

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

Domenico Fisichella

**TEORIA E PRATICA
DELLA RIFORMA ELETTORALE**

(da Elezioni e democrazia, Il Mulino 2003, pp. 307-320)

1. Rappresentanza e responsabilità

Abbiamo visto, percorrendo la storia politica di tante nazioni, che le formule di voto sono spesso cambiate. Orbene, a quale *ratio* risponde la sostituzione di una formula elettorale a un'altra? Non si può affatto escludere che modifiche del sistema elettorale siano introdotte per una mera esigenza di conservazione del potere politico: ad esempio, una classe dirigente che si vede messa in discussione sul piano dei consensi elettorali, può cercare di bloccare la china negativa ricorrendo a interventi di manipolazione del sistema elettorale. Ammesso che operazioni del genere possano lungamente incidere sul corso degli eventi, il problema di fondo è comunque un altro, e ha un carattere generale. Non riguarda, cioè, gli «interessi particolari» delle forze politiche in campo, ma l'«interesse generale» del sistema politico, nella specie del sistema democratico. Riproponiamo perciò l'interrogativo di partenza: a quale *ratio* risponde, sotto il profilo «sistemico», la sostituzione di una formula elettorale a un'altra? In altri termini, perché si riformano i sistemi elettorali? Per due motivi politici fondamentali, ecco la mia risposta sulla base dell'esperienza storica. Primo, si riformano per adeguare il criterio di traduzione dei voti in seggi alle esigenze della deontologia democratica. Ovvero - secondo motivo - si riformano per portare rimedio a disfunzioni del sistema politico o di qualche sua componente essenziale.

Le esigenze deontologiche sono soddisfatte dalle formule proporzionali, e tanto più sono soddisfatte quanto più il sistema elettorale sia proporzionale. Qui l'assunto di partenza è che i voti sono tutti uguali, tutti ugualmente importanti e quindi tutti degni di un uguale peso rappresentativo¹. Le esigenze funzionali, viceversa, possono essere soddisfatte da una qualsiasi formula elettorale, beninteso di tipo competitivo: si tratterà, caso per caso, di valutare qual è la disfunzione da correggere, e di intervenire con uno strumento elettorale adeguato allo scopo. Dal punto di vista del funzionamento del sistema democratico, per esempio, possono essere difetti sia l'eccessiva instabilità di governo sia la cristallizzazione governativa: ed è probabile che per ovviare a queste due specie di inconvenienti si debba fare ricorso a specie diverse di sistema elettorale².

Fin qui il discorso può apparire di una semplicità persino disarmante. Le difficoltà, peraltro, affiorano subito dopo, cioè non appena ci si chieda qual è il ruolo delle istituzioni rappresentative nelle democrazie moderne. In particolare, le difficoltà derivano dalla complessa evoluzione storica compiuta dalla natura delle assemblee parlamentari.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

I corpi rappresentativi nascono come organismi della società incaricati di trattare (negoziare, fare pressione) con il potere politico, nella specie con il monarca. In questo senso e in questi limiti - vale a dire finché l'azione dei parlamenti sul potere centrale configura, al più, una funzione di articolazione e aggregazione di interessi, e dunque di controllo sociale - è del tutto conseguente che un'assemblea riproponga nella sua composizione con aritmetica proporzionalità tutta «quella varietà di opinioni e quel contrasto di interessi» i quali, per dirla con Locke, costituiscono l'essenza della società civile³.

Con l'affermazione della prassi liberaldemocratica dello Stato, la collocazione dei parlamenti si trasforma radicalmente. Da corpi della società, accreditati ma non ancora interni allo Stato, diventano organi dello Stato, e quindi interni ad esso. Di più, diventano gli organi che per un verso esercitano la funzione eminente e preminente del controllo politico, per un altro verso concorrono a formare ed esprimere la volontà dello Stato (da qui il divieto del mandato imperativo). Adesso il parlamento fa anche la parte del governante, laddove prima faceva essenzialmente la parte del governato. Alla funzione di espressione di interessi e di controllo sociale, ha aggiunto la funzione istituzionalmente ben più significativa e vincolante di controllo politico e inoltre la funzione di deliberazione.

Certo, non ignoro che «deliberazione» può significare cose assai diverse se riferita all'esperienza presidenziale degli Stati Uniti, al sistema di gabinetto britannico, al parlamentarismo o all'assemblearismo di una certa stagione eurocontinentale⁴. Tuttavia dal mutamento di prospettiva in ordine alle funzioni della rappresentanza un dato mi pare emergere costantemente, ed è che la nozione di rappresentanza ha finito per coinvolgere e conglobare la nozione di responsabilità⁵.

Un corpo può essere rappresentativo nel senso che esso recepisce con l'esattezza e la fedeltà di uno specchio l'immagine della sottostante società civile. In tale accezione, tra l'assemblea rappresentativa e i «governati» si stabilisce un rapporto di «somiglianza». Il corpo rappresenta la nazione in quanto le somiglia, cioè la riproduce su scala ridotta ma fedele nella propria composizione. Qui rappresentanza sta appunto per somiglianza o, se si vuole, per «rappresentatività». Ma, nella misura in cui la rappresentanza è entrata nel novero degli istituti che formano la volontà dello Stato, di altrettanto si è posto il problema di una manifestazione di volontà responsabilmente espressa.

Facciamo attenzione. Il problema generale della responsabilità politica - cioè il problema del potere il quale «risponde» dei propri atti - non nasce con l'affermarsi dei sistemi politici liberaldemocratici. «Tanto per fare un esempio», scrive Sergio Cotta, «tutta la dottrina giusnaturalistica, cristiana o laica che sia, comporta, sotto il profilo politico, una teoria della responsabilità»⁶. Così, il governante medievale si sente responsabile della sua missione politica di fronte a se stesso e, soprattutto, di fronte a Dio. La formula «Ne tenir son royaume que de Dieu» è sì consapevolezza di potestà sovrana ma anche, e in primo luogo, espressione di adesione al precetto divino, di rispetto e di obbedienza alla norma posta da Dio⁷. Nemmeno si può dire che il problema di istituzionalizzare forme di controllo sul potere politico emerga con le moderne liberaldemocrazie. Per restare al caso medievale, la distinzione tra autorità spirituale e potere temporale ha certamente posto in essere un sistema di controlli, come acutamente nota-

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

va già Joseph de Maistre: «l'autorità dei papi fu la forza scelta e costituita nel Medioevo per fare contrappeso alla sovranità temporale, e renderla sopportabile agli uomini»⁸.

Ciò premesso, cosa è che rende democratico un rapporto di responsabilità politica? In altri termini, dove sta la distinzione tra responsabilità democratica e forme non democratiche di responsabilità? Sta nel ruolo partecipe e attivo riconosciuto ai governati sia in ordine alla determinazione della responsabilità, sia in ordine all'esercizio del controllo. Ma vediamo meglio.

Se proviamo a scomporre per fini di analisi il rapporto tra rappresentanza politica e responsabilità democratica, sarà possibile individuare tre dimensioni fondamentali della responsabilità: una responsabilità dell'eletto nei confronti dell'elettore; una responsabilità della rappresentanza nei confronti dell'esecutivo; una responsabilità dell'esecutivo nei confronti della rappresentanza.

Circa la prima dimensione il discorso può essere riassunto osservando che l'eletto tende a fare, o non fare, certe cose, in relazione a ciò che egli ritiene sia il gradimento della base elettorale. Qui la sanzione per un comportamento giudicato «non rispondente» è la mancata rielezione. Nel caso della democrazia di partiti - e oggi le liberaldemocrazie sono democrazie di partiti, quantomeno nel senso che continuano ad essere i partiti le unità del sistema politico che competono per raccogliere i voti dei cittadini - il quadro si modifica alquanto, anche se il disegno originale non viene necessariamente cancellato del tutto. Fuori di metafora, si passa da un rapporto nel quale sono *magna pars* le persone degli eletti, a un rapporto ove i protagonisti sono le formazioni partitiche. Come conseguenza, la sanzione consisterà soprattutto nella contrazione dei consensi al partito o ai partiti che si intendono penalizzare.

Passando alla responsabilità della rappresentanza nei confronti dell'esecutivo, essa consiste nel «dovere» della rappresentanza di esprimere o, quantomeno, di consentire l'esistenza di un governo in grado sia di promuovere lo sviluppo politico sia di mediare tra i sistemi extrapolitici e i relativi conflitti. In una democrazia di partiti tale dovere ricade sulla maggioranza parlamentare, e la sanzione per il mancato adempimento va individuata, ancora, nella penalizzazione elettorale. Infine, l'esecutivo risponde alla rappresentanza dei suoi programmi di sviluppo politico e della sua azione di mediazione tra i sistemi extrapolitici. Una valutazione negativa comporterà come sanzione l'alternanza al governo tra la maggioranza inadempiente e una nuova maggioranza parlamentare.

Se, come appare evidente, la elettività da parte dei governati costituisce un momento obbligato nel processo di formazione della responsabilità democratica, ciò comporta due conseguenze. In primo luogo, che l'elezione deve presentare caratteristiche da renderla idonea alla sua «funzione di responsabilità». In secondo luogo, che analogo problema si pone anche in relazione ai sistemi elettorali.

Circa il primo punto, due sono gli attributi fondamentali: libertà e periodicità delle elezioni. Per libertà si intende che va garantita all'elettorato almeno una possibilità di scelta tra effettive alternative. Non v'è controllo democratico sul potere, e non v'è possibilità di alternanza democratica al potere, senza opportunità di scelta elettorale tra alternative. In caso contrario l'elezione diventa una maniera di abdicare in forma coatta a favore di un capo *absolutus* o, comunque, di un rappresentante presuntivo. Per periodicità si intende che non è

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

ammessa la proroga della carica elettiva oltre i termini previsti dalla legge o dalla consuetudine⁹.

Con la periodicità si realizza un'applicazione di quello che Carì Friedrich chiama il «principio delle reazioni anticipate»¹⁰, nel senso che la consapevolezza della ripetizione delle elezioni induce l'eletto (e i partiti) a evitare quei comportamenti che possano risultare non graditi all'elettorato e quindi costare la non rielezione (o la penalizzazione elettorale).

Passando al sistema elettorale, comincio con il rilevare che esso non è strumento di responsabilità democratica se non consente la competizione elettorale, poiché un sistema non competitivo dà vita a elezioni non libere. Preciso subito che in un sistema di partiti una formula elettorale è competitiva allorché non impedisce a un partito già minoritario quanto a voti di conquistare la maggioranza dei voti, e inoltre allorché non impedisce la traduzione di tale maggioranza di voti in una maggioranza di seggi. In termini più generali, è competitiva ogni formula la quale non *pre-determina* l'impossibilità che una minoranza diventi maggioranza.

Questo tuttavia non significa, come pure si afferma talvolta, che essendo il sistema elettorale una «regola del gioco», la sua modificazione esige il consenso generale di tutte le diverse parti operanti nel sistema politico. Se tale consenso generale è possibile, tanto meglio, e senza dubbio è politicamente opportuno adoperarsi in tal senso. Tuttavia, non si può «sforzare» il criterio dell'opportunità fino a trasformarlo in un ineludibile vincolo ostativo. Infatti, se così si facesse, e dunque se in assenza del consenso generale si bloccasse ogni possibilità di riforma, si finirebbe per vulnerare il principio maggioritario, in quanto gli si contrapporrebbe di fatto ma anche di diritto (*ex facto oritur ius*) il principio unanimitario. Ora, se è vero che le garanzie per le minoranze sono l'indispensabile temperamento e limite al principio maggioritario (e anche da qui può nascere l'opportunità della ricerca, finché possibile, di ampi consensi), è però almeno altrettanto vero che tali garanzie sono primariamente soddisfatte dal connotato competitivo che comunque una qualunque formula elettorale, adottata in sostituzione di un'altra, deve presentare con chiarezza. Inoltre, l'argomento qui in discussione contiene un equivoco di base, poiché confonde tra due momenti logici e cronologici della vita delle «regole del gioco». Una volta istituite (e fatte salve le possibili successive modificazioni secondo le procedure previste dall'ordinamento giuridico e costituzionale vigente), tali «regole» valgono ovviamente per tutti. Ma non è detto che per essere tali, e per avere vigenza generale, esse debbano nascere con il consenso di tutti. Nella storia, anzi, questo è il caso probabilmente meno frequente. Quel che viceversa importa per la democraticità del sistema elettorale, vale ribadirlo, è la sua essenza competitiva¹¹.

Ciò premesso, occorre subito aggiungere che - se il requisito della competitività è condizione necessaria a rendere il sistema elettorale strumento di responsabilità democratica - non sempre è anche condizione sufficiente. Certo, tutti i sistemi elettorali «responsabili» sono sistemi competitivi; ma, ecco il punto, non tutti indifferentemente i sistemi competitivi danno, sempre e ovunque, responsabilità. Ed è muovendo da tale conclusione che dobbiamo, a parer mio, ricollegarci al discorso sulle disfunzioni del sistema politico e sul ruolo di correzione che può essere svolto dai sistemi elettorali.

Intendiamoci. Le condizioni e i fattori che possono abbassare o elevare il *quantum* della responsabilità democratica in un sistema politico competitivo sono molteplici, e non di rado si

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

potenziano o si elidono reciprocamente: citerò soprattutto i caratteri della cultura politica (dogmatica/negoziante, ideologica/pragmatica), il ruolo dei partiti e del sistema partitico, gli assetti istituzionali formali e informali, dall'organizzazione di governo ai mass media, dai sindacati ai gruppi di pressione interni e internazionali, di tipo economico, finanziario, religioso, informatico¹². Qui, come ho detto, mi soffermo specificamente su quelle situazioni sulle quali è in grado di incidere in senso correttivo il ruolo dei sistemi elettorali. Vediamo.

Sia la responsabilità della rappresentanza nei confronti dell'esecutivo sia la responsabilità dell'esecutivo nei confronti della rappresentanza si confrontano con un problema di stabilità. La rappresentanza, infatti, ha la responsabilità di assicurare all'esecutivo una maggioranza parlamentare stabile; l'esecutivo, a sua volta, risponde responsabilmente delle sue funzioni di promozione e di mediazione solo nella misura in cui disponga di una stabilità che lo abiliti ad affrontare in maniera congrua i suoi impegni.

Beninteso, la stabilità del governo (e della relativa maggioranza parlamentare) non basta, da sola, ad assicurare una promozione responsabile dello sviluppo politico e una mediazione responsabile dei conflitti. 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. Aggiungo che forse può essere considerata la disfunzione tipica delle strutture di decisione nei regimi i quali dipendono dal consenso dal «basso». Orbene, mentre è chiaro che nessuna riforma elettorale può di per sé conferire al governo efficienza ed efficacia, e solo a certe condizioni è suscettibile di conferire omogeneità, come e in quali condizioni l'instabilità è una disfunzione in ordine alla quale la riforma del sistema elettorale può operare come correttivo pertinente?

Consideriamo. C'è una storia della scienza politica, e c'è correlativamente una storia dei problemi che la scienza politica ha di tempo in tempo affrontato. Si potrebbe anzi dire che la storia dei problemi ci aiuta a costruire (ricostruire) la storia della scienza politica, talché i problemi così come sono venuti emergendo e così come sono stati e sono percepiti assumono un valore emblematico della dinamica storica della politologia, ne costituiscono altrettanti capitoli fondativi. E' in ragione dei problemi e degli interrogativi conseguenti, infatti, che vengono elaborate le risposte della scienza politica, che sono comunque risposte anche quando, per avventura o per bravura, precedono la piena emergenza dei problemi, e si presentano così nella forma di previsioni suscettibili di essere corroborate dagli avvenimenti successivi.

Il tema dell'instabilità governativa ha nella riflessione politologica sulle democrazie una lunga storia, e basteranno pochi richiami a precisarne i termini.

Circa il problema generale dell'instabilità governativa, attraverso l'esame dei «196 gabinetti succedutisi in tutti i Paesi del mondo che hanno avuto elezioni competitive e governo

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

parlamentare ininterrotto nel dopoguerra, più precisamente, dalla formazione del primo governo del dopoguerra seguito a elezioni libere fino al gennaio 1969», Michael Taylor e Val M. Herman hanno formulato agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso una serie di proposizioni, le più importanti delle quali sottolineano che la stabilità governativa è correlata negativamente con il frazionalismo parlamentare ed è, ancora, correlata negativamente con la percentuale dei seggi conseguiti complessivamente dai partiti anti-sistema¹³. Inoltre, pur se non v'è identificazione automatica tra instabilità governativa e instabilità del regime, in quanto «crisi frequenti delle compagini governative non necessariamente significano instabilità del regime o della comunità politica», rimane vero che «di solito vi influiscono pesantemente»¹⁴; affermazione, quest'ultima, che va attenuata, o comunque letta nel senso che una lunga instabilità governativa tanto più influisce negativamente sulla stabilità del regime democratico quanto più nel frattempo la democrazia si trova ad affrontare sfide gravi di ordine interno e/o internazionale, piuttosto che la gestione della «ordinaria amministrazione» della vita pubblica, durante la quale un sistema politico può anche riuscire ad assorbire o controbilanciare l'instabilità di governo, certo pagando taluni costi. E sta però di fatto che, siccome le sfide gravi possono sempre repentinamente intervenire, l'instabilità governativa rimane in ogni caso un fattore di debolezza sistemica della democrazia.

Passando poi al rapporto specifico tra instabilità governativa e sistemi elettorali, va subito detto che sono in errore coloro i quali associano costantemente instabilità di governo e rappresentanza proporzionale. Esistono, infatti, numerose esperienze relative a sistemi politici i quali utilizzano formule proporzionali e godono, contemporaneamente, di stabilità governativa. Così, di contro ai 41 ministeri dell'Italia nel periodo dal 21 giugno 1945 al 31 gennaio 1982, ai 38 gabinetti finlandesi tra il 21 settembre 1944 e il 26 maggio 1979, ai 21 governi del Reich germanico tra il 13 febbraio 1919 e il 28 gennaio 1933, stanno i 9 gabinetti danesi nel periodo tra il 7 novembre 1945 e il 26 settembre 1964, i 7 ministeri dell'Olanda tra le prime elezioni postbelliche del 1946 e il 1965, i 5 gabinetti della Norvegia nel trentennio 1935-64 (con una durata media di 70 mesi per ministero)¹⁵.

Dal punto di vista del sistema elettorale, la disparità di tali esiti si spiega facilmente. La rappresentanza proporzionale è, infatti, un sistema «fotografico» anche a questo effetto, e come tale tende a registrare le situazioni espresse dal sistema politico, quali che siano. Ciò premesso, se e finché un sistema politico, con il correlativo sistema partitico, riesce ad esprimere una rappresentanza e un esecutivo responsabili (nel senso indicato prima) in presenza di una formula proporzionale, la situazione è tale da soddisfare sia le esigenze della deontologia democratica, sia le esigenze funzionali. Qui non si pone, di massima, un problema di riforma del sistema elettorale. Viceversa, il problema nasce allorché il sistema politico «disfunziona». E nasce proprio perché, fin dall'inizio del dibattito politico e politologico sull'instabilità governativa, diffusa è stata la convinzione che a tale disfunzione si possa ovviare correggendo o sostituendo la rappresentanza proporzionale.

Storicamente, i termini della controversia in merito possono essere così riassunti. Anzitutto è stata formulata l'obiezione (che del resto è periodicamente ricorrente) per la quale ogni riforma in senso maggioritario del sistema proporzionale comporta una *deminutio* nell'ap-

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

plicazione del principio che sancisce l'eguale peso rappresentativo di tutti i voti¹⁶. Da tale punto di vista, emerge il quesito se e quanto sia giustificabile il sacrificio della esigenza deontologica a favore della esigenza funzionale.

La replica è stata (continua ad essere) articolata a un duplice livello. Quanto al «se», vale constatare un fatto: sono le democrazie che non funzionano quelle che sfociano in esiti autoritari o peggio, e non le democrazie funzionali. Più in generale, e anche a prescindere da questi sbocchi così traumatici, il *demos* gode garanzie e trae vantaggi dal sistema democratico solo allorché questo funziona. Se per assicurarsi un voto dall'eguale peso rappresentativo il popolo deve pagare un prezzo in moneta funzionale, ebbene oltre certe soglie il costo non può non rivelarsi sproporzionato rispetto al risultato. Anche perché in un meccanismo democratico che non funziona il primo ingranaggio che perde peso politico è proprio il voto popolare, per cui l'eguaglianza di peso rappresentativo finirà per risolversi in una eguaglianza nell'assenza di peso politico dei cittadini. Paradossalmente - ma forse non troppo - può dirsi che l'esigenza deontologica del «voto eguale» può essere massimizzata senza rischi solo finché la rappresentanza opera in un contesto pre-democratico (anche se storicamente i parlamenti pre-democratici non erano certo assemblee «somiglianti»). Viceversa, la pressione deontologica deve misurarsi con le necessità operative dal momento in cui la rappresentanza diviene l'organo che contribuisce ad esprimere la «volontà nazionale».

Rimane il problema del «quanto»: qual è la misura in cui il sacrificio del principio egualitario trova giustificazione nell'esigenza funzionale? Qui la risposta di ieri e di oggi non può che venire da un'analisi condotta caso per caso, nel senso che a ciascun grado specifico di disfunzione converrà una specifica misura di dis-rappresentatività del suffragio. Anche in ordine a questo problema, comunque, si conferma valida un'avvertenza di natura generale: non mortificare l'esigenza deontologica al di là del limite necessario e sufficiente a correggere la disfunzione. Anche se più facile a dirsi che a farsi, perché certi calcoli e valutazioni sono di assai ardua praticabilità, è a tale assunto di principio che necessita rapportarsi allorché si modulano i lineamenti di una riforma elettorale. Quali siano, poi, le formule di voto che meglio si prestano alle singole circostanze, è quanto cercheremo di capire nelle pagine che seguono, delineando alcuni scenari di riforme elettorali impostate su basi di razionalità strumentale (congruenza mezzi/fini).

2. Il problema dell'instabilità governativa

È vero che, come si sostiene comunemente, instabilità governativa e alto numero dei partiti vanno sempre di pari passo? No, rispondo, non è sempre vero. Compariamo ad esempio, con riferimento al ventennio 1946-65, Belgio e Olanda, entrambi sistemi politici che usano formule proporzionali. Orbene, mentre il Belgio è un tripartitismo, il sistema olandese è sovente un pluripartitismo estremo. Con tutto ciò, il Belgio ha governi meno stabili dell'Olanda: undici sono nel periodo considerato le compagini ministeriali belghe, contro le otto olandesi¹⁷.

Detto questo, è peraltro indubbio che tra stabilità di governo e numero dei partiti esistono

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

rapporti significativi. Taylor e Herman sottolineano che «la stabilità governativa è correlata negativamente con il numero dei partiti che hanno seggi in parlamento»¹⁸. Da ciò discende che può rendersi necessario intervenire sul numero dei partiti al fine di conferire stabilità alla funzione di governo.

Intendiamoci. Al di sotto, o al di sopra, del numero dei partiti, vanno considerate le dimensioni di conflitto osservabili e riferibili ai sistemi di partito. Nella sua ricerca su trentasei democrazie nel periodo 1945-96, Arend Lijphart ha evidenziato la possibile presenza, a seconda dei partiti e dei sistemi partitici, di sette dimensioni di conflitto: socioeconomica, religiosa, culturale-etnica, urbana-rurale, sostegno al regime, politica estera, post-materialismo. Orbene, ciò premesso l'autore si è chiesto «come è correlata la quantità di dimensioni di conflitto con il numero effettivo di partiti politici». E la risposta è stata nel senso di un «forte legame tra le due variabili». Più precisamente, «il coefficiente di correlazione tra il numero effettivo dei partiti nelle trentasei democrazie e il numero di dimensioni di conflitto è infatti di 0,84, molto forte e statisticamente rilevante». In particolare, «quando vi sono molte dimensioni di conflitto politico in una società, ci si aspetta anche un numero rilevante di partiti, che le esprimano tutte, a meno che esse non si sovrappongano, coincidendo le une con le altre»¹⁹.

È certo difficile incidere direttamente sulle dimensioni di conflitto ricorrendo ai sistemi elettorali. Le prime hanno una consistenza con radici non di rado profonde, e sono capaci di cercare e trovare comunque modalità espressive nel processo politico. Intervenire sul numero dei partiti può però attenuare, o prevenire, l'instabilità governativa e un governo di maggior respiro temporale ha una *chance* in più per lavorare allo scopo di stemperare, mediare, infine decidere anche sulle questioni che investono le dimensioni di conflitto.

Se il problema che il sistema politico deve affrontare è una condizione di instabilità governativa imputabile all'alto numero di partiti (e dunque anzitutto riferibile a governi o a maggioranze parlamentari di coalizione), solitamente non è necessario sostituire la formula proporzionale con una formula diversa. E' sufficiente, infatti, contrarre il potenziale di proporzionalità della formula esistente. Due sono, all'uopo, i principali accorgimenti. Se si vuole provocare una concentrazione della rappresentanza parlamentare dei partiti, si può utilmente ricorrere alla riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni in cui è diviso il territorio nazionale. Se il risultato esclusivo cui si mira è, invece, la mancata rappresentanza parlamentare di formazioni minori, allora basta corredare la formula proporzionale di una clausola di sbarramento, accorgimento ormai molto diffuso. Va da sé che la contemporanea introduzione dei due correttivi accentua la capacità dis-rappresentativa del sistema elettorale.

Tuttavia quel che del sistema partitico importa ai fini della stabilità governativa non è solo il numero dei partiti. È anche la qualità dei partiti. La presenza di partiti anti-sistema, infatti, solleva problemi funzionali che vanno al di là delle difficoltà riconducibili al numero dei partiti.

(...)

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**

NOTE

¹ Non è a caso che, in numerosi Paesi, suffragio universale e rappresentanza proporzionale arrivano contemporaneamente.

² Beninteso, la riforma del sistema elettorale non è necessariamente l'unica via per correggere una disfunzione. Si possono ipotizzare altre tecniche di ingegneria politica e costituzionale. Si possono combinare riforma elettorale e riforma costituzionale. D'altra parte, ci sono disfunzioni in ordine alle quali la riforma elettorale nulla può fare. Come che sia, qui ci occupiamo dei soli sistemi elettorali: della loro efficacia, e dei loro limiti.

³ John Locke, *Two Treatises of Civil Government*, II, 8.

⁴ Cfr., per una rapida sintesi, Norberto Bobbio, *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, in AA.VV., *La sinistra davanti alla crisi del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 36 ss. In generale, il mio *La rappresentanza politica*, cit., e la letteratura ivi richiamata.

⁵ Cfr. Sartori, *Representational Systems*, cit., *passim*. Per gli sviluppi della dottrina sulla rappresentanza, cfr. Heinz Eulau e John C. Wahlke (a cura di), *The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research*, Beverly Hills, Sage, 1978.

⁶ Sergio Cotta, *Potere politico e responsabilità*, in AA.VV., *Il problema del potere politico*, Brescia, Morcelliana, 1964, p. 273.

⁷ Cfr., sul punto, Bertrand de Jouvenel, *De la Souveraineté*, Paris, Génin, 1955, p. 248.

⁸ Joseph de Maistre, *Du Pape* (1817), Paris, Charpentier, 1843, p. 246. Sul pensiero maistriano rinvio al mio *Joseph de Maistre pensatore europeo*, cit., *passim*.

⁹ Salvo casi eccezionali, dovuti a motivi obiettivi di forza maggiore. In molti Paesi i parlamenti scaduti in periodo bellico sono prorogati fino alla cessazione delle ostilità.

¹⁰ Cfr. Carl Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, Neri Pozza, 1963. Sui «requisiti per una democrazia nel caso di un elevato numero di cittadini», cfr. Robert A. Dahl, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Angeli, 1981, p. 29.

¹¹ Nell'esperienza italiana è stato sostenuto da qualcuno (cfr. ad esempio Lucio Luzzatto, *Elezioni politiche e leggi elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1958, pp. 108 e 135) che la rappresentanza proporzionale è l'unica formula compatibile tanto con la democrazia politica quanto con il dettato costituzionale. Per la confutazione di entrambe queste tesi, cfr. il mio *The Italian Experience*, in Finer, *Adversary Politics and Electoral Reform*, cit., pp. 249-265, nonché ancora il mio *Istituzioni politiche*, cit., pp. 33-39

¹² Cfr. il mio *La rappresentanza politica*, cit., pp. 40-41.

¹³ Cfr. Michael Taylor e Vai M. Herman, *Sistemi partitici e stabilità di governo*, in Fisichella, *Partiti e gruppi di pressione*, cit., pp. 224, 228 e 238. Nel periodo in esame, i partiti comunisti sono compresi tra le forze anti-sistema, anzi ne costituiscono il grosso.

¹⁴ Cfr. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 185.

¹⁵ Sull'Italia, cfr. Lotti, *Il parlamento italiano*, cit., pp. 184 ss., e per gli aggiornamenti gli annuari parlamentari. Sulla Finlandia, cfr. Törnudd, *The Electoral System of Finland*, cit., p. 129, Banks, *Political Handbook of the World 1979*, cit., pp. 163-164, Chris Cook e John Paxton, *European Political Facts 1918-1973*, London, Macmillan, 1975, pp. 82-83 e *Calendario Atlante*

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo
e sistemi elettorali.
L'esperienza straniera:
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21
Bologna, Villaggio del Fanciullo
Via Scipione dal Ferro, 4**



De Agostini 1980, p. 701. Sulla Germania di Weimar, cfr. Pinson, *Modern Germany*, cit., p. 419. Sulla Danimarca, cfr. Kenneth E. Miller, *Government and Politics in Denmark*, Boston, Houghton Mifflin, 1968, p. 50. Sull' Olanda, cfr. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, cit., pp. 418 ss. Sempre su tale Paese, Lijphart, *The Politics of Accommodation*, cit., p. 75, indica nove gabinetti: ha incluso sia il governo di «unione nazionale» 1945-46 che precede le elezioni, sia il gabinetto Cals per il quale il 1965 è il *terminus a quo* indicato, ma che vive oltre tale anno. Ancora sull'Olanda, cfr. E. Van Raalte, *The Parliament of the Kingdom of the Netherlands*, London, Hansard Society, 1959, p. 50. Sulla Norvegia, cfr. Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy*, cit., p. 206.

¹⁶ Ma si può replicare che tale discorso vale altresì per le formule proporzionali che contengono elementi discorsivi

¹⁷ Cfr. Cook e Paxton, *European Political Facts*, cit., pp. 78 e 94.

¹⁸ Taylor e Herman, *Sistemi partitici e stabilità di governo*, cit., p. 227.

¹⁹ Cfr. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit, pp. 100-108. Per altri dati e valutazioni su stabilità governativa e sistemi partitici, numero dei partiti, cfr. i miei *Lineamenti di scienza politica*, cit., pp. 33 1-333.