

5 settembre 2007

## La scelta del sistema elettorale: Cosa fanno gli altri? E cosa dicono gli esperti?

di Guido Ortona

**1. Premessa.** E' inutile ricordare come il dibattito sulla riforma del sistema elettorale sia oggi (estate 2007) particolarmente acceso e importante. Forse meno inutile è osservare che sulla questione convergono *quattro* esigenze, fra di loro ovviamente collegate ma ciascuna con le sue specificità. La prima è la necessità di evitare il pericolo di una doppia maggioranza alla camera e al senato. La seconda è la necessità di evitare (o favorire) il referendum della prossima primavera. La terza è la necessità di superare l'attuale legge elettorale, largamente (ma non universalmente<sup>[1]</sup>) riconosciuta come infausta. L'ultima, e quella che dovrebbe essere la più importante, è l'esigenza di portare finalmente a compimento una riforma elettorale incompiuta.

L'esito dell'iter legislativo dipenderà crucialmente da quale esigenza alla fine risulterà prevalente. E' lecito per esempio sospettare che vi siano forze potenti propense ad agitare lo spettro del referendum per imporre una soluzione di tipo maggioritario (e quindi probabilmente errata, come vedremo), e anche che qualcuno punti sul rischio della doppia maggioranza per imporre governi di larghe intese.

Tutti noi (spero) vorremmo che fosse invece l'ultima delle quattro esigenze citate a determinare le scelte in materia; che cioè venisse scelto il sistema elettorale "migliore" indipendentemente dalle contingenze della politica (e dell'antipolitica) e da calcoli di parte<sup>[2]</sup>. E questo ci porta alla questione che discuteremo in questo articolo, e cioè: è possibile stabilire quale è il sistema elettorale migliore? E se sì, quale è? Come vedremo, non è possibile dare una risposta compiutamente affermativa, ma è possibile procedere di parecchi passi in quella direzione.

Prima di cercare di dare una risposta, è però necessario affrontare due questioni preliminari. La prima è che su questa questione sembra che le principali forze politiche abbiano compiuto una voluta *scelta di ignoranza*, così come su molte altre che caratterizzano la vita politica italiana <sup>[3]</sup>. Per esempio, è ovvio che il sistema maggioritario, sia nella variante inglese che in quella francese, favorisce molto i grandi partiti, e non a caso (sia pure, negli ultimi tempi, con un certo pudore) molti fra i massimi dirigenti dei DS si sono pronunciati a favore di questo sistema. Come vedremo, esso è giudicato negativamente dagli esperti; il che pone i suoi sostenitori di fronte alla scelta drastica di rinunciare a quella proposta o di

rinunciare al parere degli esperti, per lo meno di quelli non in vendita. Come spesso avviene, la semplice diffusione della conoscenza ha quindi un valore politico, e un valore progressista, se ammettiamo che sia progressista affermare la serietà scientifica contro il dilettantismo.

Questa scelta di ignoranza, tuttavia, a prima vista ha qualche giustificazione, e questo ci porta alla seconda questione preliminare. Stabilire quale è il sistema elettorale migliore è un compito non solo arduo, ma *impossibile*; alcuni teoremi, primo fra tutti quello famosissimo di Arrow (1951), lo rendono tale. Questo naturalmente non implica, nemmeno logicamente, che la scelta sia indifferente; implica però che vengano esplicitati dei criteri empirici di scelta, alla luce dei quali valutare le diverse alternative. Sono possibili diversi approcci. Uno (che non è quello che seguiremo, ma che ha prodotto interessanti risultati) consiste nell'individuare i principali fenomeni economici, politici e sociali (le *dimensioni*, in gergo) influenzati in modo diverso dai diversi sistemi elettorali, nel misurare attraverso opportuni indicatori queste influenze, nel comporre queste diverse influenze in una funzione obiettivo da massimizzare, e nel valutare, mediante opportune simulazioni, quale valore assume questa funzione in corrispondenza dei diversi sistemi elettorali[4].

Come spesso avviene, questo criterio, più rigoroso e irto di tecnicità, fornisce risultati interessanti ma meno chiari e più opinabili di un altro più empirico, che è quello che qui seguiremo, e cioè vedere "cosa fanno gli altri", nel duplice senso di vedere quali scelte hanno fatto in prevalenza le altre democrazie simili all'Italia, e quali sono i suggerimenti degli esperti. Alle scelte degli altri paesi è dedicato il prossimo paragrafo, e della valutazione degli esperti si occupa il paragrafo 3; il paragrafo 4 contiene alcune brevi conclusioni.

**2. Confronti internazionali.** Come nota una fonte molto autorevole (IDEA, 2005, p.27), "There are countless electoral system variations", ma tutte, secondo la stessa fonte, possono essere ricondotte a dodici sistemi principali, che a loro volta possono essere raggruppati in quattro grandi famiglie. Le prime tre famiglie sono naturalmente il sistema maggioritario[5], il sistema proporzionale[6] e i sistemi misti[7]. Una famiglia residua include altri sistemi meno usati. Naturalmente, sono possibili e sono state proposte altre classificazioni, ma generalmente sono analoghe a questa[8].

I paesi o territori che ricorrono a elezioni politiche sono 199[9]. Di questi, 91 (46%) usano sistemi maggioritari, 83 (42%) usano sistemi proporzionali, 19 (9%) sistemi misti e 6 (3%) altri sistemi[10].

La prevalenza dei sistemi maggioritari è tuttavia ingannevole. Se scomponiamo i dati a livello di grande aggregato geografico, possiamo osservare che il sistema maggioritario prevale in Africa (27 paesi contro 21 proporzionali e 4 altri), in Asia (14 contro 3 e 9), in Oceania (13 contro 1 e 4), nel Medio Oriente (8 contro 4 e 1); che i due sistemi si equivalgono nelle Americhe (23 maggioritari, 22 proporzionali e 0 altri); e che il sistema proporzionale prevale in Europa Occidentale (19 contro 5 maggioritari e 2 altri)[11] e in Europa Orientale (15 contro 1 e 7). E' agevole e lecito concludere che il sistema maggioritario si è soprattutto affermato come esportazione culturale o coloniale del modello tradizionale inglese (o della variante francese), mentre i paesi che hanno adottato la democrazia non su base coloniale o tradizionale si sono orientati massicciamente verso il sistema proporzionale. Particolarmente interessante è il caso dei paesi est-europei, che per l'introduzione della democrazia parlamentare si sono sovente avvalsi della consulenza di organismi tecnici internazionali, fra cui lo stesso IDEA, presumibilmente *ideology-free*. Nell'Europa Occidentale, usano sistemi non proporzionali solo la Francia (doppio turno maggioritario), l'Inghilterra, l'Isola di Man, Guernsey e Jersey (maggioritario puro), Andorra (misto), e Gibilterra (altri); nell'Europa Orientale l'unico paese maggioritario è la Bielorussia, quasi sicuramente il meno democratico se si esclude la Moldavia.

L'Europa si è quindi nettamente orientata a favore del sistema proporzionale, e più precisamente di un sistema proporzionale corretto, come ora vedremo. Per brevità, e anche per non includere casi sostanzialmente non paragonabili all'Italia, considereremo solo i paesi europei con più di 3 milioni di

abitanti[12]. La situazione è descritta nella tabella 1 che segue.

**Tabella 1** Il sistema elettorale dei principali paesi europei

<b>Paese</b>	<b>Sistema elettorale</b>
Albania	Misto, 71% della Camera eletta con sistema maggioritario, 29% con sistema proporzionale.
Austria	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Belgio	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Bielorussia	Maggioritario a doppio turno.
Bulgaria	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Croazia	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Danimarca	Proporzionale.
Finlandia	Proporzionale.
Francia	Maggioritario a doppio turno.
Germania	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Grecia	Proporzionale con premio di maggioranza e soglia di sbarramento.
Irlanda	Voto singolo trasferibile (cfr. nota 6).
Italia	Misto; tre quarti della Camera eletta con sistema maggioritario, un quarto con sistema proporzionale fino al 2006; quindi proporzionale con premio di maggioranza e soglia di sbarramento molto bassa.
Lituania	Misto; metà Camera eletta con sistema maggioritario, metà con sistema proporzionale.
Norvegia	Misto; metà Camera eletta con sistema maggioritario, metà con sistema proporzionale.
Paesi Bassi	Proporzionale con soglia di sbarramento quasi irrilevante.
Portogallo	Proporzionale.
Polonia	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Regno Unito	Maggioritario.
Rep. Ceca	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Romania	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Russia	Misto; metà Camera eletta con sistema maggioritario, metà con sistema proporzionale.
Serbia	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Slovacchia	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Spagna	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Svezia	Proporzionale con soglia di sbarramento.
Svizzera	Proporzionale.
Ucraina	Misto; metà Camera eletta con sistema maggioritario, metà con sistema proporzionale fino al 2006,;quindi proporzionale con soglia di sbarramento.
Ungheria	Misto; 45% della Camera eletta con sistema maggioritario a doppio turno, 55% mediante proporzionale con sbarramento.

La tabella si riferisce, ove rilevante, alla sola Camera Bassa. Le soglie di sbarramento sono ovunque comprese fra il 3 e il 5%; solo nei Paesi Bassi è dello 0.67%

Emerge chiaramente una tendenza generale all'adozione di un sistema proporzionale corretto (mediante soglia o più raramente mediante premio di maggioranza). In quasi tutti i casi in cui tale correzione non è presente, e cioè in Portogallo, in Danimarca, in Finlandia e in Svizzera, l'ampiezza ridotta dei collegi

plurinominali (11, 8, 13 e 8 eletti in media rispettivamente[13]) introduce di fatto un limite alla proporzionalità[14]; e anche in Spagna la soglia di sbarramento (3%) costituisce un vincolo alla proporzionalità meno rilevante della piccola dimensione dei collegi (6.7 eletti in media). In pratica, l'unico paese dell'elenco in cui sia adottato un sistema proporzionale quasi puro sono i Paesi Bassi, dove tra l'altro questo risultato è rafforzato dall'esistenza di un unico collegio nazionale per l'elezione dei 150 deputati che compongono il Parlamento[15].

Per comodità del lettore, i dati della tabella 1 sono riassunti nella tabella 2, che include anche i cinque paesi che non compaiono nella tabella 1, e in cui Italia e Ucraina sono contati due volte per tenere conto dei recentissimi cambiamenti di sistema elettorale.

**Tabella 2** Classificazione dei sistemi elettorali dei principali paesi europei

<b>Tipo di sistema elettorale</b>	<b>numero di paesi</b>
Proporzionale corretto	17
Proporzionale puro a collegi piccoli	4
Proporzionale puro a collegi grandi	1
Voto singolo trasferibile	1
<b><i>Totale sistemi proporzionali</i></b>	<b>23</b>
Maggioritario o misto a prevalenza maggioritaria	5
Misto	3
<b><i>Totale altri sistemi</i></b>	<b>8</b>

La netta prevalenza del sistema proporzionale corretto -adottato nel 68% dei casi- risulta del tutto coerente con il ragionamento di *common sense* che segue: il sistema proporzionale è preferibile in linea di principio in quanto da una parte realizza più compiutamente l'ideale di un Parlamento che rappresenti in scala gli orientamenti della popolazione, e dall'altra minimizza il numero di elettori non rappresentati; esso tuttavia ha due seri limiti, in quanto da una parte crea un Parlamento che può essere molto frammentato, dall'altra conferisce ai piccoli partiti di centro un potere indebito, in violazione del principio stesso di proporzionalità. E' necessario quindi limitare l'applicazione di tale principio onde ridurre la rilevanza di questi inconvenienti. Da questo punto di vista, quindi, la scelta più diffusa e anche quella preferibile.

Questo a livello di *common sense*. Nel prossimo paragrafo vedremo però come questo risultato possa essere considerato più solido di così.

**3. Il parere degli esperti.** I frequenti interventi pubblici a favore del sistema maggioritario a doppio turno di Giovanni Sartori, uno dei grandi maestri internazionali della politologia, hanno contribuito ad oscurare agli occhi degli italiani che gli studiosi della materia sono invece principalmente orientati a favore del sistema proporzionale. In questo paragrafo ci occuperemo di una recente ricerca in materia, che riassume bene lo stato di tali orientamenti[16]. Si tratta di un sondaggio condotto nel 2004 e pubblicato nel 2005, in cui gli autori (essi stessi studiosi molto noti) hanno intervistato 170 loro colleghi, scienziati politici professionisti, per ottenere una risposta alle seguenti tre domande, che qui elenchiamo per chiarezza in ordine diverso da quello del testo:

- a) Esiste un sistema elettorale favorito dagli esperti, e se sì, quale è?
- b) Perché tale sistema, se esiste, è il preferito?
- c) Se c'è disaccordo, quale è la natura di tale disaccordo?

I sistemi considerati sono stati nove, che nel loro complesso sono applicati nella totalità delle democrazie con più di due milioni di abitanti; di questi, quattro sono proporzionali (a lista aperta, a lista chiusa, voto singolo trasferibile e sistema tedesco), quattro maggioritari (sistema inglese, sistema francese, voto alternativo e voto singolo non trasferibile) e uno misto (come in Russia; si veda la tabella 1)[17].

La risposta alla prima domanda è stata sostanzialmente "sì". Il sistema tedesco è stato indicato come migliore dal 32.3% degli intervistati, e il voto singolo trasferibile dal 23.6%; complessivamente, i sistemi proporzionali sono stati scelti dal 72.7% degli intervistati, e quelli maggioritari dal 25.5%. Il primo classificato fra i sistemi maggioritari è il sistema inglese, indicato come preferito dal 13% degli intervistati. Emerge una chiara indicazione a favore di un sistema proporzionale corretto.

La risposta alla seconda domanda è ambigua. Gli autori non riescono a ricondurre la preferenza per il sistema tedesco o per il voto singolo trasferibile a un insieme di fattori o variabili esplicativi, e giungono alla conclusione che "the preference for MMP [il sistema tedesco] is unmistakable, but the reasons for that preference are not nearly so clear-cut" (p.15).

In realtà una spiegazione è fornita dalla risposta alla terza domanda, che per noi è particolarmente interessante. Come scrivono gli autori (p.8), "there is some consensus over which system does what; there is disagreement over what electoral systems should actually do". Come ci si poteva aspettare, i sistemi proporzionali sono giudicati più efficaci nel garantire i diversi aspetti della rappresentatività, mentre i sistemi maggioritari garantiscono meglio la governabilità. A prima vista, la miglior prestazione dei sistemi proporzionali è quindi dovuta al fatto che gli esperti accettano che esista un trade-off fra governabilità e rappresentatività, ma ritengono in prevalenza che quest'ultima sia la dimensione da privilegiare. In realtà c'è qualcosa di più, e cioè che il sistema proporzionale indicato come preferito dal punto di vista della proporzionalità in questa domanda (il voto di lista) viene giudicato *ottimo* nel garantire la proporzionalità e *mediocre* nel garantire la governabilità, mentre il sistema maggioritario preferito dal punto di vista della governabilità (il sistema inglese) viene giudicato *buono* nel garantire la governabilità e *pessimo* nel garantire la proporzionalità[18]. In altri termini, un eventuale passaggio da un sistema proporzionale a un sistema maggioritario implicherebbe un ridotto guadagno di governabilità e una consistente perdita di rappresentatività.

**4. Una breve conclusione.** Come direbbe un giurista, sia la pratica (per l'insieme di paesi cui l'Italia appartiene) che la dottrina indicano un chiaro orientamento a favore dell'adozione di un sistema proporzionale corretto. E' bene sottolineare che non è possibile ricavare da ciò una conclusione normativa esatta; abbiamo già ricordato che Arrow ha dimostrato che un criterio di scelta sociale *oggettivamente* giusto non può essere definito, e ciò vale inevitabilmente anche per i sistemi elettorali. Inoltre, non pochi autori di prima grandezza, ancorché non in maggioranza, sono favorevoli al sistema maggioritario (è il caso, oltre che del già citato Sartori, di Blais e Massicotte e di Horowitz) o a un sistema misto (come Shugart e Wattenberg)[19]. Ci sembra però che una conclusione possa essere dedotta *sul piano del dibattito politico*, ed è la seguente. In presenza di un orientamento comune così ben definito e così stabile, si deve pretendere l'onere della prova spetti a chi intende adottare scelte diverse. E' *possibile* che sistemi diversi dal proporzionale corretto possano funzionare meglio di quest'ultimo. In presenza di una scelta generalizzata di segno opposto, argomentare in modo rigoroso perché e in che circostanze ciò sia vero dovrebbe essere compito ineludibile di chi avanza proposte in tal senso.

## Bibliografia

Arrow, Kenneth. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley.

Bowler, Shaun, David M. Farrell e Robin T. Pettitt (2005), *Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is "Best"?* "Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 15, 1.

Farrell, David M. (1997), *Comparing Electoral Systems*, Basingstoke, MacMillan.

Fagnelli, Vito, Giovanni Monella e Guido Ortona (2006), *A Simulative Approach for Evaluating Electoral Systems*, "Homo Oeconomicus", 22, 4.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2005), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm.

Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, Oxford University Press.

[1] Chi scrive, per esempio, ritiene che la legge attuale (al netto del problema, che non le pertiene, della doppia maggioranza) abbia alcune caratteristiche interessanti e positive, prima fra tutte quella di correggere la proporzionalità senza disincentivare il pluralismo dei partiti. Non è questo però il tema dell'articolo.

[2] L'autore di questo articolo è un economista e non un giurista. Come tale, non è in grado di dare una risposta a una domanda che gli è sempre apparsa cruciale, e cioè perché normalmente le leggi elettorali non sono leggi costituzionali. Dal momento che le leggi elettorali tipicamente stabiliscono delle regole entro cui deve svolgersi il conflitto politico, esse appaiono (al profano) come leggi che per loro natura dovrebbero essere appunto costituzionali. Il Costituente italiano ha a suo tempo introdotto su questo punto un notevole elemento di ambiguità, nel momento in cui ha stabilito un *quorum* per la modifica della Costituzione indipendente dalla normativa elettorale, mentre è evidente che il suo significato per quanto riguarda le opinioni *dei cittadini* varia in funzione della proporzionalità del sistema elettorale adottato.

[3] Come le politiche sulla droga o la costruzione di grandi opere, per citare solo due esempi. Si tratta di una caratteristica non universale (per esempio è largamente presente in Polonia, oltre che in Italia, ma assai meno in Francia o in Inghilterra), a mio avviso non sufficientemente studiata, e molto pericolosa.

[4] Chi fosse interessato ad approfondire questo discorso può leggere Fagnelli, Monella e Ortona, 2006.

[5] Che nella classificazione a 12 sistemi comprende: l'elezione a maggioranza relativa ("sistema inglese"); il sistema maggioritario plurinomiale con più voti ("block vote"), eventualmente con voto per i partiti anziché per i candidati ("party block vote"); il maggioritario a doppio turno ("sistema francese"); e il voto alternativo, in cui gli elettori indicano l'ordine di preferenza per i candidati, e se nessun candidato ha la maggioranza assoluta viene escluso il candidato con meno prime preferenze e il voto relativo viene assegnato al candidato successivo, e così via fino a che un candidato non ottiene la maggioranza assoluta.

[6] Che include il voto proporzionale di lista e il voto singolo trasferibile (in cui nuovamente l'elettore ordina i candidati in base alle sue preferenze, e i voti in eccesso rispetto al numero minimo necessario per eleggere un candidato sono trasferiti alla seconda scelta dell'elettore, poi alla terza ecc., fino a che



non viene raggiunto il numero di candidati da eleggere).

[7] Che includono i sistemi propriamente misti (come quello in vigore in Italia prima delle ultime elezioni) e i sistemi (come quello tedesco) in cui "the proportional element compensates for any disproportionality arising under the plurality [la quota maggioritaria]" (IDEA, 2005, p.29). A giudizio di chi scrive, questi sistemi dovrebbero essere considerati proporzionali.

[8] Per esempio, Farrell (1997, p. 4) suggerisce che i sistemi principali siano solo 6, divisi in due grandi famiglie, quella dei sistemi non proporzionali (che include il sistema inglese, il sistema francese e il voto alternativo) e quella dei sistemi proporzionali (che include il voto proporzionale di lista, il sistema tedesco e il voto singolo alternativo).

[9] IDEA, 2005. I dati si riferiscono al 2004, e alla camera bassa per i sistemi bicamerali.

[10] Includendo fra i paesi con sistemi proporzionali anche l'Italia e l'Ucraina, che nel 2004 avevano ancora un sistema misto, e correggendo la classificazione originaria in base a quanto suggerito alla nota 7, come faremo anche nel seguito; senza tale correzione 9 paesi devono essere spostati dal sistema proporzionale a quello misto.

[11] 18 contro 5 e 3 se escludiamo la correzione di cui alla nota 7, e quindi consideriamo la Germania un sistema misto. Poiché sul sistema tedesco sono diffusi parecchi equivoci, è forse utile spiegare -in nota- perché tale sistema deve essere considerato proporzionale. Come è noto, in Germania metà dei seggi sono assegnati in collegi uninominali e metà su liste proporzionali bloccate. Tuttavia, il numero totale dei seggi attribuiti a ciascun partito è stabilito dalla quota proporzionale (tranne correzioni marginali); il voto maggioritario svolge la funzione di voto di preferenza.

[12] Con esclusione della Bosnia-Erzegovina, in cui il voto avviene su base etnica, e della Moldavia, in cui non si svolgono elezioni democratiche.

[13] Secondo una nota formula empirica dovuta a Lijphart (1994), queste ampiezze corrispondono a soglie rispettivamente del 6.4%, dell'8.7%, del 5.5% e ancora dell'8.7%. Va però notato che queste sono grandezze *medie*, e che la presenza di collegi più grandi consente una rappresentanza, sia pure una sottorappresentanza, anche a partiti più piccoli.

[14] In Danimarca la perdita di proporzionalità dovuta alla ridotta ampiezza del collegio è in parte compensata dal fatto che vengono assegnati mediante elezione diretta solo i tre quarti dei seggi, mentre gli altri, cioè 40, sono assegnati ai vari partiti in proporzione ai voti ottenuti.

[15] Il curioso valore della soglia corrisponde appunto a 1 diviso 150.

[16] Bowler e altri, 2005.

[17] Uso una terminologia non tecnica, diversa da quella impiegata dagli autori. Con il voto singolo non trasferibile ogni elettore dispone di un voto in un collegio plurinominale in cui viene eletto un solo candidato, quello che ha più voti. Gli altri sistemi sono stati descritti nelle note 5, 6 e 7.

[18] Uso dei termini arbitrari per tradurre il dato quantitativo originale, che è il rango medio (1=sistema migliore, 7=sistema peggiore; i sistemi considerati in questa domanda sono infatti 7). Per quanto riguarda la rappresentatività ("proportionality"), il voto di lista ha un rango medio di 1.17, e il sistema inglese di 5.85; per quanto riguarda la governabilità ("effective government") i valori sono rispettivamente 3.37 e 2.05. La stessa discrepanza, ovviamente in misura meno accentuata, è verificata anche per i secondi sistemi preferiti, e cioè il voto singolo trasferibile per i sistemi proporzionali e il

sistema francese per i maggioritari: il voto singolo trasferibile ha un rango medio di 2.21 per la proporzionalità e di 3.48 per la governabilità, il sistema francese rispettivamente di 5.25 e 2.97. Che un sistema maggioritario offra una maggiore governabilità è stato in effetti autorevolmente confutato da Lijphart (per es. 1994) e da altri autori, fra cui il già citato Farrell.

[19] Per una discussione più ampia si veda Bowler *et al.*, 2005, p.4.