

Saggi Epoké



Federico Fornaro

Elettori ed eletti

Maggioritario e proporzionale nella storia d'Italia

edizioni epoké

ISBN 978-88-99647-48-3
ISBN (ePub) 978-88-99647-49-0
ISBN (Kindle) 978-88-99647-50-6

©2017 Edizioni Epoké
Prima edizione: 2017

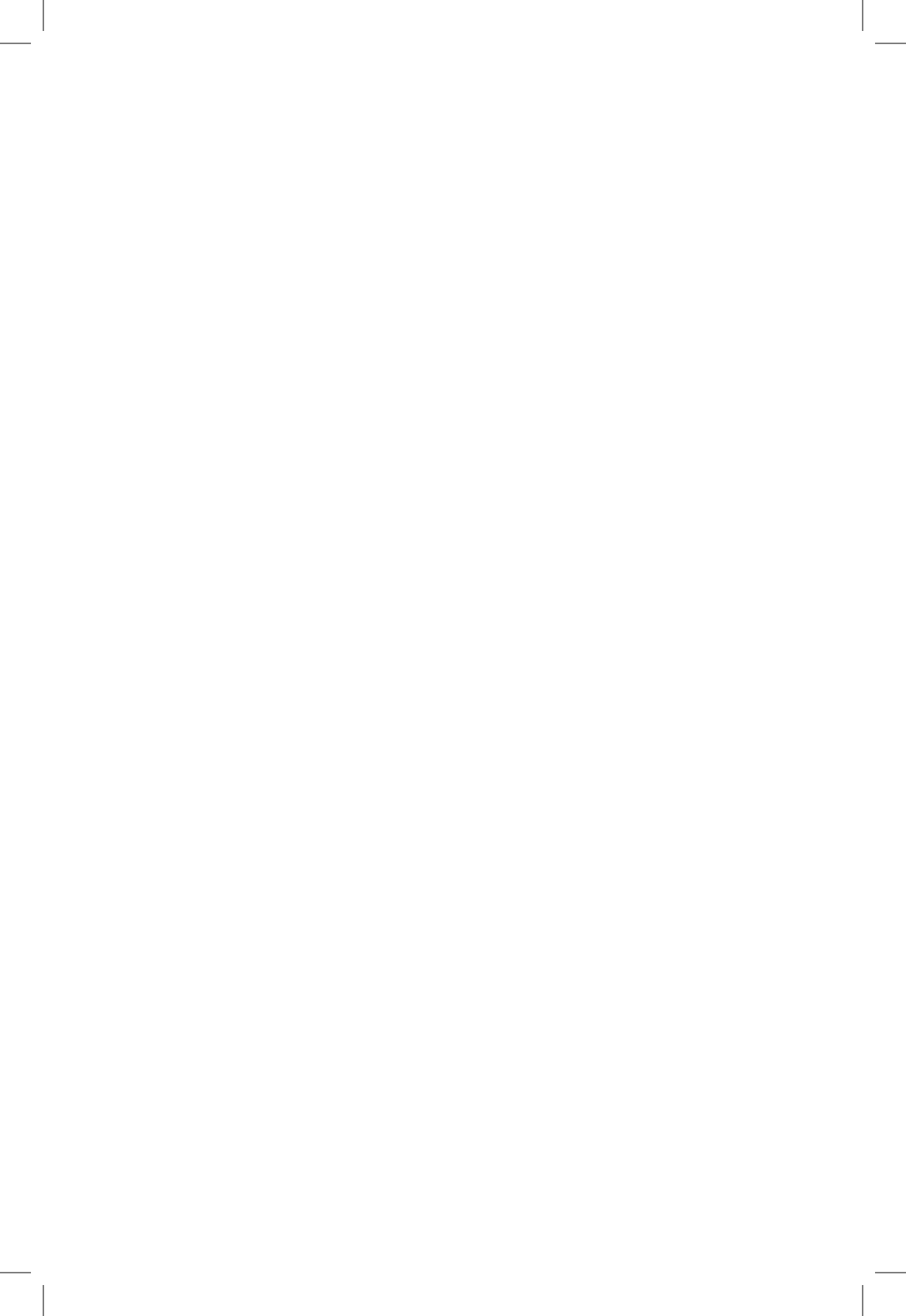
Edizioni Epoké. Via N. Bixio, 5
15067, Novi Ligure (AL)
www.edizioniepoke.it
epoke@edizioniepoke.it

Editing e progetto grafico: Martina Gambarotta, Simone Tedeschi,
Edoardo Traverso.
In copertina: *Elettori ed eletti*, illustrazione di Bruno Farinelli

I edizione

Finito di stampare nel mese di marzo 2017.
Tipografia Pressup srl, Roma.

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta o archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore.





INDICE

INDICE DELLE TABELLE

p. 9

INTRODUZIONE

p. 13

CAPITOLO UNO

**Maggioritario e proporzionale:
istruzioni per l'uso p. 31**

1.1 Le due grandi
famiglie: maggioritario e
proporzionale **p. 32**

1.1.1 Le formule
maggioritarie **p. 34**

1.1.2 Le formule
proporzionali **p. 38**

1.1.3 Correttivi alle formule
proporzionali **p. 53**

1.1.4 Le formule miste **p. 55**

1.2 La scelta degli eletti **p. 57**

1.3 La grandezza del
collegio **p. 59**

CAPITOLO DUE

**Breve storia della legislazione
elettorale dall'Unità a
oggi p. 63**

2.1 La «democrazia dei
notabili» **p. 63**

2.2 La riforma elettorale con il
passaggio allo scrutinio di lista
(1882-1891) **p. 68**

2.3 Il ritorno al collegio
uninominali (1892 -
1913) **p. 72**

2.4 L'allargamento del suffragio
(1913) **p. 74**

2.5 Il sistema proporzionale
(1919 - 1921) **p. 78**

2.6 La legge Acerbo
(1924) **p. 83**

2.7 La «democrazia dei partiti»
p. 86

2.8 Legge elettorale
dell'Assemblea Costituente
(1946) **p. 88**

2.9 Legge elettorale della
Camera dei Deputati
(1948) **p. 91**

2.10 Legge elettorale del Senato della Repubblica (1948) **p. 93**

2.11 La parentesi della «legge truffa» (1953) **p. 96**

2.12 Le «leggi Mattarella» (1993) **p. 100**

2.13 I parlamentari italiani eletti all'estero **p. 108**

2.14 Il «Porcellum» (2005) **p. 110**

2.15 La sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014 **p. 115**

2.16 «Italicum» e «Consultellum» **p. 118**

CAPITOLO TRE

La via maestra **p. 125**

APPENDICE

I sistemi elettorali degli altri (Germania, Spagna, Francia e Regno Unito) **p. 133**

BIBLIOGRAFIA

p. 145

FEDERICO FORNARO

p. 160

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1.1 - Esempio di applicazione metodo del quoziente naturale p.**39**

Tabella 1.2 - Esempio di applicazione metodo Hagenbach-Bischoff (n +1) p.**41**

Tabella 1.3 - Esempio applicazione metodo Imperiali (n +2) p.**42**

Tabella 1.4 - Esempio applicazione metodo Imperiali (n +3) p.**43**

Tabella 1.5 - Riepilogo risultati con i quattro metodi del quoziente p.**43**

Tabella 1.6 - Esempio di applicazione metodo d'Hondt p.**45**

Tabella 1.7 - Esempio di applicazione metodo Sainte-Laguë «puro» p.**47**

Tabella 1.8 - Esempio di applicazione metodo d'Hondt variante belga p.**48**

Tabella 1.9 - Esempio di applicazione metodo Sainte-Laguë modificato p.**49**

Tabella 1.10 - Riepilogo distribuzione dei seggi con i diversi metodi del divisore p.**50**

Tabella 2.1 - Ballottaggi (1861 - 1880) p.**66**

Tabella 2.2 - Ballottaggi (1892 - 1913) p.**73**

Tabella 2.3 - Trasformazione voti in seggi «leggi Mattarella» p.**106**

Tabella 2.4 - Trasformazione voti in seggi «Porcellum» (2006 - 2013) p.**119**

Tabella 3.1 - Germania. Voti e seggi del partito vincitore elezioni 2002 - 2015 p.**136**

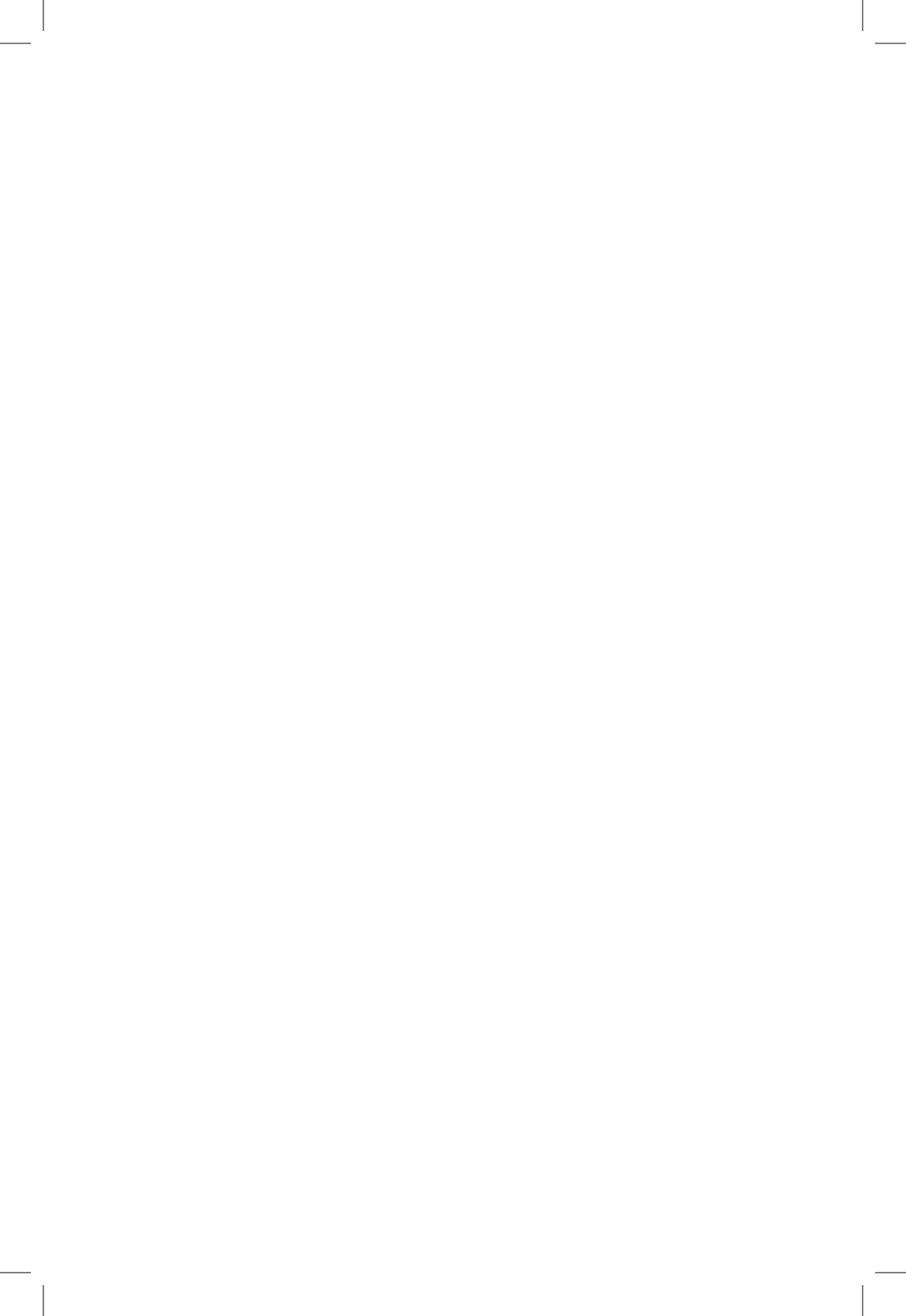
Tabella 3.2 - Spagna. Soglia di sbarramento circoscrizionale implicita p.**137**

Tabella 3.3 - Spagna. Voti e seggi del partito vincitore elezioni 2000-2016 p.**138**

Tabella 3.4 - Francia. Voti e seggi del partito vincitore elezioni 2002-2012 p.**140**

Tabella 3.5 - Regno Unito. Voti e seggi del partito vincitore elezioni 2001-2015 p.**141**

Tabella 3.6 - Europa. Sovrarappresentazione primo partito nelle ultime elezioni p.**143**





Introduzione

Spesso negli ambienti più diversi si sente ripetere che quello dei sistemi elettorali è un tema oscuro che interessa solo gli addetti ai lavori. Tra quest'ultimi, poi, non è raro ascoltare che, in fondo, ci sono da affrontare e da risolvere problemi ben più importanti e urgenti. In altri termini, non c'è mai stata nel nostro Paese una consapevolezza diffusa della loro rilevanza nella vita democratica di una nazione.

Non ha certo giovato a riguardo la tradizionale ritrosia della cultura italiana a esplorare territori di frontiera, dal momento che la materia elettorale è «percorribile tanto da giuristi quanto da scienziati della politica» (Luciani, 1991: IX). Eppure è stato autorevolmente sottolineato come «i sistemi elettorali non soltanto sono lo strumento più manipolativo della politica, ma anche plasmano il sistema partitico e incidono sulla determinazione della rappresentanza» (Sartori, 2013: 9) e soprattutto «costituiscono un vero e proprio filtro tra la società e politica ovvero, meglio, tra la società e le istituzioni di rappresentanza e di governo» (Pasquino, 2006: 7).

Essi rappresentano dunque uno strumento di fondamentale importanza per il buon funzionamento dei sistemi politici e delle assemblee legislative, perché se il «filtro» funziona male a risentirne in negativo è l'intera società, a cominciare dal modello della democrazia rappresentativa¹, che può andare incontro a pericolose crisi di legittimazione. In tal senso è utile tenere presente le sei funzioni fondamentali svolte dalle elezioni, spesso trascurate nel dibattito pubblico (Lanchester, 1981: 35):

- legittimità delle istituzioni;
- rappresentanza di opinioni e interessi;
- determinazione indirizzo politico da parte del corpo elettorale;
- integrazione;
- ricambio periodico delle élites;
- controllo tra i concorrenti e sull'amministrazione.

Il sistema elettorale può essere descritto come un complesso di regole che governano la traduzione dei voti espressi in una competizione elettorale in seggi e «in quanto tale, costituisce nel contempo un vincolo e una risorsa per tutti coloro – elettori, partiti, candidati – i quali, a vario titolo, concorrono a determinare la rappresentanza politica» (D'Alimonte e Chiaramonte 1995: 37).

Sebbene sia indubbio che «gli universi di significato connotati dall'espressione “sistema elettorale” possono essere i più vari» (Luciani, 1991: 29), appare indispensabile sottolineare il carattere di complessità sistemica di uno strumento in cui interagiscono almeno dieci elementi costitutivi e distintivi:

¹ Sulla nozione di «democrazia rappresentativa» si rimanda a Bobbio (2010: 98-101).

- la formula elettorale intesa come il meccanismo di traduzione di voti in seggi;
- la dimensione del collegio sia in termini di numerosità di seggi da attribuire sia demografica ovvero di numero di elettori potenziali;
- soglia di rappresentatività elettorale;
- ampiezza complessiva del corpo elettorale e regolamentazione dell'elettorato passivo;
- modalità di scelta dei candidati prima della presentazione delle liste (primarie oppure livello di democraticità delle decisioni nella formazione della lista);
- modalità per l'esercizio del diritto di voto (iscrizione automatica o volontaria alle liste elettorali);
- modalità di voto (uguaglianza, libertà e segretezza del voto);
- modalità di scelta dei rappresentanti da eleggere da parte dell'elettore (lista aperta con preferenze, lista bloccata, collegi uninominali);
- disciplina dell'informazione politica e della propaganda elettorale;
- modalità di finanziamento dei partiti (contributi statali, liberalità private ecc.) e controlli sulla spesa per le campagne elettorale di partiti e candidati.

Vi è anche una definizione più limitativa di sistema elettorale (Lanchester, 1981: 85-86), inteso come il semplice meccanismo che consente la trasformazione dei voti in seggi, i cui elementi costitutivi sono tre:

- il tipo di strutturazione dei modi di scelta che l'elettore può operare nell'esprimere la sua preferenza (e tra questi è essenziale la scheda);

- l'ampiezza e il disegno delle circoscrizioni;
- la formula matematica di trasformazione dei voti in seggi.

Il dibattito sulle conseguenze politiche e istituzionali derivanti dall'adozione di differenti sistemi elettorali, invece, è sintetizzabile nella storica divisione di studiosi e politici in due grandi schieramenti contrapposti: i sostenitori del modello maggioritario e i fautori di quello proporzionale.

Per i primi il concetto chiave è quello di maggioranza. Se la democrazia deve essere in primo luogo «governo del popolo e per il popolo», cosa ci può essere di meglio che ricercare gli strumenti per interpretare quello che vuole la maggioranza del popolo: «questa è l'essenza del modello maggioritario di democrazia. La risposta maggioritaria, semplice e lineare, ha un grande fascino perché governare in accordo con i desideri della maggioranza è più affine all'ideale democratico di “governo del e per il popolo” di quanto non sia un governo responsabile di fronte a una minoranza» (Lijphart, 2014: 23).

Come è stato sintetizzato con grande efficacia, con riferimento al dibattito italiano sulle riforme elettorali in Italia nei primi anni Ottanta del secolo scorso:

In definitiva, il pregio delle proposte per l'introduzione del maggioritario è la consacrazione del ruolo di arbitro ultimo del cittadino per la formazione e il ricambio della maggioranza di governo in una democrazia pluralista, caratterizzata dalla perdita di terreno per una politica totalizzante e per modelli ideologizzati di ordine e di sviluppo ad esito obbligato. [...] Per buona parte dei fautori del maggioritario, il perseguimento degli obiettivi anzidetti è collegato

ad una semplificazione più o meno drastica del nostro multipartitismo, con l'impiego dell'ingegneria elettorale per ridurre il numero dei partiti, e comunque ridimensionare il peso di alcuni a favore di altri. [...] Di qui l'opportunità di una riforma elettorale, che stimoli le aggregazioni pre-elettorali fra i partiti ed il confronto fra le stesse, e permetta al cittadino di scegliere definitivamente la maggioranza di governo (Ruffilli, 1987: 265-266 e 275).

L'alternativa all'impostazione maggioritaria è rappresentata dal «modello consensuale» (Lijphart, 2014: 24), che, al contrario, accetta la regola della preminenza della maggioranza come una sorta di requisito minimo, ponendosi l'ambizioso obiettivo di una più ampia partecipazione al governo della cosa pubblica e di una larga condivisione delle politiche da perseguire².

Se il modello maggioritario, dunque, concentra il potere nelle mani di una maggioranza (e neppure necessariamente quella assoluta) lasciando all'opposizione³ (o più correttamente alle opposizioni rappresentate nelle assemblee legislative) le sole funzioni di controllo e vigilanza sull'operato di chi governa, quello consensuale si caratterizza per una programmatica ricerca di inclusione e di negoziazione, senza timori nell'uso dichiarato del compromesso tra portatori di istanze e interessi differenti, quando non chiaramente divergenti.

Come ci ricorda Fulco Lanchester (1981: 70), infatti, «la giustificazione sociologica del sistema maggioritario a uno

² Per una critica al modello della «democrazia consensuale» vedi Sartori (2013: 83-88).

³ Sulla differenza tra la nozione di «opposizione» e quella di «maggioranza» vedi Pizzorusso (1993).

o più turni si basava sulla compattezza della società politica che dove esprimere la scelta. Quella giuridica costruiva il suo castello su una concezione della sovranità che si fondeva sul Parlamento, sulla Nazione e sullo Stato».

Fino alla fine dell'Ottocento, l'obiettivo finale delle elezioni era relativamente semplice: scegliere i «migliori», quelli che apparivano maggiormente capaci di decidere all'interno di gruppi relativamente omogenei sul piano dei valori e degli interessi.

La richiesta di estensione del suffragio, invece, portò con sé il sistema proporzionale in ragione del «complicarsi della struttura della società politica ed il suo progressivo adeguarsi alle fratture della società civile. Le divisioni etniche, religiose e di classe emergono in primo piano, trasformando e condizionando la lotta politica: ciascun gruppo chiede di essere rappresentato, cosicché i meccanismi selettivi, derivati dalla teoria delle decisioni all'interno di corpi politici ristretti ed omogenei, non sembrano più adeguati in un contesto caratterizzato da contrasti radicali» (Lanchester, 1981: 71).

Nel '900, attraverso la contemporanea (o quasi) estensione del suffragio e la generalizzata adozione di sistemi di scrutinio proporzionale⁴ si riscrive, così, un nuovo patto sociale, che ha il suo centro equilibratore nell'assemblea elettiva, mentre, di converso, i fautori del maggioritario porranno sempre più l'accento sulla necessità di favorire una «democrazia decidente» e quindi di istituzioni rappresentative capaci di rispondere più velocemente alle domande di governo in società soggette a continue trasformazioni sociali e economiche.

⁴ Per un approfondimento sulle dinamiche dei sistemi elettorali nelle democrazie occidentali tra il 1840 e il 1880 vedi Lanchester (1981: 74-75).

La diffusione del sistema proporzionale ebbe anche il significato di porre in primo piano la questione dell'organizzazione delle masse e quindi il parallelo sviluppo e radicamento sul territorio dei partiti, che divennero i motori del sistema politico a trazione parlamentare.

In estrema sintesi, dunque, il «modello maggioritario» è connaturato alla «formula maggioritaria», mentre i sostenitori del «modello consensuale» privilegiano la «formula proporzionale».

Quelle che tradizionalmente si confrontano nel dibattito sui sistemi elettorali, quindi non sono asettiche formule matematiche o tecnicismi per addetti ai lavori, ma più concretamente e idealmente, due autentiche «visioni della democrazia»: quella maggioritaria e quella proporzionale. È innegabile, infatti, che «dal punto di vista teorico, storico e politico, sistemi maggioritari e sistemi proporzionali si fondano su “principi antitetici di rappresentanza politica”, sicché la distinzione fra i due gruppi ha ancora un senso profondo» (Luciani, 1991: 31).

I casi puri di «democrazia maggioritaria», conosciuta anche come «modello di Westminster», sono considerati il Regno Unito e, fino al 1996, la Nuova Zelanda, mentre sul fronte opposto della «democrazia consensuale» troviamo la Svizzera e il Belgio.

I caratteri principali del «modello di Westminster» sono così sintetizzabili:

- governo monopartitico (salvo rare eccezioni) con preminenza dell'Esecutivo sul Parlamento, conseguente alla consistenza numerica nella Camera dei Comuni del partito di maggioranza e alla forza del leader (capo sia del governo sia del partito);

- sistema strutturalmente bipartitico (Conservatori e Laburisti);
- sistema maggioritario a maggioranza semplice con collegi uninominali.

I caratteri principali del modello consensuale, invece, sono:

- governi di coalizione e bilanciamento dei poteri tra esecutivo e legislativo;
- sistema multipartitico;
- sistema di rappresentanza proporzionale.

Nel primo capitolo entreremo negli aspetti tecnici delle formule elettorali e di alcuni elementi costitutivi dei sistemi elettorali ad essi correlati, lasciando ad altra sede una riflessione su fattori condizionanti (e non meno importanti) la competizione elettorale quali l'informazione politica, i costi e la disciplina delle campagne elettorali e più in generale il tema del finanziamento dei partiti e della politica largamente intesa⁵.

In questa sede, appare utile rimarcare la convinzione profonda che la contrapposizione tra la cultura maggioritaria e quella proporzionale non possa essere trasformata in un confronto-scontro tra tifoserie né tanto meno essere caratterizzata da un atteggiamento manicheo per cui da una parte c'è il bene e dall'altra il male, con, ad esempio, il maggioritario portatore di coerenza degli atti e dei comportamenti e il proporzionale sinonimo di palude e di compromessi al ribasso.

Nel dibattito italiano, ad esempio, il proporzionale è ancora oggi associato all'instabilità di governo in ragione dell'ele-

⁵ Per una rassegna critica delle regole che direttamente o indirettamente sono connesse alle elezioni vedi D'Alimonte e Fusaro (2008).

vato numero di governi succedutisi dal 1946 al 1992, dimenticando che con lo stesso sistema di scrutinio una nazione come la Norvegia nel trentennio 1935-1964 ha avuto solo cinque gabinetti, con una durata media di 70 mesi per ministero⁶.

Gli stessi economisti hanno dimostrato come in materia di controllo della spesa pubblica «non vi sia una relazione univoca tra tipo di governo e sistema elettorale», mentre vi è evidenza empirica – in una ricerca su di un campione di 46 democrazie parlamentari nel corso degli anni ‘90 – di una dimensione più elevata dell’intervento dello Stato – di quasi 7% del Prodotto Interno Lordo – nei paesi «dove prevalgono i governi di coalizione anziché governi sostenuti da un unico partito» (Tabellini, 2013).

Gianfranco Pasquino (2006:7-8) ha messo in evidenza, infatti, come i sistemi elettorali siano «strumenti le cui conseguenze non possono mai essere completamente previste, padroneggiate e manipolate» e proprio perché «qualsiasi sistema elettorale è uno strumento complesso, per la sua comprensione e manipolazione, è opportuno tenere conto tanto degli aspetti più propriamente tecnici, che esigono l’attenzione di tutti gli operatori, a cominciare dai parlamentari e dai politici, quanto di molte indispensabili specificazioni».

In materia di riforma elettorale è quindi auspicabile un approccio pragmatico e non ideologico, aperto alla sperimentazione al fine di consentire al sistema politico ragionevoli spazi di manovra e di flessibilità, anche perché nelle società contemporanee tende sempre meno ad affermarsi una «maggioranza naturale», ovvero un partito in grado di rappresentare più della metà dei voti validi espressi. Conseguentemente le esigenze di governabilità sistemiche sug-

⁶ Vedi Fisichella (2008: 316).

geriscono l'utilizzo di strumenti e meccanismi in grado di generare «maggioranze costruite» sia in campo maggioritario sia in quello proporzionale con l'introduzione di soglie di sbarramento alla rappresentanza e premi di maggioranza.

Di qui il diffondersi, sul finire del secolo scorso, dei cosiddetti «sistemi elettorali misti», in cui coesistono elementi sia di maggioritario sia di proporzionale.

Questi fattori di problematicità sono anche le ragioni di fondo che sono state alla base della scelta, largamente prevalente nelle nazioni democratiche, di non «costituzionalizzare» i sistemi elettorali, anche se un loro inserimento nelle costituzioni scritte avrebbe avuto il pregio di sottrarli alle facili tentazioni di cambiamenti *pro domo sua*, ad opera della maggioranza parlamentare di turno.

Nel caso della Costituzione italiana del 1948 è necessario ricordare che:

la pregiudiziale proporzionalista, proprio perché storicamente segnata, non reclamava alcun irrigidimento e prefigurava anzi il proprio eventuale superamento qualora le condizioni politiche del Paese fossero mutate in modo radicale rispetto a quelle originarie. Decidere di non costituzionalizzare significava perciò al tempo stesso decidere di esaltare la naturale capacità di adattamento alle scelte sul sistema elettorale agli obiettivi politici di volta in volta perseguiti, sottintendendo così le potenzialità di evoluzione possedute dal sistema politico. L'indicazione costituzionale era dunque chiara: le future trasformazioni del sistema politico avrebbero ben potuto incidere sulle regole elettorali, mentre era escluso che attraverso di queste si potesse, da subito, forzare quello in un senso o nell'altro. (Luciani, 1991: 26-27).

Appare inoltre indispensabile soffermarsi, seppur brevemente, anche sulle conseguenze indotte dalle formule elettorali sui sistemi di partito.

Già nella precedente elencazione dei caratteri dei due differenti modelli di democrazia (maggioritaria e consensuale) emergeva come il modello di Westminster poggi e al tempo stesso favorisca il bipartitismo, mentre quello proporzionale porti con sé il pluripartitismo.

Pur datate e, conseguentemente, oggetto di ripetute e severe analisi critiche⁷ (sia dal punto vista concettuale sia da quello più strettamente empirico), le cosiddette «leggi di Duverger» rappresentano ancora oggi un'utile «guida semplificata» per comprendere l'influenza del metodo di scrutinio sul sistema dei partiti (Duverger, 1970: 265):

1. la rappresentanza proporzionale tende ad un sistema di partiti multipli, rigidi, indipendenti e stabili (tranne il caso di movimenti passionali);
2. lo scrutinio maggioritario a due turni tende ad un sistema di partiti multipli, flessibili, dipendenti e relativamente stabili (in ogni caso);
3. lo scrutinio maggioritario a turno unico tende a un sistema dualista, con alternanza di grandi partiti indipendenti.

È lo stesso Duverger, nel capoverso successivo del suo libro, a mettere in guardia il lettore, invitando a considerare queste asserzioni di carattere generale e sottolineando come «in realtà, l'azione dei sistemi di scrutinio potrebbero paragonarsi a quella di un freno o di un acceleratore: un regime elettorale favorisce il moltiplicarsi dei partiti, generato dall'azione di

⁷ Per una critica alle «leggi di Duverger» vedi Cox (2005: 33-60), Fischella (2008: 167-181) e Pasquino (2014: 75-106).

altri fattori; un altro lo ostacola; ecc. Ma i metodi di scrutinio non hanno una funzione propriamente motrice, sono bensì le realtà nazionali, le ideologie, e soprattutto le strutture economiche che hanno di solito l'azione decisiva al riguardo».

Acceleratore e freno che, per rimanere all'efficace immagine dello studioso francese, sono da utilizzarsi con parsimonia e intelligenza politica in una stagione caratterizzata da «democrazie fragili», spesso soggette a gravi crisi di legittimazione.

Quando oggi in Italia, come in tutte le democrazie mature, ci si appropria al tema della riforma elettorale, infatti, non bisognerebbe mai dimenticare che stiamo vivendo da molti anni un paradosso della modernità, di cui, forse, non vi è nell'opinione pubblica una diffusa consapevolezza.

Mai come ai giorni nostri, infatti, l'opinione pubblica mondiale è stata favorevole alla democrazia: il 91,6% degli intervistati di 57 nazioni differenti (rappresentativi di quasi l'85% della popolazione della Terra) si è detto d'accordo sull'affermazione che la democrazia «sia un buon metodo per governare il loro Paese»⁸. Parallelamente il numero di democrazie elettive è cresciuto esponenzialmente raggiungendo il numero di 117 sul totale di 195 nazioni riconosciute attualmente dall'Onu. All'indomani della Seconda Guerra Mondiale erano solamente 12.

Nonostante questi dati testimonino una chiara (e non scontata se si pensa alle vicende drammatiche di molte democrazie novecentesche) vittoria sulle altre forme di governo, l'istituto della democrazia rappresentativa e uno dei suoi principali attori, i partiti politici⁹, stanno attraversando

⁸ Per approfondire i dati della ricerca vedi Van Reybrouck (2015: 9-15).

⁹ Sulla evoluzione più recente della forma organizzativa e la crisi dei partiti vedi Calise (1992), Raniolo (2004), Morlino (2006), Mair (2013),

una pericolosa crisi di legittimità, che si manifesta in occasione delle elezioni in diversi modi, il principale dei quali è la crescita dell'astensionismo a livelli spesso patologici e non più fisiologici¹⁰.

I legislatori e gli studiosi chiamati a intervenire sui sistemi elettorali non possono, perciò, ignorare il distacco crescente dalla politica e dall'atto del voto, pena ritrovarsi delle istituzioni rappresentative in apparenza "sane", ma in realtà divorate all'interno dal "tarlo" dell'astensionismo.

Il rapporto annuale *Gli italiani e lo Stato*, curato dell'Istituto di ricerca politica e sociale Demos&PI, ad esempio, segnala per il 2016 un duplice movimento. Da un lato un pericoloso aumento del distacco dallo Stato e dai partiti e dall'altro una crescita della partecipazione politica, grazie anche ai nuovi media come Internet. Questa, però, non si esprime nelle forme tradizionali, ma piuttosto, per usare le parole di Ilvo Diamanti, in una sorta di nuova «democrazia della sorveglianza»¹¹.

La fiducia nelle istituzioni politiche nel loro complesso nel nostro Paese è passata dal 41% del 2005 al 26% del 2016. In particolare, quella nei confronti del Parlamento è all'11% e quella verso i partiti si ferma a uno striminzito 6%.

Parimenti, il tema dell'*accountability* (ovvero il diritto dell'elettore di poter controllare e alla fine, il giorno delle elezioni, giudicare il comportamento dell'eletto scelto con il proprio voto) non può essere relegato ad argomento

Revelli (2013) e Mancini (2015).

¹⁰ Per una riflessione compiuta sul fenomeno dell'astensionismo in Italia mi permetto di rimandare a Fornaro (2016) e ai saggi di Fruncillo (2004) e di Tuorto (2012).

¹¹ Per i dati completi del XIX rapporto *Gli italiani e lo stato* vedi www.demos.it

di discussione accademica. Può e dovrebbe diventare uno degli assi portanti di una legislazione elettorale al passo con i tempi.

Detto in altri termini, è necessario andare oltre una pura logica di «voto strategico» (Cox, 2015) per provare a riavvicinare quanto più possibile l'eletto all'elettore, costruendo un clima di fiducia nei confronti della politica. A sua volta la politica deve dimostrare, però, di essere ancora in grado di assolvere a un compito positivo e costruttivo sia in termini di visione progettuale sia nella risoluzione dei problemi della quotidianità dei cittadini.

Quando si discute di riforma elettorale nel nostro Paese bisognerebbe, perciò, avere maggiore consapevolezza della complessità della fase storica che stiamo vivendo e, soprattutto, degli scenari di rischio che sono di fronte a noi, perché:

il futuro delle democrazie europee si gioca davanti a noi e con noi in un contesto reso difficile dalla realtà della crisi economica e delle sue conseguenze sociali, nonché dal difficile stato in cui versa la costruzione europea. Le democrazie europee possono uscirne indebolite o rinforzate. Molto dipenderà dalla capacità dei responsabili politici di dare delle risposte chiare all'altezza dei problemi e delle aspettative dei cittadini (Lazar: 2015: 95).

Urge inoltre una riflessione sul partito politico, che non può ridursi a essere solo uno strumento per formare una classe politica o più semplicemente gestire una campagna elettorale al servizio del leader di turno. Esso per parte sua può e deve essere:

anche un veicolo importante di voce dei cittadini, di formazione della loro unità di idre che interessano il paese. Infatti, come abbiano detto, la specificità della democrazia rappresentativa è di tenere insieme i due corni del potere, quello della decisione e quella dell'opinione (Urbinati, 2013: 101).

Anche per queste ragioni, le esigenze di governabilità intesa come stabilità politica (Pasquino, 2015), non possono sacrificare oltre un ragionevole limite sia il principio della rappresentanza sia quello dell'eguaglianza del voto; senza poi dimenticare che «ritenere che il sistema elettorale da solo assicuri stabilità è [...] certamente errato» (Lanchester, 1981: 193).

D'altronde, come ci ricorda Fisichella (2008: 314), l'esperienza ci dice che:

Un governo, in effetti, può essere stabile ma non omogeneo, stabile ma non efficiente, stabile ma non efficace (ricordo che un soggetto è efficiente allorché la sua azione consegue lo scopo prefisso, un'azione è efficace allorché lo scopo è raggiunto col minor costo - istituzionale, politico, economico, sociale - possibile). E se un governo, pur stabile, non è anche omogeneo, efficiente ed efficace, difficilmente potrà rispondere in forma idonea alla sua funzione. Tuttavia è altrettanto difficile che un governo possa essere omogeneo, efficiente ed efficace, se non è prima stabile. In definitiva, l'instabilità governativa è una disfunzione che intralcia i delicati meccanismi di formazione della responsabilità democratica.

Non appare quindi superfluo e inutile ribadire in questa sede come i sistemi elettorali non siano il fine, ma più correttamente un mezzo per aiutare il funzionamento delle istitu-

zioni democratiche: la democrazia è tanto più forte quanto maggiore è il suo grado di consenso e di partecipazione alle decisioni, ferme restando le esigenze primarie di un corretto ed efficace funzionamento delle assemblee elettive, a cominciare dal Parlamento.

Allo stesso modo occorre tenere presenti gli esiti potenzialmente diversi cui lo stesso sistema elettorale può condurre in contesti diversi. La conoscenza sul funzionamento dei sistemi elettorali si è certamente arricchita negli ultimi decenni grazie agli studi comparati internazionali. Questi ci aiutano a comprendere come «il fatto che un medesimo sistema elettorale possa produrre effetti molto diversi tra loro dipende dalle differenti variabili di contesto. Il contesto può risultare determinante anche in presenza di sistemi elettorali cui normalmente vengono associate funzioni diametralmente opposte» (Nohlen, 2010: 278).

In ultimo, non si può che far nostra la raccomandazione del matematico George G. Szpiro (2013: 279) sul dato oggettivo che «tutti i metodi di elezione e tutte le tecniche di ripartizione hanno i loro difetti: paradossi, stranezze, misteri, enigmi e intoppi che impediscono alle perfette procedure democratiche di restare immutabili. Non perdetevi le prossime elezioni nel vostro Paese e la successiva ripartizione dei seggi del vostro parlamento».

Nonostante la ricerca del “miglior sistema elettorale” esista da quando sono iniziati gli studi sul tema, qualsiasi riflessione in sede politica e legislativa dovrebbe necessariamente partire da una semplice realtà empirica: «non esiste un sistema elettorale senza difetti o incongruenze (sebbene anche tale valutazione dipenda dal punto di vista dell’osservatore): ciascun sistema elettorale di per sé presenta vantaggi e svantaggi» (Nohlen, 2010: 281).

Nelle società contemporanee l'obiettivo da perseguire nella scrittura di una buona legge elettorale dovrebbe essere quello di trovare un corretto e funzionale punto di equilibrio tra la rappresentanza e le esigenze di stabilità e durata dei governi e delle maggioranze parlamentare.

Infatti, se ci si limita alla pura “fotografia” degli orientamenti del corpo elettorale si corrono seri rischi in tema di funzionalità delle assemblee elettive, ma è altrettanto fuorviante di pericoli un sistema elettorale tutto orientato alla “fabbricazione artificiale” di maggioranze e di governi.

