

LA NUOVA LEGGE ELETTORALE IN PARLAMENTO: CHI, COME E PERCHÉ

di Adriano Pappalardo

Introduzione

Il 6 agosto 1993 apparivano sulla Gazzetta ufficiale le leggi n. 276 e 277, contenenti la nuova normativa elettorale per il Senato e la Camera dei deputati. Si concludeva così l'*iter* di una riforma cruciale e, in conformità a una consolidata tradizione, il traguardo veniva tagliato all'ultimo momento e sotto la pressione di scadenze inderogabili e drammatici sviluppi politici. Proprio il 6 agosto, infatti, l'intera materia avrebbe potuto tornare in alto mare per effetto dei poteri referenti conferiti dalla legge alla Commissione bicamerale che aveva avviato la riforma nel settembre 1992. Ma, a prescindere dalle prescrizioni costituzionali, sia i tempi che i contenuti del processo decisionale appaiono scanditi (se non puntualmente spiegati) da circostanze contestuali (referendum), sulle quali si innestano strategie invariabilmente reattive dei partiti.

Questo articolo si propone di esaminare le strategie in parola, distinguendo fra reazioni più o meno passive, o «notarili», alla situazione esterna; mostrando come gli stessi partiti siano intersecati da tendenze contraddittorie, a subire i vincoli ambientali, ovvero ritagliarsi una misura di libertà d'azione; separando, quando possibile, l'adattamento al *Diktat* referendario dalla ricerca di soluzioni compatibili con i rapporti di forza parlamentari o con anticipate tattiche coalizionali nel contesto delle nuove regole elettorali; e illustrando le gerarchie di preferenza e le interconnessioni, manifestate o plausibili, fra i vari elementi delle soluzioni vincitrici e sconfitte, nonché le proposte di scambio avanzate, accettate o respinte nelle varie sedi decisionali.

Sinteticamente, per queste vie dovremmo alla fine saperne di più sulla genesi della riforma elettorale, ossia sui suoi «chi»,

«come» e «perché». A causa di limiti di spazio, posizioni e comportamenti pertinenti o difformi dei due maggiori partiti saranno particolarmente approfonditi, mentre degli altri farò menzione per lo più in blocco e nei casi (non rari) nei quali contribuiscano a condizionare le scelte dei primi e i loro esiti. Per diversi buoni motivi, inoltre, ricostruirò queste posizioni essenzialmente in base ai documenti parlamentari ufficiali, a partire dai resoconti e dalle relazioni della Commissione Bozzi¹. Altrettanto giustificatamente, non prenderò in considerazione la riforma del Senato, ma solo quella per la Camera². E di essa, infine, trascurerò quasi del tutto le valutazioni qualitative e le conseguenze, attese ed effettive, della sua applicazione, che sono state, o saranno, oggetto di altri contributi in questa rivista³.

Da Bozzi a Mattarella

La ricostruzione che mi propongo non può prescindere da qualche riferimento alla prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (novembre 1983-gennaio 1985). Da questo lontano antecedente, infatti, è lecito attendersi diverse informazioni, tutte di grande utilità per l'analisi genetica: eventuali posizioni allora prese dai partiti, per esempio, potrebbero essersi ripresentate immutate, o mutate, dieci anni dopo e segnalare rigidità o flessibilità motivate degli attori, del contesto, o di entrambi; altrettanto continui o variabili potrebbero rivelarsi obiettivi e giustificazioni di queste posizioni, nonché il rapporto fra i primi e le seconde; l'interpretazione della situazione sottintesa a varie posizioni, giustificazioni, obiettivi, potrebbe riflettersi in logiche di schieramento implicite più o meno stabili, ov-

¹ Un'alternativa avrebbe potuto essere il ricorso ad interviste. Ma, a parte la mancanza di tempo e di mezzi, le interviste sarebbero state inevitabilmente filtrate da posizioni personali e dalla memoria e, dunque, avrebbero offerto un'immagine mediata, parziale e approssimativa del processo di formazione della legge. L'altra possibilità (la lettura della stampa) è stata in partenza giudicata inutile per l'accento posto sul «colore» e sulle schermaglie polemiche, più che sulla sostanza del dibattito.

² La questione della riforma del Senato, infatti, è stata percepita e trattata come assai meno interessate di quella per la Camera, essenzialmente perché assai più predefinita dal referendum.

³ A un primo contributo (D'Alimonte e Chiamonte 1993) e al presente lavoro, seguirà un numero monografico dedicato ai risultati delle elezioni del 27 marzo.

vero spiegare schieramenti espliciti, precoci o tardivi, e i loro cambiamenti; e situazioni, interpretazioni e risposte politiche diverse potrebbero aver assunto pesi variabili nel tempo e contribuito così disugualmente al prodotto finale.

Che cosa suggerisce, dunque, la commissione Bozzi a questi riguardi? Una prima risposta – che peraltro anticipa la conclusione – può essere fornita citando uno dei suoi più attivi componenti. «Mai molto vivace – scrive Pasquino (1986, 362) – il dibattito sulla riforma del sistema elettorale non è stato particolarmente approfondito neppure nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali». Vero e – semmai – indulgente. A conferma del suo disinteresse, infatti, la Commissione non dedicò più di quattro sedute (su cinquanta) alla riforma elettorale nell'arco di due anni. Durante i lavori, i partiti procedettero in ordine sparso, ma con l'obiettivo assolutamente predominante di mantenere la proporzionale, o addirittura potenziarla, piuttosto che il contrario. Questo obiettivo fu difeso puramente e semplicemente dalle forze minori (MSI, PLI, PRI, PSDI), sottoscritto, con modifiche secondarie, dal PSI e mascherato dal PCI dietro la proposta di «personalizzare» la proporzionale alla tedesca o, in alternativa, di estendere alla Camera il sistema del Senato in una versione alquanto più proporzionalista⁴.

Quanto alla DC, una proposta di De Mita nel febbraio 1984 recuperava lo «storico» premio di maggioranza per la coalizione vincente (con almeno il 40% dei voti), integrato da un meccanismo di stabilizzazione del governo (sfiducia costruttiva). Alcuni mesi dopo, tuttavia, un altro commissario democristiano (Ruffilli) porterà la soglia per il premio al 51% e limiterà questo al 10% dei seggi, da dividere fra vincitori e perdenti al 60 e 40. Come per De Mita, l'obiettivo restava «l'incanalamento del voto attorno ad opzioni alternative di governo», ma il ripiegamento su un'iniziativa assai meno incisiva è evidente, e dovuto a varie buone ragioni: l'opposizione del PCI che, di fronte a una proposta precisa, ribadiva esplicitamente e «con forza l'opzione proporzionalista»; le pressioni del PSI, totalmente ostile a riforme che favorissero allineamenti bipolari imperniati sui due

⁴ La proposta «alla tedesca» del PCI non prevedeva la clausola di esclusione e l'alternativa di utilizzare il sistema per il Senato si accompagnava all'eliminazione del metodo d'Hondt per potenziarne il proporzionalismo, cfr. Camera dei Deputati – Senato, *Relazione I*, 1985, 75-77.

partiti maggiori; e, soprattutto, le divisioni interne dei democristiani stessi, dentro e fuori la commissione⁵.

La proposta De Mita, infatti, non verrà mai esplicitamente approvata dalla direzione e dal consiglio nazionale del partito (Maran 1993, 45). In commissione, il senatore Scoppola la contraddirà flagrantemente con un ordine del giorno che suggeriva al parlamento il sistema tedesco, accuratamente depurato di ogni correttivo (clausola di esclusione, *Überhangmandate*, metodo d'Hondt) e, tanto per non lasciare dubbi, prevedeva l'assegnazione dei seggi proporzionali in «grandi collegi pluriregionali» (*Relazione I*, 1985, 77-78). Su di esso si dichiararono d'accordo altri tre commissari democristiani (Lipari, Pontello, Segni), più il PCI e il senatore Giugni; e fra i firmatari figura anche Pasquino, che, pure, aveva precedentemente presentato (per la Sinistra Indipendente del Senato) un progetto di doppio turno assai disrappresentativo (*Relazione I*, 1985, 75-77; *Resoconti III*, 1985, 403-411).

In breve, mentre il secondo e il terzo partito italiano si attestavano dall'inizio sull'immobilismo, la DC – partita dalla sua proposta storica – finiva anch'essa per concordare su un nulla di fatto. Conformemente, dopo l'«approvazione» (con 16 voti su 40) di una relazione finale che si limitava a registrare il disaccordo generale, la riforma elettorale venne abbandonata e, negli anni successivi, non riceverà grande attenzione nemmeno all'interno dei partiti. Anche per questo, il nulla di fatto rifletteva probabilmente le reali preferenze di tutti, DC inclusa, e, comunque, esso non fa che confermare conseguenze già prevedibili per l'analisi genetica: il dibattito frettoloso e superficiale, l'esteso e compatto fronte del no a cambiamenti purchessia, la balordaggine di chi voleva riformare la proporzionale con la proporzionale (PCI), il *non sequitur* fra obiettivi e proposte (O.d.g. Scoppola), bastano e avanzano per giudicare la Commissione Bozzi un precedente senza rapporto e, tantomeno, influenza sugli sviluppi successivi. Anche le proposte De Mita-Ruffilli e Pasquino-Milani, battute nel 1984, non verranno raccolte dalla Bicamerale del 1992 e, al più, possono aver preannunciato la contrapposizione sul doppio turno, verso il quale i democristiani Ruffilli e Scoppola erano già allora ostili o dub-

⁵ Su tutti i punti, vedi Camera dei Deputati – Senato, *Resoconti III*, 1985a, 87-93, 445, 447-483, 486-491.

biosi (*Relazione I*, 1985, 486-491). Ma l'anticipazione è vaga, non si pone nei termini di otto anni dopo e da sola non basta certo a gettare un ponte su un arco di tempo tanto lungo. Del resto, si potrebbe sostenere, in questi dieci anni la situazione politica e i partiti stessi sono così radicalmente cambiati da escludere di per sé concomitanze significative e, forse, da rendere superflua in partenza la loro ricerca. Come si ricorderà, però, poco fa ho precisato di essere interessato alle discontinuità, non meno che alle continuità, fra situazioni, attori e risposte politiche degli anni ottanta e novanta. E l'interesse della discontinuità fra Commissione Bozzi e Commissione Mattarella risiede precisamente nella sua drasticità: nella prima non si fece (né in realtà si discusse) nulla in più di due anni, mentre nel 1992-93 ne è bastato meno di uno per arrivare alla riforma. Perché?

Chi si attende una risposta banale l'avrà: la differenza è il referendum sul Senato. Tuttavia, c'è banalità e banalità e questa – secondo me – ha implicazioni piuttosto istruttive, se esaminate in dettaglio. Si può cominciare a chiarire queste implicazioni osservando che dire che il referendum ha comportato il passaggio fra immobilismo e azione significa attribuirgli qualcosa di più di una generica (e veramente banale) influenza. Di per sé, la dimensione del passaggio è tale da farne la condizione necessaria e sufficiente della riforma; e – vedremo – ciò è più che confermato dagli sviluppi successivi.

Se adeguatamente interpretati, infatti, questi sviluppi delineano una gerarchia via via più chiara fra vincoli e incentivi dei partiti. Dopo anni di prevalenza dei primi (e di commisurato disinteresse alle riforme), gli incentivi prendono a moltiplicarsi dall'inizio degli anni novanta, a un ritmo e con una confusione crescenti: le trasformazioni della sinistra e le iniziative del capo dello stato, il voto del giugno 1991 e il lancio dei referendum del Corel si combinano con le elezioni del 1992, la nascita della seconda Bicamerale e, se si vuole, Tangentopoli, in un groviglio apparentemente inestricabile di cambiamenti, cause e conseguenze. Tuttavia, con un minimo di attenzione al *timing*, alcune sequenze si rivelano particolarmente plausibili e permettono così di semplificare la situazione.

È significativo, per esempio, che, dopo esser stata a lungo auspicata da più parti, la seconda Bicamerale venga varata nel luglio 1992 e si insedi nel settembre successivo. A monte e a valle di queste date, infatti, ci sono due scadenze cruciali, ossia il deposito di richieste e firme per i referendum su Senato e co-

muni (14.1.92) e il controllo della Cassazione (23.10.92). È subito dopo il parere positivo di quest'ultima, inoltre, che il comitato «Legge elettorale» della Bicamerale si metteva effettivamente in movimento: il 30 ottobre la prima relazione sulle posizioni dei partiti (del pidissino Salvi) veniva presentata al plenum della commissione; quest'ultimo la discuteva il 1° dicembre, approvava il 3 un ordine del giorno di De Mita sui criteri generali della riforma e la rinviava al competente comitato; il 10 dello stesso mese veniva presentata da Salvi (e subito bocciata) una proposta organica per Senato e Camera, mentre la DC abbandonava definitivamente proporzionale e premio di maggioranza in favore di un sistema prevalentemente uninominale a un turno. Seguivano alcune settimane di stallo e di confusione, ma, dopo la definitiva sentenza di ammissibilità dei referendum da parte della Corte costituzionale (16 gennaio), i partiti riprendevano la rincorsa; il relatore Mattarella (succeduto a Salvi, dimissionario) presentava una prima proposta di legge per la Camera il 26 successivo; bocciata questa, la riformulava, praticamente nella versione già caldeggiata da Martinazzoli il 17 dicembre; e il 10 febbraio la Bicamerale ne approvava i criteri direttivi (con il voto favorevole di DC, PDS, PSI, PSDI, PRI) e l'inviava alle Camere per il normale *iter* legislativo⁶.

Tutto questo – va sottolineato – non implica che la Bicamerale abbia avuto successo, visto che, dietro la larga convergenza finale, non c'era alcun accordo sulla sostanza fra i partiti e che, passando la palla al parlamento, essi sottoscrivessero in realtà l'autoesautorazione della commissione⁷. Ma proprio il fatto che siano state bruciate le tappe procedurali indipendentemente dai risultati conseguiti richiama con forza l'attenzione sullo stato di necessità (referendum) di cui la commissione è prigioniera e per cui deve comunque far presto. Senza di esso, è difficile immaginare (in mancanza di accordo) qualcosa di meglio di una replica del precedente Bozzi – due anni e più perduti a menare il can per l'aia. E senza il trasferimento dello stato di necessità al parlamento, qualunque buona ragione in favore del voto del

⁶ La proposta respinta di Mattarella prevedeva l'assegnazione del 60% dei seggi a maggioranza in collegi uninominali, un 30% proporzionale, un premio di maggioranza del 10%, un turno elettorale e il doppio voto (Maran 1993, 96). Sulla proposta successiva, vedi più avanti.

⁷ Ciò verrà segnalato immediatamente da autorevoli commenti (Maran 1993, 110) e, più tardi, ricordato a più riprese da Mattarella ed altri parlamentari.

3 agosto potrebbe essere controbilanciata con ragioni ottime per il suo rinvio⁸.

Insomma, la condizione referendum – certamente coesistente con altre – è altrettanto sicuramente l'unica che permetta di capire perché si è agito, anziché non agire, e perché lo si è fatto entro certi tempi. E il risultato – largamente previsto – del 18 aprile si limiterà semplicemente a rendere più stringenti i termini della questione: prima di esso, infatti, l'obiettivo (implicito per tutti ed esplicitato da molti) era anticiparlo per neutralizzarlo; dopo, il suo peso si estenderà dai tempi al contenuto del *policy-making* e, pur senza determinarlo in ogni parte, diverrà sempre più decisivo e specifico.

Uno o due turni?

L'esame della riforma elettorale in parlamento cominciava presso la commissione Affari costituzionali della Camera il primo aprile. Si tratta di una seduta interlocutoria, praticamente d'attesa dei risultati del referendum, dedicata alla presentazione delle proposte di legge (11, destinate a salire a 17) depositate dai vari gruppi. L'eterogeneità di queste proposte conferma appieno la natura fittizia del voto finale alla Bicamerale, ripropo- nendo, quasi intatte, le precedenti posizioni dei partiti. Quanto al contenuto, comunque, si constata – con una certa sorpresa – che il PDS *non* ha esordito schierato sul doppio turno, il sistema di cui è accreditato campione. Alla prima battuta, infatti, la sua proposta ufficiale (n. 102) era praticamente identica a quella sottoposta da Salvi alla Bicamerale il 10 dicembre 1992: proporzionale personalizzata alla tedesca (come nella commissione Bozzi!), corretta – stavolta – da un premio di maggioranza alla lista più votata⁹. Più prevedibile, in confronto, la DC, che si ribadiva a favore del turno unico e della proposta di Mattarella alla Bicamerale: doppio voto su un'unica scheda per l'attribuzione di un 60% di seggi a maggioranza entro collegi uninomi-

⁸ La ragione più importante è certamente l'interesse della DC a mantenere il più a lungo possibile la proporzionale dopo i risultati disastrosi delle amministrative. Precluso questo dal referendum, si ripiegherà, come vedremo, sulla strenua difesa del «premio» dello scorporo ai partiti in declino.

⁹ Per la proposta Salvi alla Bicamerale, vedi Maran (1993, 93-94); sul progetto di legge Occhetto ed altri n. 102, Camera, *Bollettino*, 1-4-1993, 9.

nali e del restante 40% proporzionalmente su base regionale o subregionale; scorporo del margine riportato dai vincitori nei collegi a carico delle liste collegate; recupero dei resti nel collegio unico nazionale, riservato ai partiti che avessero superato una soglia nazionale del 3% (Camera, *Bollettino*, 1-4-1993, 10).

Qual è la sorte di questa proposta in commissione? Per saperlo, bisogna attendere il referendum, perché soltanto dopo la sua celebrazione i partiti torneranno a riunirsi, in un clima profondamente influenzato dai risultati. Sostanzialmente all'interpretazione di questi, infatti, venivano dedicate le sei sedute di maggio, nelle quali la loro influenza si manifestava per tre aspetti: la rassegnazione, scontata, alla riforma degli ultimi sostenitori della proporzionale (MSI, Rete, Rifondazione); la tendenza a comprimere questa verso la quota del Senato (da un massimo del 33% al 25% del referendum; e, consequenzialmente, l'imbrigliamento della scelta fra turno unico o doppio entro i limiti del sistema misto (Camera, *Bollettino*, 28-5-1993, 13, 18-20).

Di questi aspetti, merita uno specifico commento il terzo, il quale elimina un equivoco, o un'arbitraria semplificazione, dei mass-media e anche di qualche qualificato osservatore. Dagli atti non risultano (a maggio, dopo o anche prima) sostenitori (o «campioni») del sistema inglese o francese. Anzi, ho ricordato, il PDS era semmai partito «alla tedesca» e difenderà poi un doppio turno assai più annacquato dalla proporzionale del turno unico «seconda versione» della DC¹⁰. Appunto perché questa è data per scontata da entrambi, comunque, i campioni si presentano per così dire dimezzati, e non solo dal vincolo referendario. Nel seguito, infatti, vedremo che ad esso si aggiungono calcoli su, e pressioni di, potenziali alleati; ma prima bisogna rispondere all'interrogativo davvero cruciale.

L'interrogativo è, ovviamente, perché il doppio turno (corretto) ha perso e il turno unico ha vinto. In parte – credo – il risultato era implicito nella situazione decisionale, che attribuiva in partenza compiti di impari onerosità ai partiti. Alla posizione della DC, infatti, il referendum offriva un facile sostegno, come tale sistematicamente sfruttato nel corso dell'*iter* parla-

¹⁰ Sul punto, vedi il prossimo paragrafo. Versioni pure del turno unico o doppio furono sostenute solo dai radicali e dal PLI, mentre la Lega Nord (anch'essa per il maggioritario all'inglese) si adatterà per il momento alla proposta Mattarella. Camera, *Bollettino*, 1, 10-6-1993, 9, 4-6, 14.

mentare. Non c'è dubbio, per cominciare, che il turno unico non è stato (né avrebbe potuto essere) messo in discussione dal voto del 18 aprile e, di qui a sostenere che ciò poneva un vincolo al legislatore, ci vuol poco. Beninteso, poco non sottintende giustificato, ma – semmai – il contrario. Proprio perché il passo è breve, la moltitudine di interventi democristiani sul punto ha potuto saltarlo del tutto e scaricare sistematicamente l'onere delle giustificazioni solo su chi proponeva cambiamenti. Anche a fronte di giustificazioni convincenti, inoltre, l'orientamento comune a mantenere il turno unico al Senato avrebbe comportato l'adozione (questa, sì, poco giustificabile) di due sistemi diversi. E, terzo, una volta d'accordo sul sistema misto – rileveranno Bodrato, Mattarella ed altri – il doppio turno avrebbe posto problemi (nell'attribuzione della quota proporzionale) che non sussistono con il turno unico (Camera, *Bollettino*, 1-6-1993, 9; Camera, *Resoconto*, 14, 15-6-1993, 6, 4).

Alle obiezioni il PDS talvolta non risponde, più spesso sì, e più o meno persuasivamente¹¹; ma, a prescindere dalle inesauribili dispute di merito, sia detrattori che estimatori della sua posizione converranno – credo – che le questioni ricordate gli assegnano il ruolo più difficile e dagli esiti più incerti. E sia detrattori che estimatori converranno su un altro dato di fatto che, ancora una volta, gli atti parlamentari documentano limpidamente: lo sfaldamento progressivo della coalizione a favore del doppio turno.

All'inizio del 1993, l'Unità (14-1, 10) includeva in questa coalizione «un vasto arco della sinistra – PDS, PSI, PRI, Rete, Verdi – nonché il PLI». Rifondazione era menzionata sull'altro fronte, ma – dopo il referendum – capovolgeva la sua posizione con un intervento inequivocabile di Magri (Camera, *Bollettino*, 12-5-1993, 30-31) e andrebbe perciò aggiunta. Più tardi, comunque, l'intervento veniva smentito (ma *scripta manent*) e il tiro gradatamente riaggiustato: nelle sedute dell'1 e del 2 giugno (Camera, *Bollettino*, 12, 15-16), il partito attaccava il doppio turno e dichiarava «disponibilità» verso il testo unificato presentato da Mattarella il 28 maggio; la disponibilità si concretava con il voto contrario su tutti gli emendamenti «doppiotur-

¹¹ Sul raccordo doppio turno-proporzionale, in particolare, sono spesso state ricordate genericamente le proposte della Commissione Vedel in Francia. Ma per le controindicazioni di queste ultime, vedi Carducci (1994, 211-212).

nisti» proposti a questo testo nella seduta del 10-6-1993 (Camera, *Bollettino*, 62); e, mentre lo stesso voto veniva ribadito nelle decisive sedute della Camera il 16 e il 17, il 23 luglio veniva offerta ai democristiani l'astensione sull'articolo 1, contenente, appunto, la previsione del turno unico (Camera, *Resoconto*, 16-6-1993, 14, 23-7-1993, 5).

Dal canto loro, i socialisti esordivano nella I commissione della Camera senza una posizione precisa e, nel suo intervento del 13 maggio (Camera, *Bollettino*, 15), Landi esprimeva solo un vago orientamento a favore del turno unico (con correzione proporzionale del 33%). Con esemplare coerenza, però, lo stesso presenterà subito dopo una proposta di legge «doppioturnista» (Camera, *Bollettino*, 19-5-1993, 8), mentre un suo collega (Labriola) attaccherà a tutto campo il testo unificato di Mattarella il 1° giugno (Camera, *Bollettino*, 4-6). Per quanto rimanesse isolato, l'attacco rivelava la divisione del partito fra una maggioranza sempre più chiaramente dalla parte della DC e una minoranza ascritta al fronte opposto (Camera, *Bollettino*, 2-6-1993, 24). Ma, infine, la seconda si allineerà alla prima e, salvo qualche caso personale, alla prima lettura della Camera il partito votava come Rifondazione contro gli emendamenti del PDS ed altri, mentre sull'articolo 1 faceva ancor meglio, approvandolo (Camera, *Resoconto*, 16-6-1993, 16; 17-6-1993, 7; 23-6-1993, 6).

A questo punto, della coalizione pro-doppio turno rimanevano le briciole; anzi, in verità, nemmeno quelle. Prendiamo i Verdi: dopo esser stati classificati a fianco del PDS da Mattarella (Camera, *Bollettino* 20-5-1993, 11-12), si dichiaravano senza una «posizione preconstituita» e disposti ad astenersi sul testo del relatore (Camera, *Bollettino*, 1-6-1993, 15); comunque, sia in commissione che alla prima lettura della Camera, presentavano emendamenti contro il turno unico (Camera, *Bollettino*, 10-6-1993, 16, 22-23, 42-43; Camera, *Resoconto*, 16-6-1993, 16). Ma, di qui a comportamenti coerenti, ne corre: una volta sconfitti i propri, i Verdi contribuiranno a bruciare prima l'emendamento Labriola e, successivamente, i tre presentati dal PDS; a parte l'ultimo, su cui c'è dichiarazione di voto contrario (Camera, *Resoconto*, 17-6-1993, 8) i precedenti furono notoriamente respinti da ben 12 deputati del gruppo (su 16)¹²; dopodiché, il

¹² Vedi la denuncia alla Camera di Mauro Paissan; Camera, *Resoconto*, 17-6-1993, 7.

partito confermerà invariabilmente la sua astensione sull'articolo 1 e sul complesso della legge fino all'ultimo atto della vicenda del doppio turno (prima lettura del Senato).

Anche la Rete, molto più preoccupata della difesa della proporzionale, non dà proprio buona prova. È questa difesa, infatti, che motiva sostanzialmente la sua opposizione finale alla legge alla Camera e al Senato, mentre sul doppio turno la sua evasività impedirà di classificarla sia tra i sostenitori che tra gli avversari¹³. Perciò, il voto contrario attribuitole alla I lettura della Camera¹⁴ e quello pure contrario riscontrabile dallo scrutinio palese sull'emendamento PDS n. 1.108 al Senato (*Resoconto*, 14-7-1993, 23-25) possono non dar luogo a rimproveri di incoerenza; ma, certo, giustificano un'altra espunzione dallo schieramento pro-doppio turno.

A questo schieramento, quindi, rimangono il PRI e il PLI, soli fra tutti ad accompagnare il PDS nella presentazione di emendamenti in commissioni e in aula, alla Camera e al Senato, e a votare contro la legge in nome del doppio turno nelle due tornate decisive (Camera, *Resoconto*, 30-6-1993, 15-17; Senato, *Resoconto*, 15-7-1993, 7-9). Il PLI, però, è un alleato per dire, visto che si è battuto fino in fondo per un sistema alla francese puro, che non trovava affatto d'accordo gli altri due. E il PRI, a sua volta, non è stato proprio compatto, ha subito defezioni, articolato posizioni diverse e manifestato divisioni al suo interno e rispetto al PDS¹⁵.

Come che sia, l'affinità (indiscutibile) fra i due è l'unico fatto che suffraghi l'esistenza di «un fronte dei sostenitori del doppio turno guidato dal Partito Democratico della Sinistra» (Pasquino 1994, 20) e, francamente, mi pare troppo poco. Piaccia o no, la verità è che in parlamento il PDS ha guidato un convoglio vuoto, o rapidamente svuotatosi; e, per averne la riprova, basta guardare ai risultati del voto sui suoi emendamenti chiave: alla Camera, 98, 120 e 117 sì (e il PDS ha 107 deputati); al Senato, nello scrutinio palese che chiude la partita del doppio turno, 73 (Camera, *Resoconto*, 16, 17-6-1993, 19, 21, 8; Senato, *Resoconto*, 14-7-1993, 23-25).

¹³ È l'opinione concorde di Mattarella e del Verde Boato; cfr. Camera, *Bollettino*, 20-5-1993, 11-12; 2-6-1993, 24.

¹⁴ Dal deputato Paissan, vedi n. 13.

¹⁵ Mi riferisco ai dissensi fra «doppioturnisti» come Battaglia e Passigli, alla posizione per il turno unico di La Malfa e Lavaggi e all'astensione (ricambiata) del PRI su alcuni emendamenti PDS. Camera, *Resoconto*, 16, 17-6-1993, 15-16, 8.

Evidentemente, i giochi erano da tempo fatti o, se si vuole, da tempo non c'era alcun «fronte». Aggiungendosi alle difficoltà obiettive del compito, questo rafforza la comprensione di ciò che è accaduto. Ma, per completarla, c'è un altro passaggio, che rappresenta forse l'aspetto più interessante documentato dagli atti parlamentari. Da essi, infatti, risulta che il comportamento dello stesso PDS non è stato sempre inequivocabilmente fermo e chiaro. Per esempio, ho già ricordato che la proposta di legge Occhetto ed altri, n. 102, sottoposta alla I commissione della Camera prevedeva solo un sistema alla tedesca, integrato da un premio di maggioranza (di meno del 10%) alla lista nazionale vincitrice. Ad essa non seguirà mai un testo organico per l'introduzione del doppio turno da contrapporre a quello democristiano e ciò permetterà, a più riprese, di parlare di un PDS indeciso. Prevedibilmente, il primo a farlo, nella seduta del 20 maggio (Camera, *Bollettino*, 12) era il relatore Mattarella, il quale – si dirà – si limitava a tirare acqua al suo mulino. Il 1° giugno, però, sopravveniva un intervento del pidiessino Recchia, beninteso tutto a difesa del doppio turno, ma nel quale si annunciava l'astensione del gruppo sul testo unificato DC da inviare alle Camere (Camera, *Bollettino*, 9-11). E, dopo la sconfitta dei suoi emendamenti, il partito andrà più in là, perché il suo voto finale su questo testo fu addirittura positivo, mentre il PRI, Rifondazione e i Verdi, perlomeno, si erano astenuti (Camera, *Bollettino*, 11-6-1993, 43).

Il fatto verrà più tardi ricordato alla Camera da Lucio Magri (Camera, *Resoconto*, 23-6-1993, 5), il quale non è peraltro il più qualificato a rimproverare le ambiguità altrui, avendo egli stesso cambiato idea. Ma il suo intervento risulta condiviso da altri, perché già i Verdi avevano rivelato che «una delle maggiori debolezze del fronte pro-doppio turno sta nelle differenti posizioni registratesi al suo interno» e intersecanti lo stesso PDS: il quale, infatti, «non ha chiarito su quale ipotesi cerchi la convergenza», né se «le diverse ipotesi avanzate debbano essere considerate alternative oppure possano sovrapporsi fra loro» (Camera, *Bollettino*, 2-6-1993, 24; Camera, *Resoconto*, 15-6-1993, 17).

Chi meglio fa il punto della situazione, comunque, è un tenace «doppioturnista» (il socialista dissidente Labriola), allorché osserva che «il PDS presenta ipotesi diverse fra loro più di quanto differiscano la scelta fra doppio turno e turno unico» (Camera, *Bollettino*, 2-6-1993, 24). Infatti, se si esaminano gli

emendamenti presentati alla Camera (e poi riproposti al Senato), l'eterogeneità dei testi si conferma fortissima: dell'articolo 1, l'emendamento 1.13 chiedeva una modifica genuinamente alla francese (salvo il 25% proporzionale), ossia l'attribuzione dei seggi a maggioranza assoluta o, in mancanza, al secondo turno (riservato ai candidati che avessero riportato il 12,5% dei voti al primo); già nell'emendamento 1.14, però, il secondo turno era solo «eventuale», perché sarebbe bastato il 35% per essere eletti alla prima tornata; e nel terzo emendamento (1.15), infine, esso spariva del tutto, perché il 65% dei seggi era attribuito ai candidati col maggior numero dei voti, il 25% proporzionalmente e il 10% alla lista (o coalizione di liste) più votate¹⁶.

Ora – si dirà – questa strategia a tutto campo rappresenta un modello da manuale di comportamento parlamentare, possibilista e aperto al compromesso. Certo, ma proprio il fatto che si rincorrono varie soluzioni possibili dimostra che fermezza e chiarezza non sono state priorità inequivocabili del PDS e che la sua immagine di «guida», o «campione» è largamente fuorviante. Al massimo, la vocazione a guidare sembra essersi mescolata alla tradizionale abitudine dell'opposizione italiana a mediare, a privilegiare l'accordo sui suoi contenuti. E, con il senno di poi, l'ambigua mistura si è rivelata solo controproducente per chi l'aveva confezionata: i democristiani, con le spalle coperte dal vincolo referendario, non hanno ceduto, nemmeno sul premio di maggioranza che, pure, avevano per primi proposto alla Bicamerale¹⁷; agli «alleati», per conto loro incerti e inaffidabili, la tattica frammentaria e le scelte eterogenee del PDS hanno offerto un motivo (o un pretesto) di più per abbandonarlo; e, ritrovatosi solo, il partito non ha potuto far altro che rassegnarsi ad una rapida approvazione dell'altrui riforma.

Quanta proporzionale?

Per effetto dei regolamenti parlamentari, tutti gli emendamenti sul doppio turno presentati dopo il sì di Camera e Senato in prima lettura verranno dichiarati inammissibili. Come più volte anticipato, dunque, la questione veniva effettivamente de-

¹⁶ Camera, *Resoconto*, 16-6-1993-Allegato, 4532, 4534, 4538.

¹⁷ Si tratta della proposta ricordata alla n. 6, in effetti pressoché identica all'emendamento 1.15.

finita a metà luglio o, appunto, con il voto di Palazzo Madama. Nella stessa sede si concludeva, per lo stesso motivo, il processo decisionale sull'altro aspetto cruciale della riforma, il correttivo proporzionale. Si tratta, ovviamente, di un aspetto più complesso del precedente, che coinvolge perlomeno cinque elementi: entità della quota proporzionale, base territoriale e metodo di calcolo per la distribuzione dei seggi, clausola di esclusione da detta distribuzione e scorporo. Dalle posizioni prese e dalle scelte fatte sull'uno o l'altro punto dipende (in gran parte) il potenziale di frammentazione (o, per i sostenitori della proporzionale, di rappresentatività, di pluralismo, ecc.) che si è lasciato nel nuovo sistema. Ricostruire queste posizioni e scelte, dunque, può indicare chi ha voluto che cosa su una materia delicatissima e perché una certa soluzione ha prevalso su eventuali alternative.

Naturalmente, una parte della risposta ai quesiti in parola è pressoché scontata: per i piccoli partiti, non c'è dubbio che quanta più proporzionale (o quanto meno maggioritario), tanto meglio e a questa regola la riforma non fa sostanzialmente eccezione¹⁸; ma ai grandi si pongono più complessi dilemmi, o *trade-offs*, che possono guidarli, e li hanno guidati, su strade (almeno inizialmente) diverse e verso soluzioni più o meno soddisfacenti. Una volta sancita (dal referendum) la sopravvivenza della proporzionale, infatti, a questi partiti rimaneva la possibilità di accoglierla nel testo legislativo in versioni più o meno incisive e questa possibilità è stata condizionata, secondo me, dai calcoli della DC e del PDS in merito a due obiettivi: un obiettivo a breve termine, e di natura tattica, concernente l'ottimizzazione del consenso parlamentare attorno alle posizioni dell'uno e dell'altro sulla scelta di un sistema a uno o due turni; e l'obiettivo di lungo periodo di massimizzare i successi elettorali futuri e/o le probabilità di costruire allo scopo coalizioni vincenti con altri partiti.

Come vedremo, il bilancio netto di questi obiettivi o, perlomeno, delle modalità attraverso le quali sono stati perseguiti, sarà l'introduzione di un potenziale di frammentazione sicuramente più elevato di quanto insito nel semplice adeguamento del sistema della Camera a quello dettato dal referendum per il

¹⁸ La diversa posizione della Lega Nord dipende, naturalmente, dalla sua concentrazione territoriale, mentre la posizione di principio maggioritaria dei Radicali e del PLI è congruente con i loro progetti di confluire in grandi formazioni.

Senato, o di quello comportato dal testo unificato proposto da Mattarella il 28 maggio 1993. Ironicamente (ma non imprevedibilmente), cioè, i partiti maggiori lavoreranno soprattutto a vantaggio dei piccoli e, per conto loro, incasseranno solo qualcosa (la DC) o virtualmente nulla (il PDS). Ma procediamo con ordine.

Il primo documento che vale la pena di esaminare è il ricordato testo unificato di Mattarella, nel quale erano previste le seguenti norme: all'articolo 1, la quota proporzionale era fissata al 30% dei seggi, «attribuito in ragione proporzionale mediante riparto tra liste concorrenti e recupero dei voti residui nel Collegio unico nazionale»; per l'accesso al recupero dei resti erano richiesti un quoziente pieno e «una cifra elettorale nazionale corrispondente ad almeno il 3% dei voti validamente espressi»; la ripartizione dei seggi fra le liste sarebbe stata effettuata in circoscrizioni di dimensioni «non superiori ai confini regionali», con la formula Imperiali; e ogni lista avrebbe partecipato alla ripartizione previa detrazione, «per ciascun collegio in cui è stato eletto un candidato ad essa collegato, di un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo, aumentato dell'unità» (Camera, *Bollettino*, 28-5-1993, 6-9).

Come è noto, salvo lo scorporo, nulla di questo testo rimarrà nella formulazione definitiva, a cominciare dall'entità della quota proporzionale. Chi conosce la legge, però, dovrebbe capire subito in che cosa la citazione precedente è istruttiva: proponendo una base di calcolo regionale, la DC sottintendeva tutt'altra scelta dal Collegio unico nazionale che poi prevarrà; per non lasciare dubbi sulla differenza, inoltre, Mattarella stesso specificava che «il testo unificato prevede che le circoscrizioni siano subregionali per le regioni grandi» (Camera, *Bollettino*, 28-5-1993, 5); in buona sostanza, quindi, egli aveva in mente le 26 circoscrizioni effettivamente indicate dalla legge del 3 agosto; nonostante una quota proporzionale al 30% (ossia, maggiore del 25 finale), questo vuol dire circoscrizioni piccole, con un numero massimo di seggi proporzionali sui 12-13 e una larga maggioranza compresa da 1 a 7 (calcoli miei); ma circoscrizioni piccole equivalgono a fissare una soglia di fatto commisuratamente elevata e, dunque, comportano un alto costo per i partiti minori.

Quantificare questo costo, peraltro, non è possibile *a priori*, e, ai fini dell'argomento, non è nemmeno essenziale. L'importante è che la sua incidenza sarebbe stata sicuramente molto su-

periore a quella della clausola di esclusione del 4% che sarà inserita nella legge, o anche della corrispondente soglia implicita introdotta dalla ripartizione regionale dei seggi nel Senato post-riforma. Al Senato, infatti, la soglia è perlomeno spinta verso il basso dallo scorporo totale (D'Alimonte e Chiaramonte 1993), mentre per la Camera il testo Mattarella detraeva dall'inizio solo i voti dei secondi arrivati nei collegi¹⁹; e, a questo punto, anche la scappatoia dell'utilizzo dei resti diventava difficilmente accessibile: non tanto per effetto della clausola del 3%, ma proprio perché veniva richiesto inoltre un quoziente circoscrizionale pieno e, per conquistarlo, ci sarebbe voluto molto di più.

Dunque, indipendentemente dal valore preciso della soglia (sub)regionale (il 12, 14 o 15%, secondo le opposizioni)²⁰, è chiaro che Mattarella si era schierato inizialmente su una posizione assai severa e – si può aggiungere – sostanzialmente condivisa dagli interventi subito successivi dei suoi colleghi di partito²¹. Può essere, perciò, motivo di sorpresa constatare che cosa accadeva a pochi giorni di distanza: con gli emendamenti al suo testo presentati l'11 giugno (Camera, *Bollettino*, 4-7), infatti, Mattarella portava la quota proporzionale dal 30 al 25%; sopprimeva contemporaneamente il recupero dei resti; e, mantenendo lo scorporo nella formulazione iniziale, sostituiva la precedente base territoriale di calcolo con il Collegio unico nazionale, l'accesso al quale era ora previsto dietro raggiungimento di una soglia del 5%. Tenuto conto di quanto detto prima, si tratta di una ritirata massiccia, di un vero passaggio dal rigore alla generosità proporzionalistica, che sarà per di più accentuata, nella stessa seduta, con l'espressa approvazione democristiana di una clausola di esclusione ulteriormente ridotta al 4% (Camera, *Bollettino*, 11-6-1993, 24-25).

Perché tutto questo sia avvenuto, e in tempi straordinariamente brevi, non è chiarito dal dibattito davvero striminzito in commissione e, tantomeno, dal fatto che questioni così importanti non siano state effettivamente riaperte (ad eccezione dello scorporo) nel corso dell'*iter* successivo. Né si può, questa volta,

¹⁹ Anche se al Senato il numero di seggi per circoscrizione sarebbe stato appena minore e il metodo d'Hondt potenzialmente più disproporzionale, è chiaro che i loro deboli effetti avrebbero compensato assai poco la differenza eventuale dei criteri di scorporo.

²⁰ Camera, *Bollettino*, 1-6-1993, 5, 11-12, 14.

²¹ Camera, *Bollettino*, 1-6-1993, 7-9, 18-20, 20-22.

insistere sull'effetto referendum, che può essere servito per chiudere la partita sulla quota proporzionale uguale a quella del Senato ma, sugli altri aspetti chiave (ampiezza delle circoscrizioni e, subordinatamente, clausola di esclusione), suggeriva soluzioni più, e non meno, restrittive.

A favore delle seconde, tuttavia, c'è un dato di fatto, dal quale si può perlomeno partire. Com'era prevedibile, il testo Mattarella venne accolto dalla compatta opposizione dei partiti minori, i quali annunciarono subito la presentazione di emendamenti a salvaguardia della proporzionale. Questi emendamenti vanno dall'aumento della quota del 30%, all'ampliamento delle circoscrizioni fino al Collegio unico nazionale (con basse soglie di accesso), alla previsione dello scorporo totale dei voti dei vincitori nei collegi. Come documentano gli atti (Camera, *Bollettino*, 10-6-1993, 16-45), l'uno o l'altro, o una combinazione ultraproporzionalistica, degli emendamenti furono sottoscritti da tutti i gruppi, compresi i più favorevoli al testo unificato (Lega e MSI). Fin dall'inizio, però, il Collegio unico nazionale acquistava, per due motivi, il ruolo di primo piano: su di esso, infatti, si dichiaravano d'accordo quasi tutti i partiti minori (Rifondazione, PRI, PLI, PSI, Verdi); e alla loro posizione si associava il PDS, che confermava così una dichiarazione ufficiale resa tempestivamente il 1° giugno (Camera, *Bollettino*, 1-6-1993, 10).

Se si aggiunge che la Lega Nord era a sua volta per la ripartizione dei seggi nelle cinque circoscrizioni per le Europee, si potrebbe concludere che la DC non poteva far altro che prendere atto del suo isolamento totale e trarne le conseguenze. Certo, ma – secondo me – la conclusione è incompleta, perché non spiega a sufficienza la rapidità della capitolazione democristiana senza una pur minima difesa e, soprattutto, la scelta proporzionalista del PDS. Per questo, naturalmente, potremmo servirci delle professioni (ampiamente fornite da ambedue i partiti) di impegno per le minoranze, il pluralismo, la rappresentatività. Ma quando fatte da grandi partiti (e magari non sempre confermate dai comportamenti)²², queste professioni non andrebbero prese a valore facciale e, comunque, è buona regola cercare di capire se c'è qualcos'altro. Non si può dimenticare, infatti, che sia il PDS che la DC hanno giocato in parla-

²² A parte la scarsa credibilità delle dichiarazioni *ex post* della DC, la stessa posizione del PDS sul Collegio unico nazionale è incoerente con quella assunta sullo scorporo, come si vedrà fra poco.

mento una partita complessa, composta di diversi elementi, che è lecito supporre essi valutassero continuamente nel loro insieme. Per di più, fra questi elementi esisteva una gerarchia di priorità e, senza dubbio, al vertice c'era per entrambi la questione dei turni elettorali.

Di qui – suggerisco – la seguente ricostruzione: sia i turni elettorali che i vari aspetti della correzione proporzionale furono discussi e votati in commissione nelle stesse sedute (10 e 11 giugno); nella situazione ancora tutta aperta, il PDS manifestò piuttosto inequivocabilmente la sua consapevolezza delle interdipendenze e la sua gerarchia di preferenze presentando un emendamento (n. 1.224, Camera, *Bollettino*, 10-6-1993, 42-43) che combinava il doppio turno con il Collegio unico nazionale e una soglia d'accesso assai bassa; su di esso confluirono PRI, PLI, PSI, Verdi, mentre, come ricordato, tutti gli altri partiti premevano a loro volta per una proporzionale più incisiva; alla DC ciò lasciava la scelta di resistere ad oltranza con il rischio di perdere tutto, ovvero cedere qualcosa e salvare qualcos'altro; a favore della seconda alternativa deponeva, peraltro, non solo la priorità del turno unico, ma anche la disgregazione del centro annunciata dalle amministrative del 6 giugno che, ovviamente, massimizzava l'interesse democristiano a un recupero proporzionale più accessibile²³; e, dunque, è la combinazione di tutti questi elementi e calcoli che spingerà Mattarella ad emendare conformemente il suo testo l'11 dello stesso mese.

Quanto è plausibile questa spiegazione, giudichi il lettore, tenendone in conto i limiti (si tratta pur sempre di una ricostruzione, solo frammentariamente documentata), ma anche i vantaggi: essa illustra, infatti, la complementarità degli obiettivi di tutti i partiti, che si tratti dell'imperativo della sopravvivenza dei piccoli o dei motivi contestuali dei grandi; e, per tal via, evita di ridurre tutto ai rapporti di forza (che vanno a loro volta spiegati) o a un'ingenua sottoscrizione delle dichiarazioni di «disinteressato» proporzionalismo della DC e del PDS. Dei due, l'errore maggiore sarebbe sicuramente il secondo, poiché, in verità, il disinteresse è stato molto poco conseguente su un altro aspetto da cui dipende lo spazio lasciato ai partiti minori,

²³ Importante, a questo proposito, il *timing*: gli emendamenti morbidi della DC arrivano dopo il 6 giugno (cioè, l'11), mentre la versione dura del testo unificato è del 28 maggio.

lo scorporo. Su questo, infatti, il PDS assumeva dall'inizio, e manterrà fino alla prima lettura in commissione al Senato, la posizione più restrittiva: come dimostrano ripetuti interventi e i suoi emendamenti, esso era a favore della soppressione del provvedimento, in alternativa al quale proponeva l'innalzamento (fino al 33%) della quota proporzionale²⁴; ma lo scambio venne immediatamente respinto dai partiti minori, che chiedevano lo scorporo totale, probabilmente perché esso garantiva in partenza ciò che un *surplus* di seggi proporzionali avrebbe solo reso possibile²⁵; e questo, naturalmente, avvicinava la loro posizione a quella della DC che – si ricorderà – aveva previsto lo scorporo, seppure parziale, nel testo Mattarella e aveva provveduto a giustificarlo con l'intenzione di «evitare un effetto maggioritario travolgente» (Camera, *Bollettino*, 28-5-1993, 6).

Ancora una volta, però, giustificazioni di principio come questa, o quelle contrapposte del PDS sull'«inquinamento» reciproco di maggioritario e proporzionale comportato dallo scorporo (Camera, *Bollettino*, 11-6-1993, 15), celano (o coesistono con) interessi e calcoli più sostanziosi. Per la DC, che si difendeva anche dietro il referendum e la Corte costituzionale (Camera, *Bollettino*, 2-6-1993, 11), si tratta, in verità, di offrire agli alleati minori almeno un motivo per accettare un testo assai restrittivo sotto ogni altro aspetto; quando lo scorporo si rivelerà insufficiente, e sarà necessario aggiungere il Collegio unico nazionale, il potenziale di frammentazione ne uscirà massimizzato, certamente molto al di là del disegno iniziale; ma la DC non aggiusterà di conseguenza la sua posizione: in parte, perché, dopo averlo voluto e giustificato, lo scorporo sarebbe stato difficile da ritirare, nonostante il mutato contesto; e, forse soprattutto, per le ragioni (una volta tanto istruttive) ricordate più volte nel dibattito parlamentare: il sorpasso della Lega al Nord e il relativo isolamento elettorale del partito, i quali possono appunto essere controbilanciati dal «premio» dello scorporo agli sconfitti (Camera, *Bollettino*, 1, 2-6-1993, 14, 9; Camera, *Resoconto*, 15-6-1993, 5).

Con lo stesso metro, si capiscono l'opposta scelta del PDS e le sue conseguenze. Di questo partito erano da tempo noti il

²⁴ Camera, *Bollettino*, 2, 10, 11-6-1993, 10-11, 44, 15. Senato, *Bollettino*, 7, 8-7-1993, 9, 5-6.

²⁵ Camera, *Bollettino*, 10-6-1993, 45; Senato, *Bollettino*, 8-7-1993, 18.

progetto di raccogliere attorno a sé una vasta coalizione elettorale e la posizione di forza – anticipata e poi confermata dalle elezioni – nei collegi uninominali. Ambedue le condizioni lo spingevano evidentemente verso il doppio turno senza scorporo, che avrebbe massimizzato l'incentivo all'aggregazione, così come la sua *leadership* sugli alleati. Altrettanto evidentemente, però, per i partiti minori la combinazione sa di camicia di Nesso e, come ricordato, lo scambio proposto (con l'aumento della quota proporzionale) non basta loro per cambiare idea. Per questo, la strategia veniva alla fine modificata, e in circostanze che confermano la gerarchia di priorità del PDS. Dopo la prima lettura in commissione al Senato, infatti, esso non parlerà più di soppressione dello scorporo²⁶, con il trasparente intento di eliminare un ostacolo alla decisiva battaglia sul doppio turno da combattere in aula a pochi giorni di distanza. Ma, perduta anche questa per i motivi che sappiamo, il secondo partito italiano non avrà più nulla di importante da chiedere o da cedere e uscirà virtualmente di scena. Nel corso delle successive letture, il suo comportamento rivela solo rassegnazione, accompagnata da giochi di rimessa su aspetti di contorno. Evidentemente, la priorità è ormai approvare la legge com'è e, allo scopo, il PDS farà una repentina marcia indietro su un suo emendamento di qualche portata²⁷, si schiererà contro tutte le proposte dilatorie delle ultime settimane e si asterrà nelle votazioni finali del 28 luglio e del 3 agosto. Il seguito lo avrebbero deciso le elezioni ed, eventualmente, la riapertura della questione della riforma nel nuovo parlamento.

Conclusioni

La nuova legge elettorale per la Camera contiene una quantità di aspetti sui quali ho sorvolato. Questi aspetti vanno dal doppio voto, al collegamento candidati di collegio-liste, al ripescaggio dei primi in queste ultime, alla loro lunghezza e compo-

²⁶ Né presenterà più emendamenti e alla Camera, anzi, sarà a favore dello scorporo minimo del 25%. *Resoconto*, 28-7-1993, 10.

²⁷ L'emendamento, approvato in commissione al Senato e soppresso dalla Camera, concerneva la sostituzione delle liste con raggruppamenti subcircostrizionali di candidati.

sizione. Su tutti i punti c'è stato in parlamento più o meno ampio dibattito e molto si è discusso anche di soluzioni scartate, ma di rilievo, come i collegamenti nazionali fra liste, o la loro sostituzione con raggruppamenti subcircostrizionali di candidati di collegio. Indirettamente o direttamente, un'analisi sistematica estesa a queste materie avrebbe contribuito a una comprensione più articolata dell'*iter* legislativo e, in qualche caso, avrebbe permesso esposizioni e dimostrazioni più complete dei miei argomenti. Nondimeno, è fuori discussione che la scelta fra uno o due turni e la «modulazione» del correttivo proporzionale siano state di gran lunga le questioni più rilevanti, le più controverse e, giustamente, le più seguite dai mass-media, dagli specialisti e dal pubblico più attento e coinvolto. Insieme a ragioni di spazio, questo ha determinato la selezione effettuata nel presente articolo, che – mi pare – ha conseguito tre risultati principali.

Il primo, e più prevedibile, è stato la conferma del ruolo del referendum sul Senato. Già largamente percepito da tutte le parti, questo ruolo è stato documentato come decisivo per spiegare, innanzitutto, la differenza fra l'inazione della commissione Bozzi e gli sviluppi di dieci anni dopo. Senza la condizione necessaria rappresentata dall'iniziativa del Corel, la situazione non sarebbe stata infatti sbloccata e questo fatto conferma, dunque, la storica tradizione dei *policy-makers* italiani di muoversi a rimorchio di pressioni ambientali, piuttosto che di un'iniziativa o disegno autonomo, specie quando si tratta di compiere scelte difficili e controverse (Di Palma 1981). Mettendo i legislatori di fronte a un fatto (parzialmente) compiuto, inoltre, il referendum è stato una condizione sufficiente di vari aspetti della riforma per la Camera, anche se, a differenza di quanto avverrà al Senato, non la determinerà interamente.

È attraverso l'esame di questi aspetti che è stato conseguito il secondo risultato, più importante del primo perché documenta fatti percepiti spesso confusamente (o assai equivocati) dall'esterno del parlamento: che in esso non si siano affrontati «campioni» del sistema inglese o francese, ma, più modestamente, diverse versioni di sistema misto; che un fronte a favore del doppio turno (corretto) non sia mai davvero esistito; e che anche il PDS abbia molto tentennato fra alternative eterogenee e confuse, sono tutti tasselli più che utili per spiegare che cosa è in realtà avvenuto e come e perché si è arrivati alla decisione per il turno unico. Con il senno di poi, si potrebbe dire, ogni

tassello si è alla fine disposto là dove il referendum (o, perlomeno, la sua «meccanica» interpretazione democristiana) voleva; ma la mancanza dei (o la poca chiarezza sui) molteplici e concatenati anelli intermedi era una lacuna che – se come credo è stata riempita – giustifica la (faticosa) lettura degli atti parlamentari. A conferma, questa lettura si è rivelata quantomai istruttiva per ciò che riguarda il potenziale di frammentazione della quota proporzionale. Come rilevato, al passo – rapido, ma lungo – dalla rigidità iniziale della DC a una soluzione assai più permissiva si addicono spiegazioni complesse; e benché queste spiegazioni comportino l'aggiunta di qualche libertà interpretativa ai documenti, difficilmente si può negare la plausibilità di una conclusione nella quale tutti gli elementi immaginabili sembrano rafforzarsi a vicenda: si tratti della priorità della questione dei turni, che indurrà il PDS a schierarsi subito con i partiti minori e Mattarella a seguirlo a ruota; oppure, delle prospettabili difficoltà elettorali dalle quali la DC è spinta a difendersi con lo scorporo; o, infine, della mano che lo scorporo le darà per isolare l'avversario e per condurlo, nonostante la tardiva conversione, a una completa sconfitta.

Appunto questa sconfitta avvia al terzo risultato, cioè a un'inequivocabile graduatoria di abilità e di successo nell'arena parlamentare. In fondo alla graduatoria va – senza sorprese – il PDS, il quale partiva certo svantaggiato da scelte particolarmente difficili (e, per esser chiari, condivisibili); ma ne ha fatto una difesa straordinariamente maldestra, non presentando mai un testo organico di riforma, depositando emendamenti disparatissimi, offrendo disponibilità con una mano (Collegio unico nazionale) e togliendola con l'altra (soppressione dello scorporo), salvo finire nell'angolo su tutto. Anche questo, sicuramente, ha facilitato il compito della DC, una seconda classificata che ha saputo valersi di idee più chiare, di un relatore assai efficiente e di un oculato realismo che le ha permesso di scambiare concessioni reputate minori con altre prioritarie. Del realismo democristiano e dell'inefficienza del PDS, tuttavia, hanno beneficiato soprattutto i partiti minori, i quali – è vero – lottavano per la sopravvivenza; ma, nei limiti dettati dal referendum, sono stati capaci di ottenere il meglio, o il meno peggio, di tutto: un turno unico che, rispetto all'alternativa, prometteva di stipulare alleanze con i grandi partiti da posizioni di forza, come confermeranno l'andamento e l'esito delle successive trattative pre-elettorali; e il correttivo proporzionale dotato del maggior po-

tenziale di frammentazione possibile, anch'esso puntualmente verificato il 27 marzo.

Se è per questo che viene lamentata la mediocrità della nuova legge, dunque, i responsabili sono presto identificati. Ma, ovviamente, la tenace difesa del passato fatta dai «piccoli» avrebbe potuto essere più o meno contenuta da un minimo di non belligeranza (se non proprio di coordinamento) fra i «grandi». Invece, DC e PDS, abilmente o maldestramente concentrati nello sforzo di trarre gli altri sulle proprie posizioni, hanno finito col farne il gioco, con l'aria di guidarlo.

Perlomeno, questo è quanto suggerisce il senno di poi, mentre in parlamento i calcoli e gli obiettivi per cui ognuno si è battuto, e i comportamenti conformemente adottati, rimangono quelli che sono stati descritti. Com'è frequente, però, l'ironia della sorte ne ha fatto in buona parte giustizia e l'artefice principale della legge – la scomparsa DC – probabilmente si augurerebbe oggi di ritentare con il doppio turno, mentre il PDS riconoscerebbe di esser stato troppo, e inutilmente, fiducioso nei confronti dei partiti minori. Né l'una né l'altra cosa possono modificare ciò che è stato; ma, forse, suggeriranno soluzioni appropriate al parlamento in carica, se e quando tornerà sulla riforma.

Riferimenti bibliografici

- Camera dei Deputati (1993a), *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, I Commissione Permanente, Roma, Camera dei Deputati.
- (1993b), *Resoconto Sommario*, Roma, Camera dei Deputati.
- Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1985a), *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, I, Roma, pp. VII-558.
- Camera dei Deputati – Senato della Repubblica (1985b), *Resoconti stenografici delle sedute della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, III, Roma, pp. VII-966.
- Carducci M. (1994), *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. Massari e G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, pp. 181-219.
- D'Alimonte, R. e A. Chiaramonte (1993), *Il Nuovo sistema elettorale italiano. Quali alternative?*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XXIII, pp. 513-547.
- Di Palma, G. (1981), *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento Italiano*, Bologna, Il Mulino.

- Maran F. (1993), *Parlamento, governo, sistema elettorale*, Università di Bologna, Tesi di Laurea.
- Pasquino G. (1986), *I sistemi elettorali*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, pp. 339-365.
- (1994), *I sistemi elettorali*, estratto, dalla nuova edizione di G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, pp. 333-360.
- Senato della Repubblica (1993a), *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, I Commissione, Roma, Senato della Repubblica.
- (1993b), *Resoconto Sommario*, Roma, Senato della Repubblica.