

# Storia di una legge e dei suoi registi

*Diciassette mesi di lavoro. Due forti volontà, quella del presidente della Repubblica e quella del presidente del Consiglio, che vincono su tutto il parlamento. Una serie di violazioni da non dimenticare*

**Andrea Fabozzi**

**I**l governo non si occupi di legge elettorale». La storia dell'Italicum comincia con un'intervista al Tg1 della sera di Matteo Renzi, due giorni prima di vincere le primarie per la segreteria del Pd, era il 6 dicembre 2013.

Il 3 dicembre la Corte costituzionale, dopo otto anni di attesa, aveva cominciato l'esame della vecchia legge Calderoli, il famoso Porcellum. Renzi, non ancora pienamente in pista, aveva qualche ragione per temere la decisione: voleva essere lui l'artefice del nuovo sistema di voto. Il suo piano prevedeva di scavare il terreno sotto i piedi del governo Letta, costruendo un'alternativa alla maggioranza proprio sulla riforma elettorale. Che del resto era la grande incompiuta della politica italiana; anche Letta l'aveva messa in un angolo, per concentrarsi su una riforma costituzionale dall'impalcatura barocca. Crollata miseramente, qualche giorno prima dell'inizio della nostra storia, perché Berlusconi si era sfilato all'ultimo voto.

In quel dicembre 2013 la riforma della legge elettorale langue in continui rimpalli tra le commissioni di senato e camera, e anche il Pd non sa che fare, imbambolato dalle primarie. Quando i giudici della Consulta si riuniscono in udienza, nei palazzi della politica si diffonde la voce che sarà una decisione lunga, arriverà non prima di gennaio. A quel punto il nuovo segretario del Pd avrà avuto il tempo di dare le carte. Con una mossa irrituale, il presidente della Corte costituzionale Silvestri fa uscire un comunicato

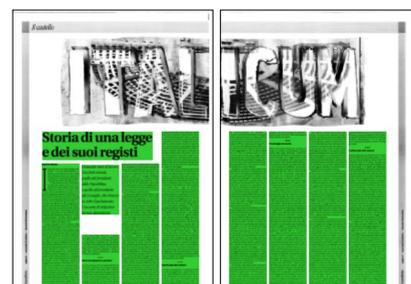
stampa per smentire le voci. Avverte che la decisione arriverà l'indomani. E così il 4 dicembre, alle 18.00 in punto, ecco la notizia che la Corte costituzionale ha bocciato il Porcellum, sia per l'abnorme premio di maggioranza che per le liste bloccate. Il comunicato si conclude con una frase importante: «Resta fermo che il parlamento può sempre approvare nuove leggi elettorali, secondo le proprie scelte politiche, nel rispetto dei principi costituzionali». La questione sarà meglio affrontata nelle motivazioni (arrivate il 13 gennaio) ma è subito chiaro che la precisazione dei giudici significa due cose: 1) Il parlamento, pur eletto con una legge illegittima, può andare avanti per scrivere una nuova legge elettorale. 2) Intanto una legge elettorale valida e funzionante c'è, ed è quella che risulta dalla cancellazione degli aspetti illegittimi del Porcellum. Vale a dire un sistema proporzionale con soglie di sbarramento. Renzi, ancora sindaco di Firenze, la prende malissimo: «Torna la legge della prima Repubblica», dichiara. Poi vince le primarie.



## Renzi da segretario a premier

La prima mossa del neo segretario Pd è un incontro al Quirinale con Giorgio Napolitano, mercoledì 11 dicembre 2013. Parlano, informa la nota ufficiale, di legge elettorale e di riforme costituzionali. Renzi ottiene subito che l'esame delle proposte sul sistema di voto venga spostato dal senato, dove la maggioranza non ha i numeri, alla camera. Gli alleati centristi del governo Letta non vorrebbero, ma Renzi li piega con il sostegno decisivo di Sel e del Movimento 5 Stelle, che consentono l'accelerazione iniziale di questa storia, immaginando un esito diverso. Renzi comincia con gli ultimatum: «La camera deve approvare il testo entro il 31 gennaio», «entro il 25 maggio dobbiamo portare a casa la legge». Le continue scadenze non saranno quasi mai rispettate, e il segretario del Pd le modificherà ogni volta senza imbarazzo e con lo stesso piglio perentorio. Vuole dettare il ritmo al parlamento e instillare la minaccia della crisi. Farà lo stesso con la riforma costituzionale.

Il 2 gennaio è il giorno della lettera a tutti i segretari degli altri partiti. E a tutti i cittadini, informati dal segretario via *enews* delle proposte sulla riforma elettorale. Il Pd, che non ne ha mai discusso, offre tre diverse soluzioni: 1) Il sistema spagnolo (proporzionale con sbarramento, piccole circoscrizioni)



corretto con un premio di maggioranza. 2) La legge Mattarella (collegi uninominali) corretta con un ulteriore premio di maggioranza. 3) Il doppio turno dei sindaci, corretto con una soglia di sbarramento più alta. La proposta mette in imbarazzo il M5S, che ordina ai parlamentari di non rispondere per «non cedere alle provocazioni»; conquista Berlusconi, al quale piacerebbe il sistema spagnolo; agita Letta che vede andare in crisi la sua maggioranza. Anche perché Renzi comincia a ripetere quotidianamente che «la riforma si scrive con l'opposizione». I due si incontrano a palazzo Chigi il 10 gennaio, l'incontro va male. Letta lo ammonisce: la prima missione del segretario Pd non può essere mettere in crisi il governo guidato da un esponente Pd. Renzi il giorno dopo torna da Napolitano, a un mese esatto di distanza dal primo incontro dell'11 dicembre. E ancora parlando di legge elettorale. Napolitano riceve anche Alfano, preoccupatissimo. Renzi è in contatto quotidiano con Verdini - il braccio destro di Berlusconi è un amico di Tiziano Renzi e ha presentato il figlio trentenne Matteo al Cavaliere nel 2005 - e comincia a martellare Letta nelle riunioni del Pd. Tra i due si propone nel ruolo di mediatore Dario Franceschini, ministro nel governo dell'uno prima e in quello dell'altro poi. Il 18 gennaio è il giorno del patto del Nazareno, di cui conosciamo ogni dettaglio dell'ambientazione (Berlusconi nella sede del Pd, nella stanza da poco lasciata da Bersani, sotto la foto di Kennedy e di fronte a quella di Castro e Guevara, Gianni Letta e Lorenzo Guerini testimoni quasi muti), conosciamo il comunicato finale, quello famoso della «profonda sintonia» su legge elettorale e riforma costituzionale, ma ancora ignoriamo i contorni precisi. In quel patto (segreto) secondo i racconti allusivi di fonte berlusconiana, ci sarebbe stato spazio anche per la giustizia. Berlusconi al Nazareno viveva il suo rientro sulla scena politica, dopo la condanna definitiva e la decadenza dal senato, e già guardava al ricorso di Strasburgo per il quale sarà decisiva la posizione del governo italiano (che sta per arrivare in questi giorni, quasi tre anni dopo).

Il 20 gennaio Renzi presenta il patto del Nazareno alla direzione Pd, Berlusconi lo elogia: «Ha rappresentato in modo chiaro e corretto i contenuti della nostra intesa». È la prima versione dell'Italicum, sistema studiato per Renzi dal politologo Roberto D'Alimonte e chiamato così per la prima volta (in un tweet) da Andrea Romano, allora deputato di Scelta civica e oggi vice direttore dell'*Unità*. Prevede tre soglie di sbarramento (5, 8 e 12 per cento, rispettivamente per i partiti coalizzati, per quelli non coalizzati e per le coalizioni) e soglia al 35% per avere accesso al premio di maggioranza (di 340 deputati) altrimenti ballottaggio (327 seggi in palio), liste bloccate, nessun obbligo di parità tra i sessi nelle candidature. «Non sono possibili modifiche in parlamento - avverte Renzi - altrimenti va all'aria tutto, compresa la riforma costituzionale». In due giorni è lui stesso ad autorizzare i primi cambia-

menti. Nella commissione affari costituzionali c'è la prima scena poco edificante, anticipo di un modo di procedere che diventerà la regola. Il presidente e relatore Sisto, di Forza Italia, annuncia il deposito del testo al mattino del 22 gennaio, poi deve rinviare più volte perché Verdini, Renzi e Alfano stanno ritoccano i dettagli. Entra ed esce una clausola per salvare la Lega, le preferenze restano fuori malgrado gli strepiti della minoranza Pd («faremo le primarie per scegliere le candidature», promette il segretario); alla fine il testo arriva in commissione alle otto di sera. È la 23esima proposta di riforma della legge elettorale presentata nella legislatura, due soli articoli per 15 pagine. Ed è anche incompleta, per la fretta mancano le tabelle sui collegi elettorali. In 24 ore diventerà il testo base.



## Il primo giro alla camera

In prima commissione la minoranza Pd è in realtà maggioranza, eppure Renzi ottiene subito dai bersaniani il ritiro di tutti gli emendanti che puntavano a introdurre le preferenze. «Solo Renzi e Berlusconi possono modificare l'accordo», dichiara candidamente il relatore. E lo modificano. Non perché ascoltano l'appello dei costituzionalisti (lo pubblica il *manifesto* con molte delle firme che leggete anche in questo inserto), da Renzi definiti «un manipolo di scienziati del diritto». Lo cambiano perché Napolitano pensa che la soglia del 35% per il premio sia troppo bassa (l'incostituzionalità del Porcellum è ancora fresca) e perché Alfano è preoccupato di non raggiungere il 5%. La prima soglia sale al 37,5%, la seconda scende al 4,5%. Trascinata di corsa in aula, la legge elettorale però si ferma. Nelle prime due settimane di febbraio Renzi stringe il cappio attorno a Letta, fino a che il presidente del Consiglio prima promette «non cederò a manovre di palazzo», poi si dimette.

Ora Renzi è a palazzo Chigi. Nel discorso della fiducia chiarisce che la legislatura «ha senso» solo se fa la riforma della legge elettorale, del senato e del Titolo V: «Sono tre facce della stessa medaglia». L'Italicum, lungi dall'essere approvato in prima lettura entro febbraio, come prometteva il premier, è fermo alla camera per la convergente insidia al patto del Nazareno della minoranza Pd e del partito di Alfano. Per togliere a Renzi la carta delle elezioni anticipate, chiedono di rinviare l'applicabilità della nuova legge elettorale all'entrata in vigore della riforma costituzionale. Oltre al senso politico c'è un senso logico: il doppio turno per due camere elettive è una follia, il ballottaggio può dare due esiti diversi.

È il primo momento di difficoltà dell'Italicum e del governo, anche perché gli emendamenti dei dissidenti possono essere votati a scrutinio segreto. Berlusconi non accetta altre modifiche e Renzi ha giurato - persino nel discorso in parlamento - di mantenere fede all'accordo. Alla fine il Cavaliere lo

salva. Rinnova il suo investimento sul giovane premier e accetta che l'Italicum venga cambiato. Non con l'emendamento Lauricella (minoranza Pd), ma con un altro persino più drastico di D'Attorre (allora anche lui nel Pd) che cancella del tutto l'articolo 2, quello del senato. La nuova legge elettorale sarà valida solo per la camera. Anche qualche renziano mastica amaro e parla di sconfitta, mentre la minoranza Pd con l'allora capogruppo Speranza festeggia. I costituzionalisti fanno notare che in questo modo, con leggi diverse per le due camere e l'ingovernabilità assicurata, si legano le mani al capo dello stato che non potrebbe sciogliere il parlamento in caso di crisi. Il Colle potrebbe non firmare? Napolitano non tentenna: «Il parlamento vada avanti».

E va avanti, superando anche i voti segreti dove la minoranza Pd riesce solo a far tremare il governo provando a inserire le preferenze e le «quote rosa». Nel voto segreto il governo si salva solo per una decina di voti (grazie a tutti i ministri e sottosegretari pre-cettati in aula), nel voto finale palese però i dissidenti Pd svaniscono: nessun contrario, nessun astenuto, solo 23 assenti (tra i quali Bindi, Letta e Civati). Bersani vota la legge e dichiara: «Al senato bisognerà cambiarla». Intanto passa con 365 sì. Renzi festeggia la prima vittoria sui «gufi».



## Il passaggio al senato

Ma la corsa, improvvisamente, si ferma. Al senato la riforma costituzionale scavalca quella della legge elettorale. L'Italicum, che il premier prometteva di «portare a casa entro le europee» (25 maggio 2014), si riaffaccia in commissione solo a metà novembre. E subito, nelle audizioni della affari costituzionali presieduta da Anna Finocchiaro, ci si accorge del problema. «In un sistema bicamerale non possono esserci due leggi elettorali diverse», dice il costituzionalista Silvestri. Era - si ricorderà - il presidente della Corte che ha bocciato il Porcellum. L'incongruenza è evidente: eleggere la camera con l'Italicum e il senato con la legge residuata dal Porcellum (il cosiddetto Consultellum) porterebbe il caos in parlamento. Lo fanno notare anche altri costituzionalisti. E aggiungono critiche al sistema delle liste bloccate e al premio eccessivo. La maggioranza non le ascolta. Sente invece il presidente del Consiglio che, dopo aver lasciato la legge nel limbo per otto mesi, adesso vuole che venga approvata in un mese solo: «Entro dicembre». Ma proprio a novembre arriva la conferma che ci sarà un'altra scadenza di cui tenere conto: Napolitano si dimetterà in tempi brevi. Il programma di Renzi si complica; c'è la riforma costituzionale alla camera, l'Italicum è di fronte a un senato riotto e senza una maggioranza stabile, bisogna trovare un successore al Colle. Il premier sblocca un dossier per volta e Napolitano lo aiuta. Lo riceve più volte al Quirinale, insieme studiano il calendario dei lavori d'aula. Il vecchio presidente ritarda le sue

dimissioni effettive (fino al 14 gennaio 2015) - dopo le quali le camere devono sospendere i lavori e scegliere il successore - per dare tempo al giovane premier di condurre in porto le «sue» riforme. Non solo, interviene ripetutamente per tenere a bada i «frenatori», cioè la minoranza Pd. Nel frattempo l'Italicum è cambiato ancora. Il 5 novembre 2014 Renzi incontra per la terza volta Berlusconi, questa volta lo riceve a pranzo a palazzo Chigi e oltre a Gianni Letta si siede a tavola Verdini. Il menù è la modifica della legge elettorale che Renzi fa ingoiare al Cavaliere. La soglia per ottenere il premio al primo turno sale al 40% - la percentuale che il Pd ha raccolto alle europee - ma il premio andrà alla lista singola e non più alla coalizione, mentre la soglia di sbarramento scende al 3% in ossequio al crollo di Alfano nei sondaggi. Berlusconi brilla per generosità, in cambio non ottiene molto: la promessa che non si andrà al voto anticipato e un'intesa sul metodo per scegliere il successore di Napolitano: Renzi cercherà l'accordo con il Cavaliere.

Per la prima richiesta Forza Italia si garantisce con una nuova clausola «di salvaguardia» che rinvia l'entrata in vigore della legge al luglio del 2016; per la seconda si fida. Come già alla camera, l'esame dell'Italicum in commissione viene interrotto bruscamente e si passa all'aula. Ma a Renzi serve ancora una cosa: avviare la discussione della legge a dicembre, così da poter contingentare i tempi nel mese successivo. Il presidente Grasso approva. La riforma elettorale viene «incardinata» in aula alle sette e mezza del mattino del 20 dicembre, ultima seduta prima della pausa natalizia, al termine di una «notturna» in cui viene votata la fiducia alla legge di stabilità. La relatrice Finocchiaro parla per tre minuti appena.

Berlusconi ha firmato il secondo patto del Nazareno e la versione bis dell'Italicum, ma non è certo che i suoi senatori intendano seguirlo fino in fondo. L'accordo penalizza troppo Forza Italia. In più resiste la contrarietà della minoranza Pd ai capilista bloccati, ai quali nel frattempo si è aggiunta la possibilità delle pluricandidature (fino a dieci). Il governo teme soprattutto i voti segreti. Renzi deve ancora una volta blindare il dibattito in aula, non gli basta aver saltato la commissione. E non gli basta minacciare ogni giorno le elezioni anticipate, il che contraddice, oltretutto, il via libera alla clausola di garanzia. La legge insomma non è urgente (sarà applicabile dopo un anno e mezzo) ma deve passare subito, prima della convocazione delle camere in seduta congiunta per l'elezione del nuovo capo dello stato. Il trucco questa volta ha un nome e cognome: Stefano Esposito.

Il senatore del Pd, area giovani turchi, firma «lo strumento parlamentare che mi consente di approvare la legge elettorale in 48 ore» minacciato da Renzi alla minoranza Pd. Minoranza che avrebbe i voti, una trentina, per mandare sotto il governo e cancellare i capilista bloccati. L'emendamento Esposito viene presentato in sordina - secondo i

leghisti che esibiscono un video anche fuori tempo massimo - lo deposita il senatore ma è stato preparato nell'ufficio legislativo della ministra Boschi. È una follia procedurale: un indice dell'Italicum che in nove punti riassume tutto il contenuto dell'ultimo patto del Nazareno. Non ha contenuto «precoativo» e non modifica nulla, non dovrebbe essere ammesso alle votazioni. Al limite dovrebbe essere votato per ultimo. E invece la vice presidente del senato Fedeli - Grasso in quei giorni sostituisce il presidente della Repubblica - lo mette in votazione per primo. Cadono così tutti gli emendamenti pericolosi per il governo e le migliaia di emendamenti ostruzionistici della Lega. Ma il risultato è un testo di legge «redatto con tecnica normativa inusuale» che «potrebbe rendere più complessa l'applicazione e l'interpretazione», come scrive il comitato per la legislazione della stessa camera. La legge fa un altro passo in avanti con 184 Sì. I senatori Pd contrari alla fine sono 24: non votano no, si limitano a non partecipare al voto. In questo modo i voti favorevoli di Forza Italia non risultano determinanti. È il 27 gennaio 2015 e Renzi può twittare: «E due. Il coraggio paga».



## L'ultimo atto alla camera

Questa volta passano solo due mesi. A inizio aprile l'Italicum arriva alla camera e c'è subito una data di scadenza: Renzi vuole il sì definitivo entro il 27 aprile. Dunque non vuole che venga toccato nulla rispetto al testo del senato. «C'è spazio per riflessioni, non per modifiche», informa la ministra Boschi. Il problema per il governo è che in commissione i deputati della minoranza Pd, decisi quanto meno a far cadere le pluricandidature, sono la maggioranza: 12 sui 23 del gruppo. E così l'Italicum non ha la maggioranza in commissione. Il problema viene ri-

solto sostituendo 10 «dissidenti» (due si adeguano), che peraltro non protestano più di tanto, non si rivolgono alla giunta per il regolamento, e passata la tempesta tornano placidamente in commissione. Tra loro c'è Bersani. Cadono così tutti gli emendamenti che avrebbero potuto mettere il governo in difficoltà. Per protesta i deputati di tutte le opposizioni lasciano la commissione. Cadono anche i loro emendamenti. Ne restano appena una decina e vengono tutti respinti. La legge arriva in aula. Renzi twitta: «È la democrazia, avanti su tutto!». Nel frattempo il professore che ha scritto la legge, D'Alimonte, ammette senza remore: «Con l'Italicum ci sarà l'elezione diretta del premier».

Le opposizioni, alle quali si è aggiunta Forza Italia, scrivono a Mattarella: non consenta la fiducia sulla legge elettorale. C'è solo un precedente nella Repubblica, la legge «truffa» del '53, e un altro durante il fascismo, la legge Acerbo. Dal Quirinale si replica che è faccenda da regolamenti parlamentari. In realtà anche la Costituzione, all'articolo 72, dice che per le leggi elettorali è sempre assicurata la «procedura normale di esame e approvazione». Il regolamento della camera, poi, stabilisce che la questione di fiducia non può essere posta «su tutti quelli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per scrutinio segreto», come le leggi elettorali. Ma il governo vuole evitare precisamente il voto segreto. Napolitano si fa sentire anche da senatore a vita - «guai se si ricominciasse da capo». E la presidente della camera Boldrini lascia fare. Le fiducie alla fine saranno tre, sui tre articoli a rischio modifica. La minoranza Pd si spacca: una parte vota comunque la fiducia al governo, una parte più piccola non partecipa al voto. Sono 38 deputati, tra loro Bersani, Letta, Cuperlo e Bindi. Il voto finale arriva il 4 maggio, a scrutinio segreto: l'Italicum diventa legge con 334 sì, poco più della metà dell'aula. L'altra metà è vuota.