come il sistema elettorale della Repubblica, quello del 1848 e dei primi passi del suffragio universale» (G. LE BEGUEC, *Riforme per scelta*, cit., p. 737), ma è anche vero che, come sostiene Rudelle, la battaglia portata avanti da Gambetta durante il suo governo del '81-'82 non aveva portato il risultato atteso, mentre la riforma fu varata in modo pressoché inaspettato a fine legislatura quando una serie di provvedimenti approvati stavano allontanando i radicali dall'area della maggioranza repubblicana, minandone la capacità di affermazione.

⁶ In realtà siamo qui di fronte a un sistema misto, introdotto alla fine della lunga campagna proporzionalista degli anni 1905-1913, cfr. M. S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, Roma-Bari 1998, pp. 103-109.

a doppio turno⁷, e al tempo stesso manteneva piena libertà di decisione nelle candidature di partito. Ugualmente la legge sugli appontamenti del 1951 può essere considerata il prototipo delle “leggi di circostanza”⁸: con questa legge, che inseriva manovre correttive al sistema proporzionale introdotto dopo la seconda guerra mondiale, la Terza Forza mirava a contenere le assegnazioni dei seggi ai due partiti di opposizione, il Pcf e il Rpf (*Rassemblement du Peuple Français*)⁹, garantendosi così una maggioranza parlamentare che le avrebbe permesso di continuare a controllare il Governo. Durante la Quinta Repubblica, poi, la legge, voluta da François Mitterand nel 1985, che introduceva ancora una volta la proporzionale, rappresenta sia l’ottemperamento di uno dei tanti punti del programma elettorale di Mitterand, sia il perseguimento di finalità tattiche ben note: da un lato contenere la sconfitta annunciata, dall’altro sia permettere ai socialisti di avere un gruppo parlamentare di una certa consistenza, sia dare al Presidente della Repubblica la possibilità di gestire la coabitazione non in condizioni precarie.

Il quadro italiano non si presenta meno complesso. Se certamente alcuni interventi sono pensati dalla classe politica per apportare modifiche strutturali all’impianto istituzionale dello Stato, altri interventi vanno ricondotti a logiche interne alla classe politica di maggioranza. Durante gli anni dell’Italia liberale le riforme elettorali rispondono in genere a logiche di assestamento. Se nel panorama delle numerose riforme di quegli anni ci fermiamo però a considerare quelle che intervengono sul sistema di scrutinio dobbiamo riconoscere che la riforma dell’82 va ricondotta a logiche sistemiche. Con essa, infatti, attraverso l’allargamento dei collegi si introduce un sistema plurinomiale a doppio turno, che mira a spostare il quadro di riferimento del dibattito politico dal circuito che costringe il deputato a una doppia fedeltà al governo e ai grandi elettori del collegio verso una progettualità politica di più ampio respiro. Più problematica invece la riforma del ’91 che viene varata dopo tre legislature e imprime un’inversione di tendenza ridisegnando la topografia elettorale nazionale secondo il principio: un deputato un collegio. Questa riforma è la sanzione del mancato raggiungimento dell’obiettivo che la normativa dell’82 si era prefissata, ma al

⁷ In base alla “disciplina repubblicana” i partiti dell’area presentavano tutti individualmente le proprie candidature al primo turno, ma al secondo si applicava il principio della desistenza nei confronti del candidato della sinistra più votato al primo turno.

⁸ Cfr. G. LE BEGUEC, *Riforme per scelta*, cit., p. 738.

⁹ Rpf è, com’è noto, lo schieramento promosso dal Generale De Gaulle fin dalle amministrative del ’47.

tempo stesso è anche indice di una classe politica che diventa attenta alla rendita di posizione che il collegio allargato offre alla forza politica di maggioranza e individua dunque nel ritorno alle originarie dimensioni dei collegi la strada per riequilibrare i rapporti di forza all'interno del parlamento¹⁰. Il passaggio, invece, dal maggioritario al proporzionale che si attua nel 1919 è, al di là dei giudizi controversi che la storiografia ha dato su questa riforma¹¹, certamente una trasformazione che investe l'impianto dello Stato, dando ai partiti quel ruolo di intermediazione politica che fino a questo momento era stato giocato dal grande notabilato.

Più discutibili invece appaiono le riforme attuate dal fascismo, sia nella sua prima fase di implementazione del regime, sia in quella successiva dove il sistema autoritario si dispiega nelle sue diverse potenzialità, non ultime quelle che riguardano gli apparati istituzionali. La legge Acerbo del '23, sia che si sottolinei di questa normativa la sperequazione introdotta tra le forze politiche in forza del premio attribuito a un partito di maggioranza relativa pari al 25% dei consensi espressi, sia che invece si entri nei tecnicismi della legge che piega alle logiche del centralismo il principio della

¹⁰ Verifichiamo con un esempio perché il collegio plurinomiale può rappresentare una rendita di posizione. Prendiamo 4 collegi uninominali adiacenti composti da 100 elettori ognuno.

Collegi	Liberali	Socialisti	Radicali	Conservatori	Totale
Collegio A	40	30	10	20	100
Collegio B	25	30	10	35	100
Collegio C	20	10	55	15	100
Collegio D	35	40	15	10	100
Collegio Plurinominale A+B+C+D	120	110	90	80	400

Mentre nei 4 collegi uninominali risulteranno emergenti i rappresentanti di quattro aree politiche diverse, nel momento in cui le quattro aree vengono riunite in un unico collegio elettorale i quattro deputati che verranno eletti in quel collegio plurinomiale apparterranno a una sola area politica. Il passaggio tra uninominale plurinomiale si presta dunque a operazioni di *gerrymandering* nella composizione della cartina geopolitica dei collegi con evidenti possibilità per il partito dominante di costruirsi delle rendite di posizione.

¹¹ Fin dagli anni Trenta F. A. HERMENS (*Democracy or anarchy? A study of proportional representation*, New York 1972), ha imputato all'introduzione della proporzionale la crisi dell'Italia liberale e l'avvento della deriva fascista, successivamente si è posto sulla stessa lunghezza d'onda G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze 1967, mentre in epoca più recente hanno ricostruito la storia di quegli anni imputando più alla struttura del sistema politico che alla trasformazione del sistema elettorale la crisi che ha determinato l'avvento del fascismo sia S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, Manduria-Bari-Roma 1994 sia M. S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri: il proporzionalismo in Italia dal 1870 al 1923*, Bologna 1990.

rappresentanza¹², sia infine che si rimarchi la non menzione nel testo legislativo del divieto per i militi di essere presenti all'interno delle sezioni in cui venivano espletate le operazioni di voto, non può che essere considerata una legge voluta dal fascismo salito al potere nel '22, per ritornare in parlamento, nella nuova legislatura che si andava ad aprire, con una maggioranza che l'avrebbe garantito da qualsiasi potenziale opposizione, preconstituendosi così la base per il varo di un esecutivo forte e duraturo che avrebbe dovuto interrompere la tradizionale fragilità dei governi dell'Italia liberale. Non meno significativa, anche se poco nota, perché in realtà non verrà mai applicata, è la legge con cui, di lì a due anni, il fascismo torna a intervenire sulla legislazione elettorale, evidenziando ancora una volta la disinvoltura con cui si mette mano a una normativa dello Stato per rispondere a mere logiche interne di partito. La legge varata nel '25, con cui si introduce per la prima volta un sistema maggioritario secco su collegi uninominali, va inserita nel quadro delle dinamiche che si vanno delineando all'interno delle diverse componenti del fascismo dopo la crisi che il partito ha vissuto all'indomani dell'assassinio di Matteotti e della secessione aventiniana da parte della maggioranza delle forze politiche d'opposizione. Chi dà a Mussolini la forza per la svolta del "3 gennaio" sono i *ras* dei fascismi locali, verso i quali Mussolini contrae un debito che si appresta a pagare con una legge elettorale che, se applicata, avrebbe accordato ai fascismi periferici il controllo della Camera dei Deputati, il che avrebbe fornito loro, potenzialmente, un ruolo di comprimari all'interno del regime. Ma a indicare l'estemporaneità di questa legge è il nuovo intervento in materia elettorale che si prefigura di lì a tre anni. Questa volta però il disegno di riforma prende corpo all'interno di un progetto più ampio di riorganizzazione dello Stato teso a centralizzare ogni aspetto della gestione del potere. In questa logica anche il sistema rappresentativo, costruito su norme rispondenti alle logiche dello

¹² Non va dimenticato che, in base alla normativa, le liste potevano contenere nominativi fino a 2/3 dei seggi assegnati a ogni singolo collegio, ma poiché il premio di maggioranza garantiva l'elezione di 2/3 dei seggi della Camera al partito di maggioranza relativa che avesse ottenuto almeno il 25% dei consensi, questo significava che, indipendentemente dal risultato che i partiti ottenevano all'interno del Collegio, il partito di maggioranza avrebbe comunque eletto tutti i suoi candidati. Questo fece sì che la compilazione del "listone" fosse centralizzata e venisse fatta dal gruppo definito dei Pentarchi, che costruirono una Lista Nazionale onnicomprensiva dei tansfughi delle altre forze politiche approdati al fascismo e dei fascisti graditi all'organizzazione centrale del partito. Per il dibattito sulla Legge Acerbo cfr. M. S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Bari-Roma 1995, pp. 243-287.

Stato di diritto che si era andato definendo durante il processo di *State building*, perde di significato; come dirà nella sua relazione di accompagnamento al progetto di riforma Alfredo Rocco:

«La dottrina fascista nega il dogma della sovranità popolare, che è ogni giorno smentito dalla realtà, e proclama in sua vece, il dogma della sovranità dello Stato, organizzazione giuridica della Nazione e strumento delle sue storiche necessità»¹³.

Si entra dunque, con la legge del '28, nel circuito autoreferenziale del regime a cui ben si addice il sistema plebiscitario che si viene ad applicare a una deputazione frutto di una selezione tutta interna agli organismi del partito che hanno acquisito, in forza delle modifiche legislative, dignità istituzionale¹⁴.

Il periodo repubblicano si apre su uno scenario nuovo, con una legge elettorale pensata in funzione del complesso sistema dei partiti che si è delineato, di parti politiche presenti sulla scena nazionale e che, proprio per riconoscere a ogni partito la capacità di incidere sulle decisioni politiche in forza della propria legittimazione, è declinata secondo il criterio di distribuzione proporzionale dei seggi. L'accordo viene raggiunto all'interno dell'Assemblea Costituente dopo un lungo confronto tra le forze politiche, ma è confortato da una larga adesione tributata in modo decisivo dai partiti di massa. Alla fine della prima legislatura il partito di maggioranza relativa, in accordo con i partiti laici minori, presenta una proposta di modifica della legge elettorale volta a introdurre un premio di maggioranza per il partito o per le liste apparentate che nelle successive elezioni fossero riuscite a superare la soglia della maggioranza assoluta. Le motivazioni ufficiali sono legate alla necessità di stabilità governativa che si ritiene non siano più sufficientemente garantite dalla proporzionale a fronte di uno scenario politico che sembra profilarsi molto meno polarizzato rispetto alle elezioni precedenti, dove il tema forte della campagna elettorale costruita sulla contrapposizione comunismo/anticomunismo aveva prodotto nelle forze politiche dello schieramento di centro e di destra una sostanziale aggregazione a tutto favore della Democrazia Cristiana. La proposta di modifica viene varata dopo che il risultato delle elezioni amministrative che si sono svolte in parte nel '51 e in parte nel '52 mette in evidenza la minore capacità aggregativa della DC a favore del riemer-

¹³ Cfr. il testo della relazione in *Documenti e Fonti della storia politica europea (1815-1968)*, Bologna 1996, p. 542.

¹⁴ Com'è noto al Gran Consiglio del Fascismo, divenuto organo dello Stato in seguito alla legge n. 2693 del 9 dicembre 1928, viene assegnato il compito di selezionare i 400 membri della deputazione nazionale che sarà sottoposta a plebiscito. In forma plebiscitaria si sarebbero svolte le elezioni del 1929 e del 1934.

gere con forza dei partiti di destra. Il dibattito interno alla DC che porta alla proposta di modifica, la contrattazione con i partiti laici minori e la gestione del dibattito parlamentare, dove viene posta dal governo la fiducia sul progetto di legge per chiudere la discussione nei tempi richiesti per poter applicare la legge alle elezioni che incombono, porta a leggere in quest'iniziativa la volontà di blindare nelle mani di quei partiti, che dal '47 in avanti avevano gestito il governo sotto la formula degasperiana del centrismo, la gestione del potere¹⁵. Il fallimento di questo disegno porterà poi all'abrogazione di questo progetto e al varo nel '56 di una nuova legge elettorale che ritornerà a scegliere la tecnica proporzionale come la più rispondente a un sistema politico che mantiene nel tempo forti persistenze di frammentarietà.

La proporzionale resta dunque il criterio con il quale, per circa un lustro, si definisce la composizione delle camere nel parlamento italiano; tuttavia negli anni Ottanta, in un clima politico che mette al primo posto dell'agenda il tema delle riforme istituzionali, si riapre anche il dibattito sulla riforma elettorale.

Molti sono i punti deboli del sistema italiano che emergono in questo dibattito: la frammentarietà non è un dato nuovo, ma a questa si accompagna il clima di profonda tensione e di ricaduta politica che la stagione del terrorismo ha prodotto sulle istituzioni, non ultimo il parziale sdoganamento della *conventio ad excludendum*, che, pur nella legittimazione dei numeri, ha comunque garantito il permanere delle redini del comando nelle mani della DC. La "strategia dell'attenzione" di Moro e il "compromesso storico" di Berlinguer hanno invece segnato la strada verso quella "solidarietà nazionale" che viene improvvisamente di fatto interrotta con l'assassinio di Moro da parte delle Brigate Rosse nel '78.

Gli anni Ottanta sono il frutto di questa stagione, il sistema politico mira alto: riforme che ricompongano i rapporti di potere tra gli organi istituzionali. Ben presto, tuttavia, ci si avvede che, nel cronico immobilismo del sistema, l'intervento più indolore è quello sulla riforma elettorale che, se fatta in modo radicale, si pensa possa preparare, nel lungo periodo, a un cambio strutturale del sistema. È in questa logica che prendono corpo le proposte delle diverse forze politiche. Ma in questo confronto emerge immediatamente un dato significativo: i due partiti che nel bene e nel male hanno segnato la politica italiana del secondo dopoguerra propon-

¹⁵ Per una ricostruzione delle vicende legate alla legge elettorale del 1953 cfr. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna 2003, soprattutto per l'ampio materiale documentario che il volume ripropone, e M. S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna 2003.

gono riforme che hanno un doppio obiettivo, e cioè da un lato permere una maggiore governabilità del sistema, dall'altro garantire ai due partiti di maggioranza di rimanere arbitri del sistema¹⁶. Chi, in questo dibattito, non avendo nulla da perdere in termini di rendita di posizione, sparerà alto proponendo l'introduzione di un maggioritario sul modello inglese sono i radicali che vedono nell'importazione del *plurality system* il passaggio verso una regolamentazione nuova della vita politica, ma conseguentemente anche dei rapporti di potere inter e intra-istituzionali.

«Il sistema maggioritario, infatti, non solo porrebbe i partiti dell'area laica nella necessità di dar vita a uno schieramento unitario diverso da una 'riaggregazione vincolata' intorno al polo più forte, ma, di fronte alla necessità di risultare in ogni collegio forza di maggioranza, spingerebbe anche le aree comunista e democristiana a rendere più dinamica la propria presenza politica alla ricerca di nuovi consensi. In primo luogo, dunque, la proposta sembra essere finalizzata a riaprire un quadro politico sostanzialmente 'bloccato' trasferendo gran parte della conflittualità oggi presente all'interno dei partiti – una delle cause più rilevanti dell'ingovernabilità del sistema e della disgregazione stessa delle strutture partitiche – verso l'esterno, in una competizione interpartitica finalmente semplificata dall'avvenuta riaggregazione del quadro politico»¹⁷.

Alla fine degli anni Ottanta, dopo un dibattito che è il frutto, sulla scia di tangentopoli, della fine del ruolo dei partiti come elementi di intermediazione tra società e Stato, della messa in stato di accusa degli stessi partiti e del consociativismo a cui, si ritiene, i partiti stessi abbiano costretto il sistema politico in una logica volta a garantire più la sopravvivenza di un sistema polverizzato che lo Stato, nel '93 si arriva a una riforma del sistema elettorale che in parte risponde a una volontà di intervento strutturale.

Il *Mattarellum*, dal nome del proponente, Sergio Mattarella, introduce per entrambe le camere un sistema al 75% maggioritario su collegi uninominali e al 25% proporzionale. Senza aprire in questa sede la discussione sulle ricadute che l'introduzione del sistema inglese avrebbero potuto produrre sul sistema italiano che restava a tutti gli effetti un sistema politico debole¹⁸, il dato che qui ci interessa mettere in rilievo è che se l'introduzione del mag-

¹⁶ Cfr. E. DI NUOSCO, *Oltre la proporzionale. Nuovi materiali per la riforma elettorale in Italia*, Manduria 1990, in particolare si vedano le proposte di riforme fatte per il PCI da Gianfranco Pasquino e per la DC da Roberto Ruffilli.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 71-72.

¹⁸ Cfr. a questo proposito le note considerazioni di Sartori sul rapporto tra sistemi politici forti/deboli e sistemi elettorali forti/deboli (G. SARTORI, *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», 1/1984, pp. 3-40).

gioritario va verso un intervento che mira a incidere nella struttura del sistema politico cambiando le logiche di distribuzione del potere, la permanenza di tutte quelle regole, a partire dal mantenimento della quota proporzionale, volte a fornire una zattera di salvataggio ai partiti minori, avallandone di fatto la sopravvivenza, vanno letteralmente nel senso opposto.

Arrivati a questo punto, mi sembra che emerga in modo netto un dato oggettivo: sono i paesi caratterizzati da pluralità di famiglie politiche e da fragilità governativa, come la Francia e l'Italia, che fanno ricorso a manovre sul sistema elettorale «come reazione alla debolezza dei governi e alla generale crisi di governabilità»¹⁹. Il che mette in evidenza come i sistemi politici deboli preferiscano intervenire su questa debolezza per vie traverse piuttosto che affrontare, con riforme di struttura, le fragilità sistemiche che li condizionano.

L'ambiguo ritorno al proporzionale

E siamo all'ultima riforma elettorale del sistema politico italiano, quella varata nel 2005.

Il progetto di riforma della legge elettorale varata nel '93, che ha condotto alla nuova legge elettorale, era partito in realtà da un obiettivo di intervento sull'impianto della legge, volto a eliminare quello che, tecnicamente, veniva definito lo "scorporo"²⁰. Con questa riforma si voleva intervenire sul meccanismo che aveva permesso alle forze politiche di maggioranza, attraverso la presentazione di "liste civetta", di intercettare, per l'assegnazione dei seggi in sede proporzionale, anche i voti che, senza dette liste, sarebbero serviti a eleggere i propri candidati sui collegi maggioritari e quindi non avrebbero potuto, a norma di legge, essere computati all'interno della cifra elettorale per l'assegnazione dei seggi in sede proporzionale.

Sull'abolizione dello scorporo c'era una sostanziale convergenza di maggioranza e opposizione dal momento che entrambi gli

¹⁹ Si veda il testo presentato da Fulvio Venturino al Congresso di Scienza Politica che si è tenuto a Napoli nel settembre del 2000 sul tema "Personalizzazione della politica e coalizioni elettorali. Cosa possiamo imparare dal caso francese?", ora in www.sisp2000.unina.it/papers/articles/ventur1.doc

²⁰ Lo "scorporo" era il meccanismo in base al quale al partito, il cui candidato si affermava nell'assegnazione dei seggi maggioritari, venivano tolti all'interno della stessa circoscrizione, dalla cifra elettorale per la ripartizione proporzionale, i voti necessari per vincere il seggio in sede maggioritaria. Questo al fine di lasciare alle forze di minoranza maggiore capacità di affermazione sulle attribuzioni proporzionali.

schieramenti, in modo più o meno accentuato, avevano fatto ricorso alle liste civetta nelle tornate del 1996 e del 2001.

Inserendosi nel processo di modifica, i partiti della coalizione di maggioranza hanno invece introdotto a ridosso della discussione, che si è svolta prima all'interno della Commissione e successivamente alle camere, un articolo di legge che in realtà modificava completamente la precedente normativa.

Il testo approvato nel dicembre 2005 reintroduce il sistema proporzionale²¹; pone una serie di sbarramenti, sia alla Camera che al Senato, seppure di entità diversa e a diversi livelli, per i partiti che corrono da soli, per i partiti che si presentano in coalizione e per i partiti all'interno delle coalizioni; stabilisce, per la Camera, un premio di maggioranza che garantisce al partito o alla coalizione con un maggior numero di voti di poter contare almeno su 340 seggi a livello nazionale; stabilisce invece per il Senato un premio di maggioranza che garantisce al partito o alla coalizione che all'interno di ogni regione ha la maggioranza, di acquisire il 55% dei seggi assegnati alla regione.

Non è questa la sede per valutare il contenuto della legge da un punto di vista costituzionale²². Il dato su cui qui si vuole riflettere è il clima politico all'interno del quale si è profilato il cambio della legge elettorale e il dibattito parlamentare che ne è nato.

Guardando i dati elettorali del 2001, un risultato emerge abbastanza chiaro: i due poli sono sostanzialmente in parità di voti nella parte maggioritaria a fronte di una maggiore capacità di legittimazione della Casa delle Libertà sulla parte proporzionale²³. Questo, tuttavia, in forza del sistema elettorale, si è tradotto in una sproporzione dilatata tra maggioranza e opposizione all'interno delle Camere per effetto del sistema di traduzione dei voti in seggi.

²¹ Cfr. Legge 21 dicembre 2005, n. 270, "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

²² Su questo tema si sono confrontati i giuristi. Si veda da ultimo il contributo di G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in «Democrazia e Diritto», 1/2006, pp. 29-52, cui si rimanda anche per i riferimenti bibliografici sul tema.

²³ Nelle elezioni del 2001, alla Camera dei Deputati il centrodestra ha conseguito nella quota proporzionale il 49,6% contro il 40,5% derivante dalla somma dei partiti dell'Ulivo e di Rifondazione comunista; nella parte maggioritaria il centrodestra ha conseguito il 45,4% contro il 44,3% del centrosinistra (il differenziale varia quindi dal 9,1% nella parte proporzionale all'1,1% nella quota maggioritaria. Ancora più interessante è il dato delle elezioni del 1996 alla Camera dei deputati: mentre nella parte maggioritaria il centrosinistra si era affermato piuttosto nettamente (45,4% contro il 40,3% del Polo delle Libertà) nella parte proporzionale si era registrato un differenziale favorevole, sia pure di poco al centrodestra (43,4% contro il 44%). Il testo della nota è preso dalla n. 1 di G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi*, cit., p. 29.

Nonostante ciò, solo uno dei partiti della maggioranza, l'Udc, ha sempre auspicato un ritorno alla proporzionale, come ha sostenuto il senatore Francesco D'Onofrio, intervenendo al Senato il 13 dicembre 2005, mentre tale ipotesi era ritenuta dalla classe politica nel suo complesso un ritorno al passato e, soprattutto, un grave handicap sulla strada, che il sistema politico stava percorrendo, verso la costruzione di un sistema sostanzialmente bipolare.

Le elezioni amministrative che si sono tenute nel maggio 2005, pur essendo queste consultazioni strutturalmente diverse dalle politiche, hanno dato un chiaro segnale della crescente legittimazione che il centro sinistra sembrava avere acquisito nel paese: in 11 regioni infatti è risultato vincente quest'ultimo contro 2 (Lombardia e Veneto) che invece sono restate al centro destra, ma il dato eclatante è che mentre il centro sinistra ha mantenuto il controllo sulle regioni che già governava (Emilia Romagna, Marche, Toscana e Umbria), ha strappato in quest'occasione al centro destra aree territoriali importanti come Abruzzo, Calabria, Lazio, Liguria, Piemonte e Puglia. In termini di voti, nel confronto amministrativo, all'Unione sono andati complessivamente il 52,9% dei consensi contro il 45,1% della Cdl.

Nel maggio del 2005 sembrava dunque che l'Unione stesse realizzando un evidente sorpasso della Cdl, distaccandola addirittura di 7-8 punti percentuali e ribaltando dunque sostanzialmente il dato delle regionali di cinque anni prima²⁴.

È questa la scintilla che ha reso percorribile all'interno della maggioranza l'ipotesi di costruire un dettato di legge elettorale "su misura" della struttura del proprio schieramento, volto non tanto a invertire la tendenza che le regionali avevano evidenziato, ma, quantomeno, a raggiungere due obiettivi sostanziali: rendere contenuto il gap che sembrava profilarsi tra maggioranza e opposizione e far sì che la sperata diminuzione del gap rendesse meno solido il potenziale governo dell'Unione.

Dopo una serie di dibattiti interni, che la stampa ha in larga parte assunto come contrattazioni di reciproche concessioni tra le forze della maggioranza²⁵, la Cdl ha fatto quadrato dietro la pro-

²⁴ Per i dati si veda lo speciale sulle elezioni amministrative in <http://www.rassegna.it/2005/speciali/articoli/elezioni-regionali/prima.htm>

²⁵ Cfr., tra gli altri, L. FUCCARO, *Voto con il proporzionale. L'apertura del Carroccio*, «Il Corriere della Sera», 7 settembre 2005; L. FUCCARO, *Vertice sul proporzionale. Follini tratta con Bondi*, «Il Corriere della Sera», 8 settembre 2005; L. MICHILLI, *Voto. Spunta il Calderolum tutti eletti col proporzionale. Ma l'Udc: rischio di blocco*, «Il Corriere della Sera», 10 settembre 2005; S. BUZZANCA, *Via i collegi uninominali. Sulla legge elettorale prove d'intesa nella Cdl*, «La Repubblica», 13 settembre 2005; G. SARTORI, *La riforma con il veleno*, «Il Corriere della

posta di legge e si è avviata ad affrontare un dibattito parlamentare per l'approvazione della riforma del *Mattarellum*, che, a questo punto, era diventata una vera e propria nuova legge elettorale, certa di portare in porto il risultato per i voti su cui poteva contare all'interno di entrambe le Camere.

Se il progetto è stato prodotto senza alcun tavolo di trattative con l'opposizione, anche il dibattito parlamentare ha seguito lo stesso schema, con la sicurezza che meno tempo si sarebbe impiegato nel dibattito, più velocemente si sarebbe arrivati alla votazione della legge che doveva garantire il paracadute per le elezioni che si sarebbero svolte nell'aprile del 2006.

I regolamenti delle camere, con le norme inerenti il contingentamento dei tempi di discussione, istituite per evitare ostruzionismi nei dibattiti parlamentari, hanno favorito la velocità di discussione della riforma: alla Camera si è aperta la discussione il 29 settembre 2005, si sono dedicati al dibattito complessivamente 4 giorni²⁶ durante i quali si sono susseguiti a ripetizione interventi dell'opposizione (l'11 ottobre si è toccata la punta di 150 interventi) e il 13 ottobre la maggioranza ha ottenuto a Montecitorio l'approvazione sul progetto e ha potuto passarlo al Senato. A Palazzo Madama sono stati dedicati alla legge elettorale più giorni, ma decisamente minore è stata la frequenza degli interventi su ogni giornata. Al Senato, infatti, la legge è rimasta in discussione dal 24 novembre al 14 dicembre, ma la punta massima di interventi si è avuta proprio il primo giorno con 26 interventi e la punta minima il primo dicembre con 3 interventi²⁷. Se si guardano poi le appartenenze politiche di coloro che hanno preso la parola, emerge in modo netto come attorno alla normativa che deve regolare l'accesso alla rappresentanza politica non vi sia stato dibattito, ma una sorda sequenza di rilievi fatti con più o meno forza e con più o meno lucidità di argomentazioni da un'opposizione che comunque sapeva di parlare solo per lasciare agli atti il proprio dissenso.

Sera», 15 settembre 2005; F. BEI, *Proporzionale, blitz della Cdl. Accordo "imposto" a Follini che rilancia le primarie*, «La Repubblica», 28 settembre 2005; F. BEI, *Follini insiste sulle preferenze. "Solo così votiamo la riforma"*, «La Repubblica», 4 ottobre 2005.

²⁶ Il dibattito alla Camera si è svolto il 29 settembre con 17 interventi, l'11 ottobre con 150 interventi, il 12 ottobre con 113 interventi e si è concluso il 13 ottobre dopo che nella giornata si sono susseguiti 79 interventi.

²⁷ Al Senato il dibattito il rapporto giorni/frequenza di interventi è stato il seguente: il 24 novembre 26 interventi; il 28, 4; il 29, 21; il 30, 12; l'1 dicembre, 3; il 5, 17; il 6, 11; il 7, 13; il 13, 16 e il 14, 14.

Tab. 1 – Frequenza di interventi nelle due Camere da parte di Maggioranza e Opposizione²⁸

Interventi	Maggioranza	Opposizione
Camera	37	322
Senato	31	106

Anche la tipologia degli interventi fatti, catalogati secondo quattro raggruppamenti di critiche, riveste un certo significato: epiteti con cui è stata definita la legge²⁹; critiche a elementi precisi della normativa proposta³⁰; critiche al lavoro parlamentare³¹; effetti della normativa³².

L'opposizione, in 83 interventi alla Camera e in 25 al Senato, ha criticato la legge come "opportunistica", fatta cioè per favorire la maggioranza nelle successive elezioni parlamentari; in collegamento a questo rilievo, in 77 interventi alla Camera e in 2 al Senato sono stati mossi rilievi ai tempi della riforma. Sul contenuto specifico della riforma, gli aspetti maggiormente criticati in entrambe le camere sono stati: quello delle liste bloccate (52 interventi alla Camera e 30 al Senato); i rilievi di incostituzionalità (30 interventi alla Camera e 26 al Senato); lo iato che la legge avrebbe prodotto nel rapporto tra cittadini e Stato (53 interventi alla Camera e 6 al Senato); le quote rosa (25 interventi in entrambe le Camere).

Di fronte a questi rilievi solo due interventi tra le fila della maggioranza, di Bruno Tabacci dell'Udc e di Francesco Nitto Palma di FI, si sono distinti per il tentativo di portare argomenti a favore dell'impianto della legge, pur evidenziandone i limiti, come appunto il disaccordo di Tabacci sulle liste bloccate.

Questo iter mette in evidenza un dato che ha profondamente segnato questa legislatura e che rischia, nei contraccolpi di incomu-

²⁸ Tutti i dati relativi al dibattito parlamentare sono stati elaborati analizzando i resoconti degli interventi con il metodo della *frame analysis*, con il quale si sono codificati gli interventi secondo la presenza di specifici *frames* nell'intervento.

²⁹ Rientrano in questo raggruppamento i seguenti *frames*: legge arlecchino, legge fotografia, legge dissennata, legge truffa, legge opportunistica, legge vergogna, legge di parte, legge ad personas.

³⁰ Rientrano in questo raggruppamento i seguenti *frames*: sbarramento, premio di maggioranza, liste bloccate, incostituzionalità, finto proporzionale, premio Senato, quote rosa, riconoscibilità del voto, presentazione liste, mancanza vincolo coalizione, nomina scrutatori.

³¹ Rientrano in questo raggruppamento i seguenti *frames*: tempo della riforma, assenza dibattito, correttezza lavori, denuncia pianisti, partigianeria presidenza.

³² Rientrano in questo raggruppamento i seguenti *frames*: iato cittadino-Stato, difficile governabilità, sistema politico squilibrato, lesione principio di rappresentanza, rapporto voti-seggi.

nicabilità tra maggioranza e opposizione, di pregiudicare la possibilità di costruire uno spazio di condivisione democratica all'interno del sistema politico.

Se, infatti, la *conventio ad excludendum*, cancellando la possibilità dell'alternanza, aveva già in passato radicato nelle forze politiche la percezione di se stesse come forze potenzialmente in alternativa, dal che discendeva che gli spazi di condivisione istituzionale delle regole del gioco venivano implicitamente ridotti per lasciare invece spazio a logiche di occupazione dello Stato³³, è anche vero che il superamento negli anni morotei e berlingueriani della *conventio* aveva aperto la strada a quella "solidarietà nazionale" che sembrava preludere al riconoscimento di un'appartenenza plurale delle forze politiche allo Stato.

Con la scorsa legislatura e con le leggi approvate a colpi di maggioranza che l'hanno segnata, la logica dell'occupazione dello Stato ha ritrovato appieno i suoi spazi e chi ha pagato il conto di questa prassi è la capacità di tenuta democratica dello Stato.

In questo scenario l'imposizione da parte della maggioranza della nuova legge elettorale si è amplificata in tutte le sue potenzialità, perché se si mette mano in modo unidirezionale alle leggi che fissano le regole del gioco, allora significa che sono venute a mancare le regole non scritte di garanzia di un normale processo democratico.

Basterebbe percorrere l'iter con il quale in Gran Bretagna nel 1997 la Commissione Jenkins³⁴, deputata a esplorare la possibilità di modificare il sistema elettorale, dopo essersi insediata per volontà del Governo, ha condotto una serie di consultazioni tra le parti politiche e tra le parti sociali, per cogliere la profonda differenza che un radicato senso di che cosa significa *popular government* produce sulla formazione di quelle leggi che devono garantirlo.

In Italia il processo democratico ha spesso subito contraccolpi, ma mentre finora l'attacco veniva dall'esterno ed era possibile richiamarsi al senso dello Stato per fare quadrato e "salvare" le istituzioni, ora la deriva sta intaccando quella capacità di produrre regole condivise che sono alla base di ogni democrazia.

³³ Cfr. P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Bologna 1991.

³⁴ Cfr. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/contents.htm>