

Gianfranco Pasquino

L'Italicum nelle condizioni date

Con la sola eccezione della Quinta Repubblica francese, nessuna democrazia dell'Europa occidentale ha riformato il suo sistema elettorale nel secondo dopoguerra. Il sistema adottato all'inizio della vita di quasi tutte le democrazie occidentali è rimasto tale nella sua sostanza tranne qualche piccolo ritocco. Peraltro, la Francia offre molteplici esempi di riforme elettorali e di cambiamenti di repubbliche. Nel 1985, il presidente François Mitterrand impose l'abbandono del doppio turno nei collegi uninominali a favore di una legge elettorale proporzionale che non impedì la vittoria del centrodestra di Jacques Chirac, ma aprì le porte dell'Assemblea nazionale al Front National di Jean-Marie Le Pen. Subito dopo la sua vittoria, Chirac reinstaurò il doppio turno che non è più stato toccato. In Italia, invece, oltre al tentativo, fin troppo spesso menzionato, della legge truffa (1953), si sono avute nell'ultimo ventennio due riforme elettorali molto incisive e un ritocco nient'affatto marginale.

Suggerirei a chi paragona l'Itali-

cum alla legge truffa di farlo non guardando soltanto ai meccanismi, in buona misura comunque diversi, ma al contesto e alle presumibili conseguenze. Quanto ai meccanismi, il semplice fatto che il premio della legge truffa sarebbe stato attribuito a una coalizione (*non* a un partito) che avesse ottenuto il 50% più uno dei voti è un elemento decisivo di cui tenere grande conto per qualsiasi buona comparazione.

Del contesto della legge truffa sappiamo che De Gasperi voleva difendere le coalizioni centriste dalle pressioni di coloro, Vaticano compreso, che auspicavano un'alleanza con i neofascisti. Almeno una delle possibili conseguenze della legge truffa è da tenere in grande considerazione, vale a dire che con i due terzi dei parlamentari, acquisiti grazie al premio di maggioranza, i centristi gonfiati sarebbero stati in grado di eleggere chi volevano alla Presidenza della Repubblica, ma, soprattutto, avrebbero potuto passare «dall'ostruzionismo di maggioranza» (copyright Piero Calamandrei), nella non attuazio-

ne della Costituzione, allo stravolgimento degli istituti più innovativi e meno graditi, neppure ancora esistenti: Corte costituzionale e Consigli regionali. Il resto della comparazione della legge truffa con l'Italicum lo lascio, temporaneamente, al lettore; ma chi volesse avventurarsi – lo sconsiglio – nella comparazione Italicum/sistema elettorale francese deve sapere che il primo è un sistema proporzionale in circoscrizioni con più eletti, il secondo un sistema maggioritario in collegi uninominali: due logiche diverse quando non addirittura opposte. Quanto all'eventuale comparazione fra Mattarellum e Italicum, l'affermazione di Renzi (conferenza stampa di fine 2014) che «l'Italicum è un Mattarellum con preferenze», non criticata da nessun giornalista né mai ripresa e rilanciata da nessun costituzionalista e filosofo renziano, lascia allibiti. L'Italicum è un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, mentre il Mattarellum è un sistema elettorale maggioritario con recupero proporzionale. Definirli entrambi sistemi misti equivale a cancellarne con nessun vantaggio cognitivo proprio la differenza che conta nella traduzione di voti in seggi. In entrambi, all'incirca i tre quarti dei seggi sono attribuiti rispettivamente con formula proporzionale l'Italicum, con formula maggioritaria il Mattarellum. Se nel 1993 e nel 2005, ma an-

che nel 1991, sono state fatte due riforme elettorali e un intervento dalle notevoli conseguenze, la narrazione renziana, come ho già avuto modo di scrivere su questa rivista, dei «trent'anni senza fare riforme», crolla come un castello di carte truccate. È vero che il ritocco, vale a dire il passaggio da tre o quattro voti di preferenza alla preferenza unica da esprimersi scrivendo il nome del candidato/a, fu prodotto da un voto referendario nel 1991 (con la campagna elettorale intelligentemente centrata sulla possibilità per l'elettore di scegliere il suo rappresentante), ma è anche vero che il Mattarellum fu scritto dalla Camera dei deputati su impulso, ma non su dettatura, del referendum del 1993. Ancora più vero è che l'importante e ben funzionante legge sui sindaci fu redatta dal Parlamento, nel quale giacevano utili disegni di legge in materia (fra i quali uno scritto da me per la Sinistra indipendente del Senato), proprio per sventare un referendum dal contenuto ancora più maggioritario.

Nell'ottobre-dicembre 2005, tanto velocemente che si può dire frettolosamente, la maggioranza di centrodestra formulò e approvò il Porcellum (e molto altro in materia di riforme costituzionali). Non

*Si può paragonare
l'Italicum alla legge truffa?
Guardando al contesto
e alle presumibili
conseguenze*

è che delle riforme che non piacciono è lecito dire che non sono riforme poiché, altrimenti, anche dell'Italicum diventa obbligatorio consentire agli oppositori di sostenere che non è vera riforma. Inoltre, non si dimentichi che anche nel caso dell'Italicum la spinta riformatrice è stata esogena: la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale che ha fatto uno spezzatino del Porcellum. Dopo avere esordito con un ventaglio di tre proposte, Renzi ha mercanteggiato con Berlusconi, contraente unico del Patto del Nazareno, un sistema che, nella sua impostazione, nella sua struttura, in molte sue clausole, è sostanzialmente un Porcellinum. Vi si trova quasi tutto quello che c'è nel Porcellum, ma in misura ridotta. Liste bloccate, ma non del tutto; candidature multiple, ma non dappertutto; soglie di accesso

*Nell'Italicum si trova
quasi tutto quello
che c'è nel Porcellum,
ma in misura ridotta*

alla Camera dei deputati, ma più basse; premio di maggioranza, ma con soglia percentuale predefinita e relativamente elevata per guadagnarlo.

Se nessuna lista/partito supera la soglia – qui sta la novità, che poteva essere ancora migliore – il premio sarà attribuito soltanto dopo un ballottaggio fra i due partiti o le due liste che hanno ottenuto più voti senza raggiungere il 40%. Meglio sarebbe sta-

to stabilire che: 1) il ballottaggio deve tenersi comunque, anche se un partito supera il 40% dei voti; 2) al ballottaggio sono consentiti, come già avviene per l'elezione dei sindaci, gli apparentamenti. Ad ogni buon conto, il ballottaggio, pure molto apprezzabile per il potere che dà agli elettori, contraddice platealmente uno degli slogan renziani: sapere chi ha vinto la sera delle elezioni. Per lo più, ci vorranno un paio di settimane per conoscere il nome del vincitore. Più seriamente, sono molti i sistemi elettorali, a cominciare da quello tedesco, che, pur senza premio di maggioranza, hanno regolarmente consentito agli elettori di conoscere rapidamente il nome del vincitore. Nessuno, ma proprio nessuno degli studiosi di sistemi elettorali (mi limito a citare i più grandi, da Duverger a Rae, da Rokkan a Lijphart, tutti notissimi agli studiosi) ha mai preso in considerazione questo elemento né lo ha ritenuto rilevante nel valutare la qualità dei sistemi elettorali.

Il ballottaggio sempre e comunque si giustifica poiché è una delle modalità più sicure per dare potere agli elettori. Non solo due voti sono meglio di uno, ma il voto del ballottaggio è effettivamente un voto al governo e, se proprio lo si vuole leggere come un mandato, un voto anche a favore del capo della maggioranza vittoriosa. Poiché l'Italicum impedisce la formazione di *coalizioni*

preelettorali, la possibilità di *apparentamenti* in caso di ballottaggio allontanerebbe meno l'Italia dalle altre democrazie parlamentari europee. In tutte queste democrazie, ad eccezione di Gran Bretagna (dopo la fase di coalizione conservatori-liberaldemocratici, 2010-2015), Spagna (in attesa delle elezioni di fine anno, ma con la consapevolezza che i partiti regionali, specie quelli catalani, hanno costantemente offerto il loro aiutino sia ai socialisti sia ai popolari) e Svezia (quando i socialdemocratici non ottengono abbastanza seggi per fare e guidare un governo di minoranza), gli apparentamenti sono stati e continueranno a essere di coalizione.

È vero che le coalizioni italiane hanno una storia dei rissosità e di disomogeneità, ma un partito grande e un capo capace e motivato, che non pensi di essere un «assistente sociale» bensì sappia agire da leader politico, possono cambiare questa storia non edificante, ma neppure tutta ingenerosamente e ignorantemente da buttare. Infatti, le coalizioni di governo sono potenzialmente in grado di offrire due vantaggi. Primo, una coalizione è regolarmente più rappresentativa di preferenze, interessi, ideali di un qualsiasi partito unico quand'anche questo partito tenti minacciosamente di presentarsi come Partito della Nazione. Secondo, qualsiasi coalizione impone ai contraenti che

formano il governo di espungere i loro punti programmatici estremi, quindi più controversi, a favore di un programma più moderato, più aderente alle aspettative dell'elettorato, più facile da tradurre in politiche pubbliche.

Saranno i voti (e i seggi) ottenuti dai partiti coalizzati/apparentati a consentire loro di attuare le politiche pubbliche preferite senza incamminarsi, grazie alle resistenze opposte dai rispettivi elettorati, su strade settarie. Sarà il partito più grande in termini di voti ad avere, come accade in tutte le democrazie parlamentari europee, più cariche, più potere, più responsabilità.

Il ballottaggio contraddice platealmente uno degli slogan renziani: sapere chi ha vinto la sera delle elezioni

Senza necessariamente essere un teorico delle coalizioni, Roberto Ruffilli aveva auspicato in Commissione Bozzi che in Italia si costruisse una «cultura della coalizione». Farne, come ha detto gongolante a *Porta a Porta* il vicesegretario del Pd Lorenzo Guerini, un sostenitore *ante litteram* dell'Italicum perché il libro di Ruffilli ha come titolo *Il cittadino come arbitro* non è solo una manipolazione: è un'aberrazione imperdonabile. Incidentalmente, *for the record*, in Commissione Bozzi sia Ruffilli sia Barbera (con Andreatta, Scoppola, Segni) votarono un ordine del giorno a favore del sistema elettorale tedesco.

In maniera che sarebbe divertente, se non fosse stupida, i sostenitori dell'Italicum ne hanno vantato la minore disproporzionalità dell'esito rispetto a quanto avvenuto nelle elezioni inglesi del 7 maggio 2015. Quand'anche il paragone non fosse platealmente improprio e, fra l'altro, improponibile poiché l'Italicum non ha ancora avuto nessuna applicazione, sarebbe preferibile paragonare i due sistemi in termini di rappresentanza politica, uno dei punti maggiormente vantati dagli italioti. Nei collegi uninominali sia inglesi sia francesi, gli elettori sanno come i candidati sono stati prescelti, li vedono e li ascoltano, talvolta persino interloquiscono con loro. A loro volta, i candidati che, con pochissime qualificate eccezioni, sono espressione sociale, culturale, politica di quel collegio, vedono gli elettori, li

*Le coalizioni di governo
sono in grado di
elaborare programmi
più facilmente traducibili
in politiche pubbliche*

ascoltano e rispondono alle loro domande prima di tornare, periodicamente e alla fine del loro mandato, a rispondere dei loro comportamenti in Parlamento, di quanto hanno fatto, non hanno fatto, hanno fatto male. Sono le personalità e le azioni e omissioni dei candidati che ne determinano elezione e rielezione. Invece, nell'Italicum, ha affermato il ministro delle Riforme istituziona-

li Maria Elena Boschi, sarà il capolista bloccato ad avere il ruolo di rappresentante di collegio. Personalmente, lo riterrei piuttosto un «commissario politico». Poiché i collegi sono cento sicuramente il Partito democratico avrà cento «rappresentanti di collegio», ma nello stesso collegio saranno altrettanto sicuramente eletti anche alcuni candidati del Partito democratico oltre che, quantomeno, anche un rappresentante del Movimento 5 Stelle, probabilmente un rappresentante di (quel che resta di) Forza Italia, in tutti i collegi del Nord un rappresentante della Lega di Salvini, in maniera sparsa ed episodica molti dei capilista bloccati del Nuovo centro destra e dei Fratelli d'Italia. Insomma, saranno molti gli elettori a godere della straordinaria e insperata condizione di essere «rappresentati» addirittura da quattro o cinque diversi rappresentanti di collegio, magari non nati lì, mai vissuti lì, diventati rappresentanti di non sapranno bene che cosa tranne, questo lo sanno benissimo e sarà ricordato loro di frequente, del leader che li ha nominati e lì li ha piazzati.

Nei collegi uninominali, chi vince sa benissimo che cosa deve e che cosa può rappresentare. Sa anche che il suo mandato serve ad imparare a conquistare elettori aggiuntivi che vadano a sostituire quegli elettori che, inevitabilmente, si sentiranno insoddisfatti. In quei collegi, la politica ravvicina

elettori ed eletti. Ai capilista bloccati questo ravvicinamento non potrebbe importare di meno. Degli elettori non si cureranno, ma guarderanno e passeranno alla faccia della rappresentanza del collegio, di un collegio che molti conosceranno poco e male. Poiché gli elettori avranno anche la possibilità di dare uno o due (in questo caso obbligatoriamente sia per un uomo sia per una donna) voti di preferenza, potrebbero anche verificarsi casi di uomini e donne davvero espressione di quei collegi. Che là vivono, che vi hanno fatto attività politica, che hanno una biografia professionale di rilievo, che si sono rivelati in grado di ottenere un alto numero di preferenze, ma che, per il cattivo andamento del loro partito in quel collegio, non sono riusciti a vincere il seggio. Alla faccia della rappresentanza, il capolista bloccato entrerà in Parlamento; il candidato molto preferenziato ne rimarrà fuori e con lui si sentiranno tagliati fuori da una buona e affidabile rappresentanza anche tutti gli elettori che lo hanno votato (magari con qualche riluttanza non gradendo del tutto il partito, ma fidandosi della persona, delle sue qualità, della sua storia). Ci sarebbe da dire anche sulla doppia preferenza su base di genere che rischia di reintrodurre sgradevoli fenomeni di piccole cordate che poco avranno a che vedere con la rappresentanza e molto con il potere anche clientelare.

Fra i grandi meriti (a futura memoria) dell'Italicum vantati dagli italioti un posto centrale occupa il bipolarismo. Non soltanto l'Italicum lo preserverebbe, lo incoraggerebbe e lo incardinerebbe, ma lo trasformerebbe da sgangherato, muscolare e feroce in funzionale, temperato, buono. Come il buon bipolarismo possa essere incoraggiato e preservato da una legge che, primo, come abbiamo visto, impedisce la formazione di coalizioni; secondo, con la bassa soglia di accesso alla Camera dei deputati, un risibile 3%, consente e quasi premia la frammentazione partitica, appare un mistero assolutamente inglorioso. Solo parzialmente l'eventualità del ballottaggio va nel senso di incoraggiare il bipolarismo. Infatti, se le aggregazioni prima del ballottaggio sono vietate, l'esito più probabile è la corsa di tutti contro tutti, all'insegna del «o la va o la spacca». Altro non si può fare. Pur essendo inevitabile constatare che, nella situazione data, al ballottaggio arriverebbe il Movimento 5 Stelle, non ne consegue affatto che l'Italia avrebbe un assetto bipolare nella Camera dei deputati. Come minimo vi sarebbero rappresentati cinque partiti (Pd, 5 Stelle, Lega, Forza Italia, Area popolare-Ncd), forse sei (Fratelli d'Italia). Se, innamorati dell'espe-

Nei collegi uninominali sono le personalità e le azioni dei candidati a determinarne l'elezione

rienza inglese, cercassimo un governo-ombra, elemento cardine di quel bipolarismo, non sapremmo proprio dove andare a trovarlo. Tralascio il fatto che non tanto il Movimento 5 Stelle è tecnicamente e orgogliosamente «anti-sistema», vale a dire che potendo cambierebbe non il governo, ma il sistema, bensì che le clausole dell'Italicum non gli impongono alcuna costrizione a cambiare strategia e posizionamento, a cercare alleati, a entrare nella logica di una competizione sanamente bipolare. Anche se non porta al governo, questa competizione spinge nel senso della costituzione di un'opposizione parlamentare che si darà

Occorre saper imitare i modelli delle democrazie europee a partire dalla loro logica istituzionale

comportamenti tali da caratterizzarsi come effettiva e praticabile alternativa di governo. Invece, no: avremo un partito gonfiato dal premio di maggioranza che sarà punzecchiato, ma mai veramente controllato e sfidato dalle minoranze parlamentari che non riescono a farsi opposizione vera.

No, l'Italicum non dà vita al sindaco d'Italia, che è una brutta formula e che, a livello nazionale, configurerebbe un pessimo esito. Infatti, all'Italicum mancano i due cardini della competizione per vincere la carica di sindaco, vale a dire: *a*) la possibilità di coalizioni preelettorali e *b*) la facoltà di

apparentamenti in caso di ballottaggio fra i due candidati sindaco più votati. Inoltre, nelle leggi per l'elezione del sindaco esiste il voto di preferenza per i consiglieri comunali. Tuttavia, non c'è dubbio che l'Italicum dà grande visibilità e grande potere al capo del partito che vince il premio di maggioranza. Non sono fra i cultori della deriva autoritaria della democrazia italiana, già di per sé di bassa qualità. Credo che i paragoni fra Renzi e Mussolini siano assolutamente malposti e per nulla illuminanti, addirittura fuorvianti (suggerirei anche di non fare inutili paragoni fra la Legge Acerbo e l'Italicum).

Dare grande potere a chi non ha particolari qualità non sfocia nell'autoritarismo, ma, forse, in tentazioni di autoritarismo, più probabilmente in disfunzionalità le cui avvisaglie abbiamo già variamente visto. Intravedo, questo sì, un po' di presidenzializzazione negli effetti presumibili dell'Italicum con sconfinamenti del governo sia sul versante della Corte costituzionale sia sul versante di quel tanto o poco di indipendenza che il Parlamento e i parlamentari dovrebbero cercare di mantenere ed esercitare sia, infine, nei confronti del presidente della Repubblica. Continuo a meravigliarmi del favore con cui molti commentatori che si autodefiniscono «liberali» accolgono il potenziamento del governo e del capo del governo

senza neppure suggerire qualche contrappeso.

Faremmo troppo onore agli inventori pitagorici dell'Italicum se pensassimo che si erano resi conto delle conseguenze sistemiche del loro tipo di legge elettorale sulle altre istituzioni (qui mi corre l'obbligo di segnalare, per approfondimenti, le posizioni che ho elaborato, tenendo conto del sistema, in *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Egea, 2015), ma quelle sul potere del presidente sono troppo visibili per non essere state almeno intraviste. Qualcuno discuterà del quorum necessario all'elezione del (prossimo) presidente affinché la gonfiata maggioranza di governo (non) vi possa procedere prepotentemente da sola. Qui mi limito a rilevare che al presidente della Repubblica viene, almeno in prima battuta, sottratto il potere di «nominare» il presidente del Consiglio. Difficilmente potrà operare per la sua sostituzione nel caso di comportamenti erratici, riprovevoli oppure, semplicemente, inadeguati. Non avrà più il potere reale di sciogliere il Parlamento ovvero, meglio, di rifiutarne uno scioglimento opportunistico.

L'elasticità della forma parlamentare di governo, una delle caratteristiche più preziose delle democrazie parlamentari, in sé e non soltanto se paragonata alla rigidità dei presidenzialismi, è da considerarsi sostanzialmen-

te cancellata con conseguenze la cui gravità speriamo di non dovere mai misurare. Chissà se il presidente Mattarella si è già reso conto di essere stato circoscritto e dimezzato, messo sul binario delle funzioni cerimoniali, per di più in competizione con il presidente del Consiglio? Chi rappresenterà la Nazione? Non i parlamentari nominati (e paracadutati). Non un presidente eletto da una maggioranza resa forte grazie ad un premio. Probabilmente, la rappresentanza della Nazione sarà rivendicata dal capo del sedicente Partito della Nazione (e dalle sue corifee).

L'Italicum non è affatto, come i renziani hanno pappagallescamente sostenuto, l'unica legge elettorale possibile nelle condizioni date. Tanto per cominciare, «le condizioni date» sono cambiate almeno un paio di volte e non di poco, ridimensionando il potere di veto di Berlusconi. In secondo luogo, la politica è proprio l'attività che mira a cambiare le condizioni date, ma nessuno dei renziani ha mai saputo né voluto tentare di cambiare quelle condizioni. Poche idee ossessivamente difese non promettono nessuno sbocco innovativo, nessuno sbocco europeo, come d'altronde rivela, persino inconsciamente, il nome della (non tanto) nuova legge elettorale. Per essere europei bisogna non soltanto guardare alle democrazie europee che funzionano – e non

sono poche –, ma sapere imitare i modelli a partire dalla loro *ratio*, la loro logica istituzionale. In conclusione, non sarò così ipocrita da affermare che mi auguro che l'Italicum funzioni. No, al contrario, è preferibile che que-

sto brutto sistema elettorale malamente proporzionale riveli fin dalla prima applicazione le sue molte magagne e sia rapidamente e incisivamente riformato ovvero, ancora meglio, completamente sostituito. Amen.

Gianfranco Pasquino, socio dell'Associazione «il Mulino», è professore emerito di Scienza politica nell'Università di Bologna. I suoi libri più recenti sono *Partiti, istituzioni, democrazie* (Il Mulino, 2014) e *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate* (Egea, 2015).