

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. [2329](#) Brescia, recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali"

Audizione del Dott. ANTONIO FLORIDIA

*Dirigente dell'Ufficio e dell'Osservatorio elettorale e del settore "Politiche per la partecipazione" della Regione Toscana. Già Presidente della Società Italiana di Studi Elettorali (SISE), 2014-2017*

25 giugno 2020

## **Sistemi elettorali e idee di democrazia: la riforma elettorale come *policy-issue* permanente del sistema politico italiano. Idee e suggestioni per la prossima riforma\***

Sommario:

1. Premessa. Idee di democrazia e modelli elettorali
2. Il caso italiano, tra "*political science*" e "*politics*" dei sistemi elettorali
3. Dalla legge Mattarella alla legge Calderoli: da un maggioritario "temperato" al plebiscitarismo
4. L'*Italicum*: il fallimento di una coazione a ripetere
5. Crisi della "governabilità" o crisi di "legittimazione"?
6. L'"ultima" riforma: "ingegneria" o "bricolage" elettorale?
7. I dilemmi dell'oggi: finalità e principi di una possibile riforma
7. Conclusioni

### **1. Premessa. Idee di democrazia e modelli elettorali**

Dividerò questo intervento in due parti, premettendo che quanto qui sostenuto nasce sulla base di un approccio scientifico e metodologico proprio delle scienze politiche, lasciando sullo sfondo tutti i profili più propriamente giuridici e costituzionalisti.

Formulerò alcune valutazioni, e farò alcune proposte, in merito al testo attualmente in discussione, ma nella prima parte, mi sembra opportuno proporre alcune considerazioni di ordine teorico sulla questione delle riforme elettorali. In questo testo ricostruisco la vicenda delle riforme elettorali in Italia da un particolare punto di vista: quello delle assunzioni

✉\* Questo testo è un adattamento del saggio "*Electoral systems and concepts of democracy: electoral reform as a permanent policy issue in the Italian political system*", pubblicato su "Contemporary Italian Politics", n. 10, vol. 2, pp. 112-131, 2018

normative implicite nelle proposte di riforma, ossia *le idee o i modelli di democrazia che hanno ispirato le strategie di riforma*. L'articolo propone una distinzione interna all'oramai lungo periodo storico che ci separa dalle riforme dei primi anni Novanta, e mostra come sia fallito il tentativo di fermare un progressivo processo di destrutturazione del sistema politico italiano attraverso ricette istituzionali che puntavano su sistemi elettorali maggioritari e, poi con la legge Calderoli e l'*Italicum*, su modelli apertamente plebiscitari. La vicenda italiana si presta ad essere analizzata sulla base di una sorta di assioma: laddove la definizione delle regole elettorali rappresenta una sorta di *issue* permanente e preminente dell'agenda politica - laddove, cioè, la riforma elettorale diviene essa stessa l'arena pressoché costante di una *policy* --, questo dato costituisce senza dubbio un indice del *grado di destrutturazione di un sistema politico* e del *perdurare* di una tale condizione. Alla base del fallimento delle strategie istituzionali perseguite in questo ultimo quarto di secolo, - fallimento sancito dall'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 -, vi è una lettura della "crisi della democrazia" italiana come "crisi della governabilità" (cui rimediare attraverso forzature e distorsioni della rappresentanza) e non invece, come sembra più corretto, come "crisi di legittimazione". Nell'ultima parte dell'articolo si prende in esame l'ultima riforma elettorale, approvata nell'ottobre 2017, mostrando come essa sia stata il frutto di calcoli contingenti, priva di una effettiva ispirazione politico-culturale: l'ennesima espressione di un confuso "bricolage" elettorale, anziché di una vera e ragionata "ingegneria" elettorale. In conclusione, sosterrò che "il ritorno al proporzionale", - ad un serio e organico sistema proporzionale - può essere la sola via per tentare almeno di fermare la crescente delegittimazione delle istituzioni democratiche italiane.

## 2. Il caso italiano, tra "*political science*" e "*politics*" dei sistemi elettorali

Nel suo libro del 1997, *Democracy and Elections*, Richard Katz notava come "*the democratic theory and the study of elections are two fields of inquiry that ought to be connected intimately but that, in fact, have tended to proceed independently, each acknowledging the importance of the other and then blithely ignoring it*" [Katz, 1997:4]. Secondo lo studioso britannico, i modelli teorici di democrazia - il modo con cui si intende e definisce la democrazia - incorporano determinate assunzioni normative, e queste a sua volta hanno precise implicazioni quando si tratta di promuovere o proporre particolari riforme istituzionali ed elettorali: "*a detailing of the values involved in debates over the meaning of democracy is necessary if the politics and outcome of institutional reforms are to be understood*". E' vero, aggiungeva Katz, che spesso le strategie di riforma sono mosse da una mera logica di *self-interest* da parte di chi le promuove; nondimeno, notava Katz, gli "argomenti" con cui tali riforme sono giustificate pubblicamente, e grazie ai quali ricevono un qualche livello di consenso, fanno appello ad una

serie di “valori” che in qualche modo poi vivono una vita propria, acquistano una loro rilevanza e una loro autonoma importanza. Katz notava come questi “argomenti”, e l’appello ad alcuni valori, - per quanto sia lecito sospettare della sincerità di chi li proclama - divengono essi stessi degli “input” che entrano nel processo politico, “*affecting both the likely shape of institutional reforms and the functioning of the institutions*” [ibid.: 5]. Insomma, scriveva Katz, le riforme istituzionali sono sempre “value-laden”, intrise di “valori”: “*the choice of an electoral system is, in effect, a choice among competing definitions of democracy itself*” [ibid.:9].

*Questa premessa rimanda al tema centrale che vorrei affrontare in questo intervento: quali sono state, o quali sono oggi, le idee di democrazia che hanno ispirato i sistemi elettorali che si sono succeduti in Italia o le proposte che hanno caratterizzato e caratterizzano il cantiere sempre aperto delle possibili riforme elettorali?*

Da qualche anno, nell’ambito degli studi sui sistemi elettorali, si sta affermando una tendenza significativa. Possiamo individuare una data e un contributo fondamentale, in questo senso: nel 2005 fu pubblicato *The Politics of Electoral System*, un volume curato da Michael Gallagher e Paul Mitchell. La novità dell’impostazione di questo volume può essere colta in un passaggio dell’introduzione dei due curatori, laddove questi ricordano come si potesse affiancare al classico approccio che puntava a individuare le “conseguenze politiche” di un sistema elettorale (*the political science of electoral systems*), uno specifico approccio rivolto alla “politics” dei sistemi elettorali, fondato su un altro assunto, ossia considerare “*each country’s electoral system as, potentially at least, constituting a political issue in its own right*” [Gallagher-Mitchell, 2005: 4-5].

Il primo approccio, naturalmente, ha alle spalle una grande tradizione di studi e di ricerche, a partire da Duverger: e il tema dei modelli definitivi della democrazia, con le sue connessioni e implicazioni in materia di sistemi elettorali, è stato al centro del lavoro di quelli che possiamo definire i “classici” della scienza politica contemporanea, da Dahl a Rokkan, fino a Sartori.<sup>1</sup> Il secondo approccio non può ancora vantare una così solida tradizione; ma, oltre ad alcuni significativi contributi contenuti nello stesso volume di Gallagher e Mitchell, cominciano ad essere proposti alcuni studi che cercano di definire anche una specifica tipologia dei diversi *processi di riforma elettorale*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Naturalmente, lo studio delle “conseguenze” dei sistemi elettorali, del loro impatto sui sistemi politici e sui comportamenti degli elettori, continua ad essere oggetto di molta attenzione: per una recente panoramica sullo stato della riflessione teorica e della ricerca empirica, cfr. Htun e Bingham Powell (2013), e un recente *special issue* (n. 3/2011) della “West European Politics”, dedicato al tema “The Effect of Electoral Rules on Electoral Behaviour” (Dassonneville-Hooghe-Lewis Beck, 2017). In entrambi questi due ultimi lavori molto rilievo è dato all’importanza dei fattori “contestuali” nel limitare la generalizzabilità dei modelli teorici più consolidati, a partire dalla distinzione duvergeriana tra effetti “meccanici” ed effetti “comportamentali” dei sistemi elettorali. Bowler e Donovan (2013) insistono sui “limiti delle riforme elettorali”. Vanno poi ricordati almeno alcuni dei testi che, nel corso degli anni, hanno affrontato il tema del nesso tra sistemi elettorali e modelli di democrazia: Dummett (1997), Bingham Powell (2000), Diamond-Plattner (2006).

<sup>2</sup> Segnaliamo, in particolare, un altro *special issue* della “West European Politics” (3/2011), curato da Reuven Y. Hazan e Monique Leyenaar (2011: *Understanding Electoral Reform*, saggio introduttivo dei curatori che si propone

Nell'analisi degli "effetti" di un sistema elettorale, oggi appare piuttosto diffuso un approccio che può essere variamente ricondotto ai modelli del *rational choice institutionalism*, e agli sviluppi e alle varianti che, a partire da esso, si possono elaborare<sup>3</sup> Alla base, vi è un'assunzione fondamentale: il contesto istituzionale e le regole della competizione elettorale *tendono* a modellare e strutturare le scelte e i comportamenti tanto degli attori politici quanto degli stessi elettori, e *definiscono un quadro di vincoli e di incentivi, una struttura delle opportunità*, al cui interno gli attori politici compiono le loro scelte, agendo ciascuno sulla base di una loro propria razionalità strategica. Questo approccio si presta bene all'analisi degli effetti di un sistema elettorale che sia già operante, e anzi soprattutto quando lo sia da qualche tempo, in modo da poterne misurare e valutare le conseguenze e le implicazioni di lungo termine. Ma cosa accade se l'oggetto di un "gioco politico" è la definizione stessa delle regole, - se le regole non sono *date*, ma ancora *da definire*, e se esse stesse sono la *posta* di una partita politica? Quali modelli interpretativi possono essere adottati, in questo caso? Sono sufficienti i modelli esplicativi che rimandano solo alla logica "*power-maximizing*" degli attori politici?<sup>4</sup>

Il lavoro di Gary Cox [1997] ci può aiutare a definire le premesse teoriche con cui guardare anche alla logica che guida o caratterizza i processi di riforma elettorale. Una categoria teorica fondamentale proposta da questo autore è quella di "*coordinamento strategico*": ogni attore politico, posto di fronte alla necessità di definire una propria strategia elettorale, si trova a dover operare una serie di scelte molto complesse, per le quali deve tener conto di almeno tre variabili: "*electoral institutions, political motivations, and public expectations*" [Cox, 1997: 5].  
Ossia,

- a) gli effetti prevedibili dei meccanismi elettorali, i vincoli e le opportunità che essi offrono e, conseguentemente, i "giochi" di coordinamento o le interazioni con altri attori che ne possono derivare: alleanze, coalizioni, ma anche "desistenze" o la stessa "ritirata" strategica, ossia la rinuncia a concorrere alle elezioni, allorché si valuti "priva di speranze" la corsa elettorale. Possiamo anche parlare di *adattamenti strategici* che si rendono necessari, *date* la specificità delle regole vigenti e le scelte attese o prevedibili di altri attori. Coordinamento e adattamento strategico, a loro volta, sono anche il frutto di processi e di meccanismi di *apprendimento*, di cui un attore politico si giova sulla base delle esperienze precedenti;

---

di "reconceptualising electoral reform"), e uno special issue della "International Political Science Review" (Norris, 1995). Da ricordare poi il lavoro di Alan Renwick (2010), che propone una complessa tipologia delle possibili riforme elettorali e dei fattori costitutivi dei processi che possono determinarle e caratterizzarle. Da segnalare anche una *review article* di Gideon Rahat (2011) e i contributi di Pedro Riera (2013) e Camille Bedock (2014)

3 Si veda, in particolare, la definizione che ne ha dato Pippa Norris (2004, pp. 6-7): "*Rational-choice Institutionalism* assumes that formal electoral rules have a substantial impact upon the strategic incentives facing politicians, parties and citizens, so that changing the formal rules has the capacity to alter political behaviour [...] We can explore how formal electoral rules (the independent variable) shape the strategy of political actors (both parties and politicians, as the intervening variables) and how, in turn, the behaviours of political actors affects voting choices (the dependent variable)".

4 In particolare, Renwick insiste su questo punto: i modelli esplicativi "*power-maximizing*", ossia i modelli che mettono al centro le strategie di potere degli attori politici e soprattutto delle élites o delle coalizioni dominanti, si rivelano insufficienti e parziali. Vi sono anche altre domande cui rispondere e altri fattori da considerare: "*First, who has the power to choose the electoral system? To what extent are they constrained or can they be entirely displaced by others, including citizens, judges, and foreign powers? Second, what interests and values do these choices serve? If politicians are in control, do they simply pursue their own narrow self-interest or can they be motivated by broader values?*" (2010, 1).

- b) le specifiche motivazioni che ispirano l'attore politico, gli obiettivi che si prefigge, l'ordine di preferenza che stabilisce tra questi obiettivi, la dimensione temporale entro cui iscrive la propria azione (a breve e/o a medio o lungo termine), gli incentivi che ne derivano alle opportune azioni di coordinamento;
- c) Il ruolo delle aspettative: qualsiasi azione di coordinamento e adattamento strategico presuppone una valutazione delle aspettative, tanto delle proprie quanto di quelle altrui, sia quelle relative ad altri attori sia quelle relative al comportamento degli elettori. Si fondano sulle aspettative (e sulla fondatezza e/o asimmetria delle loro basi informative) anche i frequenti casi di *fallimento* delle azioni di coordinamento strategico, e quindi il prodursi di effetti *imprevisti* o di effetti *mancati*.

Riteniamo sia possibile estendere e adattare questi tre elementi anche all'analisi di quei peculiari "giochi strategici" che sono i processi di riforma elettorale. In particolare, la considerazione delle *motivazioni politiche* degli attori e delle *aspettative pubbliche* permette di superare una visione meramente *strumentale* delle logiche che guidano i comportamenti dei soggetti che "giocano" la partita politica di una possibile riforma del sistema elettorale: "motivazioni" e "aspettative" rimandano in definitiva alla *cultura politica* di questi attori, - a quella che, con Habermas, potremmo definire la loro "auto-comprensione normativa".

Si può andare oltre, quindi, una visione angustamente *self-interested* dei processi di riforma, e introdurre una dimensione fondamentale, che agisce - per così dire - all'interno delle *pratiche* politiche e dei *discorsi* che le accompagnano, e che ne è un fattore costitutivo: la "cultura politica" degli attori, ossia l'insieme degli schemi cognitivi e valutativi con cui essi concepiscono il proprio ruolo e la propria azione.<sup>5</sup> E trattandosi di riforme, come quelle elettorali, che incidono pesantemente sul funzionamento stesso della democrazia, questa cultura politica non può non implicare *un'idea e un modello di democrazia*. Queste premesse normative non sono solo un elemento che agisce, per così dire, nelle retrovie, nelle motivazioni recondite degli attori: diventano un fattore operante nella "cultura politica pubblica" di una democrazia, influenzano il comune sentire, e quindi entrano direttamente nel processo politico che determina il corso degli eventi. Ed è a partire da questo assunto che proverò a ripercorrere la vicenda delle riforme elettorali in Italia. Possiamo cogliere, nella storia oramai più che ventennale delle riforme elettorali in Italia, un "sistema di valori", per così dire, che ha ispirato la loro elaborazione? Quale idee di democrazia hanno caratterizzato queste discussioni politiche e questi processi di riforma?

---

<sup>5</sup> Assumo qui la definizione di "cultura politica" che propone Roberto Cartocci ((2011, p. 1949): "Political culture consists of a relatively coherent repertoire of cognitive and evaluative models that enable members of a political community to give a sense to their role as political actors, to other political actors, to the community they belong to and to the institutional structure in which they live. Thanks to this framework, they can decide which objectives to pursue, and shape their actions and behaviours accordingly". "Cultura politica", dunque, non è soltanto una consapevole ed elaborata riflessione sulle proprie idee e sui propri comportamenti politici, ma è un insieme di idee e di schemi cognitivi e valutativi spesso solo *impliciti* nelle *pratiche* politiche, nei *discorsi* che le caratterizzano, nel *senso comune* in cui si sedimentano.

### 3. Dalla legge Mattarella alla legge Calderoli: da un maggioritario “temperato” al plebiscitarismo.

Nel 2005, come abbiamo ricordato, veniva pubblicato *The Politics of Electoral System*: in questo volume, il “caso italiano” era affidato a Roberto D’Alimonte e il suo capitolo era dedicato al “*Fragmented Bipolarism*” italiano. [2005]. Quello di D’Alimonte si sarebbe rivelato l’unico capitolo del libro, dedicato ad un sistema elettorale che, al momento della pubblicazione, non sarebbe più stato operante. Anche nei capitoli introduttivi del volume curato da Gallagher e Mitchell, come in molti testi di analisi dei sistemi elettorali apparsi in quel periodo, per quanto riguarda le cosiddette *established democracies*, erano citati solitamente tre paesi nei quali erano stati riformati i sistemi elettorali nel corso degli anni Novanta: il Giappone, la Nuova Zelanda e, naturalmente, l’Italia.<sup>6</sup> Ebbene, l’Italia è stato l’unico paese in cui il sistema elettorale, nei venticinque anni successivi, è stato nuovamente cambiato, e per ben due volte, e nel quale il tema di una possibile riforma è rimasto e rimane all’ordine del giorno. Da questo punto di vista, possiamo anche enunciare un principio più generale: laddove la definizione delle regole elettorali rappresenta una sorta di *issue* permanente e preminente dell’agenda politica, laddove la riforma elettorale diviene essa stessa l’arena pressoché costante di una *policy*, questo dato costituisce senza dubbio un indice del grado di *destrutturazione* di un sistema politico e del *perdurare* di una tale condizione.

La storia della “Seconda Repubblica”, molto spesso, viene raccontata in modo molto scontato e convenzionale: vi è una sorta di “storytelling” dominante. La “Prima Repubblica” crolla sotto il peso dell’inchiesta giudiziaria di Mani Pulite, i partiti tradizionali collassano, arrivano nuovi protagonisti: cambiano le regole elettorali, si affermano un assetto “bipolare” e la logica dell’alternanza. Si apre una “transizione” che è apparsa, nel corso degli anni, sempre più indefinita, mai veramente “chiusa”: da ultimo, il fallimento del referendum del 4 dicembre 2016 sancisce il fallimento di questa transizione. e, come nel gioco dell’oca, si torna alla casella di partenza. Le elezioni del 4 marzo 2018, infine, aprono uno scenario nuovo e qualcuno inizia a parlare di una “Terza Repubblica”. Ritengo questo schema narrativo fuorviante. La storia della “Seconda Repubblica” (anche l’inizio della “Terza”), piuttosto, è la storia di una perdurante e progressiva *destrutturazione del sistema politico italiano* e le riforme elettorali (quelle approvate e quelle solo tentate) sono il *sintomo* del fallimento delle idee, delle dottrine, degli schemi ideologici con cui la “crisi” della Prima Repubblica è stata affrontata, ma ancor prima letta e interpretata.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Si vedano, ad esempio, Norris [2004, pp. 4-5], Katz (2005, pp.58-59), Farrell (2001, p.2-3). Sul nesso tra sistema dei partiti e riforme elettorali, in occasione della riforma elettorale del 1993 in Italia, si veda Katz (2001) e Di Virgilio (2006). Sulle tre elezioni politiche (1994, 1996 e 2001) che si sono svolte con la legge Mattarella, si vedano Bartolini-D’Alimonte (1995), D’Alimonte-Chiaramonte (2007 e 2010), Pasquino (2002).

<sup>7</sup> Va notato, peraltro, come il confronto sulle possibili riforme istituzionali ed elettorali inizia già negli anni Ottanta, e con un livello qualitativo del dibattito non di rado molto superiore a quello dei decenni successivi (ad

Una ricostruzione dettagliata di questa storia avrebbe bisogno di una base documentaria ampia e dettagliata a cui qui non è necessario fare riferimento. Quello che vogliamo fare è avanzare alcune ipotesi interpretative per il passato e alcune suggestioni per orientarci nel dibattito oggi in corso.

Intanto, una prima mossa è quella di valutare se sia possibile una scansione interna all'oramai lungo periodo storico che ci separa dagli anni delle prime riforme elettorali in Italia. Credo che la risposta possa essere positiva: possiamo così distinguere una prima fase, che portò all'introduzione della legge Mattarella e a quella sull'elezione diretta dei sindaci, da quella che si apre nel 2005, con il passaggio alla legge Calderoli; e potremmo anche considerare una terza fase, non ancora conclusa, quella che stiamo vivendo oggi dopo le sentenze della Corte Costituzionale, il referendum del 4 dicembre 2016, l'approvazione di una nuova legge elettorale, (la n. 165 del 3 novembre 2017) e il tentativo, ora in corso, di prospettare una nuova riforma.

La prima fase è segnata da quella che possiamo definire una "lettura dominante" delle ragioni della crisi della Prima Repubblica: della crisi, cioè, di quella che, nel titolo di un libro di Pietro Scoppola (1991), che possiamo considerare come una delle più significative interpretazioni della "transizione" che si apriva in quegli anni, era definita e interpretata come la "Repubblica dei partiti". Comincia allora a prodursi un insieme, più o meno sistematico, più o meno elaborato e spesso anche banalizzato nel dibattito corrente, di idee e credenze sulle ragioni della rottura storica del quinquennio 1989-1994 (il quinquennio che, a mio parere, è quello che propriamente è possibile definire come "transizione", se non vogliamo che questo termine, come spesso accaduto, si allarghi in modo smisurato e indeterminato). Sappiamo quali sono stati i pilastri concettuali di questa "ideologia della crisi" della Prima Repubblica: la critica alla degenerazione dei partiti, in primo luogo; e poi un'acritica esaltazione delle virtù della società civile. E, accanto a ciò, una lettura della democrazia italiana come democrazia "bloccata", certo in primo luogo a causa del contesto geo-politico dell'epoca e dei vincoli che esso imponeva, ma anche a causa del sistema elettorale proporzionale, che di quel contesto internazionale costituiva il naturale *pendant*: perfetta espressione di una democrazia "consociativa". Ma a noi qui interessa sottolineare le implicazioni normative che ne derivavano per ciò che riguarda le strategie di riforma istituzionale (comprese quelle elettorali): ad ispirare le ricette e i discorsi dominanti vi

---

esempio, nella Commissione Bozzi): si vedano a questo proposito le analisi e le proposte avanzate in Pasquino (1985) e la più recente ricostruzione proposta da Urbinati-Ragazzoni (2016) e Pasquino-Valbruzzi (2015). Appaiono condivisibili le osservazioni di Gianfranco Pasquino secondo cui è una falsa rappresentazione quella che suggerisce una storia trentennale di fallimenti e di inerzie (una "narrazione" molto diffusa, su cui Renzi, da ultimo, ha cercato di presentare la "propria" riforma come quella finalmente risolutiva): "primo, riforme, anche importanti, ne sono state fatte, eccome. Secondo, alcune riforme sono state fatte bene, altre male" (Pasquino, 2015b, 11). Pasquino sostiene che ciò che è veramente mancata è una "visione sistemica" delle riforme: la consapevolezza che un intervento anche su un "pezzo" o un singolo "dettaglio" dell'edificio istituzionale deve essere pensato e valutato sulla base degli effetti sistemici che esso produce e delle relazioni che si creano tra tutti gli elementi di un ordinamento. Crollato il sistema politico del primo trentennio della storia repubblicana, "nessuno ha saputo formulare una visione di sistema politico, di Repubblica parlamentare, di democrazia, di partiti o senza partiti, all'altezza o quanto meno non troppo distante per qualità da quella dei Costituenti" (*ibid.*: 24).

era l'idea di una democrazia che potesse vivere senza mediazioni tra cittadini e istituzioni, ridimensionando il ruolo dei partiti. Cruciale si rivelava l'idea - che ha avuto un ruolo centrale nel referendum del 1993 e che poi ha avuto un lungo corso - che bisognava conferire al cittadino-elettore il potere di scegliere *direttamente* chi lo dovesse governare: ciò che ispirava queste riforme era l'idea della *disintermediazione*, come "ricetta" per liberare la democrazia dal peso soffocante dei partiti. E naturalmente, agiva poi uno schema dottrinario, seguendo il quale si pensava fosse giunto il momento di "applicare" all'Italia uno standard normativo mutuato dall'esperienza di altre (in verità, *solo alcune*, non tutte) democrazie "mature": e le parole d'ordine, come sappiamo, divennero quelle del "bipolarismo" e dell'"alternanza".

La riforma Mattarella rifletteva solo in parte questa ideologia, nasceva come soluzione di compromesso, o come un punto di equilibrio, in una fase in cui si pensava ancora possibile "salvare" il precedente sistema di partiti. La riforma, così, da una parte ridimensionava il ruolo dei partiti, esaltando il ruolo delle coalizioni che si potevano formare intorno alle candidature nei collegi uninominali; dall'altra, conservava uno spazio per i partiti nella quota proporzionale. E' inutile, in questa sede, ricordare i meccanismi specifici attraverso cui si articolava questo disegno.<sup>8</sup> La riforma, in verità, non era stata pensata per "forzare" un assetto bipolare; e, sulle prime, alla luce dei risultati, sembrò invece che un tale esito si fosse prodotto, per quanto in modo preterintenzionale, soprattutto a causa dell'imprevista irruzione sulla scena di nuovi protagonisti. Tuttavia, la frammentazione del sistema politico non fu affatto minata o tanto meno eliminata: anzi, si posero le basi perché una tale frammentazione non fosse più fatta da partiti, ma da aggregazioni più o meno contingenti formate intorno a singole personalità e poi, sempre più spesso, intorno ai notabili locali. E occorre considerare anche l'altra riforma di quegli anni, quella per l'elezione diretta dei sindaci, solitamente considerata come il frutto migliore e più duraturo di quella stagione riformatrice. A distanza di un quarto di secolo, sarebbe utile un bilancio specifico degli effetti di questa legge: un bilancio certamente contraddittorio, che qui può essere solo abbozzato. Se, da una parte, questa riforma ha dato certamente stabilità ai governi locali, essa nondimeno, d'altra parte, si iscriveva pienamente in quella tendenza generale ad impoverire o annullare il ruolo dei partiti, ad eliminare luoghi e canali di mediazione tra cittadini e istituzioni, ridimensionando il ruolo dei consigli comunali.<sup>9</sup> Una tendenza che si è rafforzata nel corso degli anni, anche grazie allo specifico meccanismo del

8 D'Alimonte [2005] contiene una dettagliata analisi dei meccanismi "strategici" che la legge Mattarella, nei suoi vari dispositivi, consentiva agli attori politici di sfruttare. Sul nesso tra sistema dei partiti e riforme elettorali, in occasione della riforma elettorale del 1993 in Italia, si vedano R.S. Katz [2001] e Di Virgilio [2006].

9 I consiglieri comunali sono divenuti una figura sempre più politicamente marginale nei sistemi politici locali: la perdita di un loro ruolo politico, tuttavia, è stata compensata - in molti casi - dal loro tentativo di ritagliarsi un micro-potere personale di contrattazione che, spesso, ha aperto la via a fenomeni degenerativi. Più in generale, si può dire che l'elezione diretta del sindaco, combinandosi con il ruolo sempre più debole dei partiti, ha prodotto in molti casi dei sindaci "legittimati" dal voto popolare, ma sempre più "soli", privi di canali di mediazione con i cittadini. E non sempre, questi sindaci hanno saputo o potuto far fronte a questa "solitudine" ricorrendo agli strumenti della comunicazione personale o alle risorse di "immagine" di cui potevano disporre.



“traino” del voto al sindaco attraverso le liste collegate, più o meno “civiche” o personali: un meccanismo che, nel corso degli anni ha rappresentato una fonte rigogliosa di alimentazione, “dal basso”, della frammentazione e della micro-personalizzazione della rappresentanza. Non solo: la logica del premio di maggioranza ha agito come un potente fattore di esaltazione del potere coalizionale anche delle forze più marginali. Si creava così un singolare paradosso: mentre la retorica che accompagnava la “transizione”, o l’avvenuta transizione, alla Seconda Repubblica, proclamava l’oramai compiuta affermazione della logica dell’alternanza tra due grandi schieramenti, la realtà era data da una crescente frantumazione e mutevolezza delle coalizioni che si formavano o si disfacevano e dalla contingenza e fragilità delle stesse formazioni politiche che a queste coalizioni davano vita. E tale frammentazione si alimentava ai “piani alti” come ai “piani bassi” del sistema politico.

Si scontava così un crescente divario tra l’interpretazione che gli attori politici, ma anche buona parte della ricerca politologica e del dibattito giornalistico, fornivano della storia che si stava svolgendo, e la realtà dei processi politici in atto: ben lungi dall’essere alle soglie o nel pieno manifestarsi di un nuovo e stabile assetto del sistema politico italiano, ciò che si era messo in moto era *un processo di destrutturazione* di questo sistema. I partiti erano sempre più deboli e aleatori, ma nulla di veramente solido ne prendeva il posto o svolgeva le loro funzioni. E, come nella favola della volpe e dell’uva, l’incapacità a ripensare il ruolo e la natura dei partiti, o a frenarne l’indebolimento, si traduceva in un discorso che - dei partiti - sanciva l’inutilità e l’incipiente tramonto. Data la difficoltà nel ripensarne il ruolo, o anche solo di frenare il loro progressivo sfarinamento, si teorizzava che dei partiti si potesse oramai fare a meno. Ed erano i partiti stessi che, in definitiva, si rivelavano subalterni, preda di una spirale di auto-denigrazione. Iniziava allora l’uso politico dell’antipolitica, che ci accompagna tuttora: “partiti” che si vergognano di dichiararsi tali.

Al cuore della “narrazione” che accompagna questa prima fase delle riforme elettorali vi è una peculiare visione che possiamo definire “direttistica” e “immediata” della democrazia: l’enfasi sul potere diretto conferito ai cittadini, sull’immediatezza del rapporto tra elettori e istituzioni, con il superamento della logica proporzionale, additata come fonte della passata instabilità dei governi e delle correlate nequizie. Una tipica costruzione ideologica, non priva di una palese ipocrisia: si deplorava la rappresentanza proporzionale del passato, come fonte di poteri di veto essenziali per la qualità e la tempestività delle decisioni politiche<sup>10</sup>, ma nello stesso tempo si attivavano meccanismi elettorali che non solo non fermavano la frammentazione, ma anzi la esaltavano e che non avrebbero garantito affatto continuità e stabilità degli assetti di governo. Questa fase segna anche l’avvio di un generale logoramento delle forme e degli strumenti della

<sup>10</sup> In questi mesi è stata ricordato l’anniversario dell’approvazione di due importanti riforme, lo Statuto dei lavoratori e l’istituzione del Servizio Sanitario nazionale: leggi approvate in anni drammatici da molti punti di vista, eppure con un Parlamento in grado di lavorare e di legiferare, e ad alti livelli.

mediazione: non solo quella politica, incarnata dai partiti, ma anche quella sociale, articolata attraverso “corpi” e agenti intermedi.

Tuttavia, in questa prima fase, la situazione restava aperta e ibrida: la dinamica competitiva che si innestava nei collegi uninominali consentiva di dare ancora una buona legittimazione alla rappresentanza politico-territoriale. La composizione del Parlamento era pur sempre determinata “dal basso”, come sommatoria degli esiti di una competizione *diffusa e decentrata* - e non, come poi accadrà con la legge Calderoli, da una competizione *accentrata e leaderistica* intorno ai “capi” delle coalizioni.

Con la riforma Calderoli, nel 2005, inizia la seconda fase della nostra ipotesi di periodizzazione. E' evidente la *ratio* che spinse la maggioranza di allora ad approvare quella riforma (nota poi, grazie a Sartori, come *Porcellum*). Seguendo l'analisi contenuta nel contributo di Katz al volume di Gallagher e Mitchell, possiamo classificare la riforma italiana del 2005 tra quelle che hanno come obiettivo il “*damage control*” [Katz, 2005: 64], il “controllo del danno”: un chiaro esempio di riforma dalle chiare finalità “partigiane”, voluta da una maggioranza che, prevedendo una propria sconfitta elettorale, cerca di ridurre i danni e limitare la portata della possibile vittoria degli avversari. Meno chiara la *ratio* che spinse l'opposizione di centrosinistra, allora, ad una sostanziale acquiescenza: probabilmente l'illusione di avere comunque in tasca una prossima vittoria elettorale.

In questo caso, la logica che ha ispirato questa riforma è molto chiara: una strategia di “avvelenamento dei pozzi”, che non aveva neppure bisogno di molte spiegazioni, o tanto meno di giustificazioni ideali. Tuttavia possiamo ben ricostruire la trama normativa sottesa anche a questo disegno. La visione che ispirava questo nuovo sistema elettorale andava ben oltre la logica maggioritaria della legge Mattarella e della riforma sull'elezione dei sindaci: possiamo propriamente parlare in questo caso di una *concezione plebiscitaria della democrazia*. Con questa definizione intendiamo precisamente una visione della democrazia, e delle procedure elettorali, che hanno essenzialmente il compito di una *investitura diretta della leadership*: le elezioni come atto puntuale di *autorizzazione al comando*. Il mito del “governo eletto direttamente dai cittadini” portava ora anche all'idea che i cittadini dovessero eleggere direttamente anche il “capo” del governo stesso. E che lo potessero fare “di fatto”, mettendo sotto tensione lo stesso dettato costituzionale. Un'ispirazione che trovava la sua massima espressione nella scelta di introdurre la formula dei “capi della coalizione” nel testo stesso della legge (una vera e propria aberrazione, dal punto di vista costituzionale), ma che si incarnava anche negli stessi meccanismi con cui si giungeva alla determinazione degli eletti: una logica *top-down*, in cui ciò che alla fine risultava decisiva era solo la conta nazionale dei voti alle

coalizioni.<sup>11</sup> Un *vulnus* micidiale (insieme al proliferare delle pluri-candidature e al conseguente gioco delle opzioni) alla legittimità democratica degli eletti in Parlamento e alla loro stessa autorevolezza (i “nominati”, divenne da quel momento la sprezzante locuzione con cui comunemente si designano i parlamentari): un qualcosa che non poteva che alimentare un fiume che già si ingrossava, fatto di discredito diffuso, distacco e crescente estraneità degli elettori.<sup>12</sup> Ma, a dimostrazione di come la retorica del maggioritario raccontasse una storia del tutto opposta a quella che avveniva nei fatti, anche questo sistema finiva per esaltare la rendita di posizione anche delle più infime forze marginali. La *ratio* della legge Calderoli, infatti, si basava su un principio che possiamo definire della “massima inclusività”: per conquistare il premio di maggioranza è “razionale” la costruzione di coalizioni quanto più ampie possibile. Ciò accade perché ogni voto, anche quello destinato a liste che rimangano al di sotto delle soglie previste, risulta comunque un voto utile al successo della coalizione.<sup>13</sup> Questa logica, tuttavia, funziona sulla base di un duplice presupposto, legato alle *aspettative* degli attori: a) che gli attori politici principali, attorno a cui si formano le coalizioni, assumano come *incerto* il risultato. E’ la condizione di incertezza sull’esito della competizione, o la ragionevole aspettativa che la vittoria si possa giocare sul filo di pochi voti, a spingere le forze maggiori alla ricerca di tutti i possibili alleati, anche quelli più marginali; e b) che gli attori principali si muovano in una logica di breve periodo; ossia, si preoccupino solo della partita in corso, adottando una strategia che possiamo definire *one shot*.

Ma cosa accade quando vengono meno questi due presupposti? Cosa accade, cioè, se uno dei due principali attori assume come *scontata* la propria sconfitta? E se, quindi, non si preoccupa tanto della partita in corso, ma pensa a giocarla in modo da massimizzare i benefici che gliene potranno derivare?

---

11 La legge Calderoli non può essere definita, propriamente, come un sistema elettorale “maggioritario”: è un sistema proporzionale con annesso premio di maggioranza attribuito alla coalizione vincente (un premio le cui modalità di attribuzione sono state poi sanzionate dalla Corte Costituzionale). La visione, o la logica che ispirava questo sistema, può essere definita “plebiscitaria”, perché l’intera dinamica competitiva risulta concentrata sulla figura dei “capi” della coalizione e sulla loro “investitura”.

12 Per un’analisi degli effetti della legge Calderoli, in particolare, sul “controllo” degli eletti da parte dei vertici dei partiti, cfr. Pasquino (2015b: 37-8).

13 Ed infatti, puntualmente, nella fase di costruzione delle coalizioni del 2006, si ebbe una proliferazione di liste e micro-liste, giungendo così a contarsi ben 13 liste per il centrodestra e 12 per il centrosinistra. Era ben chiaro che non tutte queste liste avrebbero potuto superare la soglia prevista del 2%, né avrebbero potuto giovare di un’altra singolare innovazione prevista dalla legge, la cosiddetta “clausola di salvaguardia del miglior perdente” (ossia, l’ammissione alla ripartizione nazionale dei seggi anche per quelle due liste, una per ciascuna coalizione, che si fossero maggiormente avvicinate alla soglia, pur senza superarla); ma l’apporto di voti che esse avrebbero potuto dare, e in effetti hanno offerto, si è rivelato decisivo (le 8 liste del centrodestra sotto la soglia del 2% ottennero circa 800 mila voti, con una percentuale complessiva del 2,3%; mentre le 7 liste del centrosinistra circa un milione e 100 mila voti, nel complesso, il 2.9%). In molti casi, in cambio di questo apporto, i leader effettivi di queste piccole liste ottennero una carica nel governo o almeno un posto sicuro nelle liste dei maggiori partiti: abbiamo così sperimentato, in Italia, con queste elezioni, una nuova figura di candidati: i candidati “parassiti”, o - come li definì Aldo Di Virgilio - “imbucati”, annidati come un cuculo nelle liste dei maggiori partiti. Sulla costruzione dell’offerta nelle elezioni del 2006, si veda Aldo Di Virgilio [2007].

Lo si è visto nelle elezioni del 2008, alla seconda prova della legge Calderoli, con la scelta del Pd di Veltroni di “andare da solo” (o quasi: all’*Italia dei Valori* di Di Pietro fu concesso infatti l’onore di unico alleato). Una scelta generalmente letta, e all’epoca anche celebrata, come un segno di “coraggio” politico, come una rottura con le precedenti, infauste esperienze di larghe, composite e ingovernabili coalizioni; ma che, in effetti, nasceva da un gioco strategico che utilizzava i marchingegni della legge elettorale e si fondava su ragionevoli aspettative circa i probabili risultati. Infatti, se si ritiene il risultato incerto, come nel 2006, vi è un incentivo a costruire coalizioni quanto più larghe possibili; ma se si ritiene molto probabile un dato risultato, scatta per i partiti più forti un incentivo opposto, quello a costruire la “minima coalizione utile”, a costruire cioè un’offerta elettorale che permetta di “spartire” tra il minor numero possibile di liste, rispettivamente, il 55% dei seggi spettanti alla maggioranza e il 45% dei seggi spettanti all’opposizione. Ed il Pd, in quell’occasione, dando per scontata la propria sconfitta, cercava di sfruttare al massimo questa circostanza per massimizzare il proprio risultato in termini di seggi parlamentari. E allo stesso modo, sull’altro versante, agì poi Berlusconi, con l’operazione “Popolo della Libertà”, e l’esclusione dei vecchi alleati centristi. Questa vicenda ci riporta ad un altro dei punti cruciali della nostra discussione: le distorsioni della rappresentanza politica. Dal punto di vista delle assunzioni normative implicite nei dispositivi di un sistema elettorale, la legge Calderoli portava alle estreme conseguenze la tendenza a *svalutare* e a *deformare* le funzioni di costruzione della rappresentanza politica che un sistema elettorale, in una democrazia parlamentare, deve, o dovrebbe, pur sempre considerare come un suo essenziale obiettivo. Nei discorsi politici dominava, e domina spesso tuttora, una formula divenuta oramai stucchevole (“contemperare le esigenze della governabilità e quelle della rappresentanza”), ma lo scarto tra le formule retoriche e la realtà si faceva e si è fatto sempre più stridente: la legge Calderoli, - ma, in generale, questo sarebbe valso anche per altre varianti di sistemi fondati sulla logica del “premio di maggioranza” - produceva una forte distorsione della rappresentanza, ma non garantiva affatto la famosa “governabilità” e la qualità e stabilità dei governi. Quando poi, con le elezioni del 2013, la competizione elettorale ha prodotto un assetto tripolare, queste distorsioni, - deformazione della rappresentanza, e anche impossibilità di vere e proprie maggioranze politiche di governo - sono apparse in tutta la loro evidenza.

#### **4. L’*Italicum*: il fallimento di una coazione a ripetere.**

E veniamo alle vicende più recenti. La storia che abbiamo alle spalle ci consegna un panorama in cui plebiscitarismo, - una visione della democrazia come “investitura” del capo - e indebolimento della legittimità della rappresentanza sono andati di pari passo. La vicenda dell'*Italicum*<sup>14</sup> e della riforma costituzionale, bocciata dagli elettori il 4 dicembre 2016, è troppo recente, perché occorra qui raccontarla. Ci preme di più sottolineare la “filosofia”, per così dire, di queste proposte di riforma. E su questo punto, non si può non notare una sorta di “coazione a ripetere”, di cui sono stati vittima gli attori politici che di queste riforme erano autori e sostenitori. Invece di prendere atto che la via intrapresa aveva condotto in un vicolo cieco, si insisteva con la ricetta dell'immissione di ancora più massicce dosi di plebiscitarismo. Alla crisi della “governabilità”, alla difficoltà dei tradizionali meccanismi di una democrazia parlamentare, alla volatilità e imprevedibilità dell'elettorato, e alle conseguenti difficoltà di trovare “maggioranze politiche”, - a tutto ciò, si risponde con l'aperta teorizzazione dell'inevitabile ricorso ad una qualche forma di *governo di minoranza*: più precisamente, di quella minoranza relativamente più forte che, in virtù di una formula elettorale fortemente distorsiva, sia in grado di acquisire e controllare una maggioranza di seggi in Parlamento. Certo, che vi possano essere governi di minoranza, sulla base di specifiche disposizioni costituzionali (come la “sfiducia costruttiva”), è del tutto ammissibile. Ma qui siamo di fronte a tutt'altro scenario: sistemi elettorali quali quello previsto dall'*Italicum* comportano una stabilizzazione, una sorta di “normalizzazione”, di questa prospettiva. L'*Italicum* è stato affossato dal referendum del 4 dicembre 2016 e poi dalla sentenza della Corte Costituzionale; ma che questa riforma potesse rappresentare un valido antidoto alla crisi di legittimazione delle nostre istituzioni democratiche rappresentava, nella migliore delle ipotesi, una pia illusione. Anche se oramai quello dell'*Italicum* è un capitolo chiuso, è opportuno soffermarsi su di esso, anche perché - alla luce delle elezioni del marzo 2018 - non mancano coloro che lo rimpiangono. Possiamo dire che modelli elettorali come l'*Italicum* esprimono una visione “ortopedica” della politica democratica: una minoranza “ingessata”, che *fin*ge di essere davvero legittimata a governare in nome di tutti, e che crea così un'insostenibile rigidità, foriera di ulteriori e pericolose “fratture”. E l'idea di sopperire alle complicazioni di una rappresentanza pluralistica *amputando* la reale complessità sociale, politica e culturale, alla fine, non può produrre nemmeno una buona qualità del governo e del *policy-making*.

---

14 La legge elettorale (n. 52/2015), nota come *Italicum*, approvata il 6 maggio 2015, modificava soltanto il sistema di elezione della Camera, presumendo che il Senato sarebbe stato eletto con elezioni di secondo ordine, come prevedeva la riforma costituzionale, poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016. La Corte Costituzionale, con la sua sentenza del 16 febbraio 2017, ha poi dichiarato incostituzionali alcune norme dell'*Italicum*. Assumendo il principio che, in ogni caso, una legge elettorale deve essere comunque vigente e applicabile, si è così creata una legislazione residuale, frutto delle due sentenze della Corte, - quella che aveva “cassato” alcune norme della legge Calderoli e quella relativa all'*Italicum*. Nel linguaggio politico-giornalistico italiano, queste norme sono state definite come *Consultellum* (da “Consulta”, il termine con il quale a volte si designa la Corte Costituzionale). Prima dell'ultima riforma, a lungo si è ritenuto che si potesse votare con queste norme piuttosto disomogenee tra Camera e Senato, salvo qualche piccolo adeguamento.

*L'Italicum* è stato travolto, oltre che dall'esito del referendum, dalla sentenza della Corte Costituzionale, soprattutto su un punto, che rappresentava la novità più importante, rispetto alla legge Calderoli e alla precedente sentenza della Corte sulla legge Calderoli (che aveva contestato in particolare l'assenza di una soglia minima per la concessione del "premio di maggioranza"): ossia, la previsione di un ballottaggio tra le due liste più votate. La sentenza della Corte ha prodotto un acceso dibattito, tra i costituzionalisti ma non solo, che ha finito per chiamare in causa la legittimità stessa di un intervento così invasivo dei giudici in una materia che dovrebbe essere un campo precipuo di pertinenza della politica. Una critica a cui altri hanno risposto osservando come la presunta "invadenza" dei giudici è direttamente correlata alle inadempienze e alla debolezza della politica.<sup>15</sup> Ma qui non interessa una discussione sulla presunta costituzionalità o incostituzionalità di questa o di un'altra legge elettorale. Qui vogliamo limitarci ad una discussione su un aspetto più specifico: quello dei *principi* a cui una legge elettorale si ispira e quello degli effetti e delle conseguenze politiche e istituzionali che essa può provocare. Da questo punto di vista, la questione della specifica *forma di ballottaggio* che era stata prevista dall'*Italicum* è forse la questione centrale. In particolare su questo punto, la sentenza della Corte Costituzionale e le sue motivazioni sono state oggetto di aspre critiche. Secondo queste critiche, in sostanza, la Corte non avrebbe colto il vero significato del ballottaggio, considerato come lo strumento che avrebbe consentito agli elettori l'espressione delle loro *seconde preferenze*: un autonomo livello di competizione, quindi, in grado di conferire piena legittimità democratica al vincitore, "un potere in più" agli elettori.

Questo tipo di critica non appare condivisibile: l'analisi deve essere condotta non sull'idea di ballottaggio in sé, ma sulla specifica forma prevista dall'*Italicum* e che lo rende assai diverso dal ballottaggio, ad esempio, per l'elezione di un sindaco o in un collegio uninominale maggioritario.<sup>16</sup> Il punto, o anche il paradosso, è che il ballottaggio dell'*Italicum*, - in assenza di altri requisiti sui criteri di ammissione che non fossero quelli della posizione raggiunta da una lista al primo turno - avrebbe prodotto un'"irragionevole", incontrollabile e imprevedibile,

---

15 Per una panoramica delle posizioni presenti in campo giuridico e costituzionalistico, si può consultare il sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) o il sito dell'associazione Libertà e Giustizia ([www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it)).

16 Un'analisi critica dell'*Italicum* in G. Pasquino [2015a], che sottolinea anche gli effetti di un'altra, essenziale peculiarità del ballottaggio previsto dall'*Italicum*, ossia la mancata previsione di possibili apparentamenti tra il primo e il secondo turno. Lungi dal promuovere un assetto bipolare, *l'Italicum* avrebbe prodotto un "*multi-polar transformism*", con un mega-gruppo di maggioranza e un'opposizione frammentata, e con molti incentivi, per i gruppi più piccoli, a contrattare il loro sostegno alla maggioranza, sia tra il primo e il secondo turno che nella stessa fase di costituzione del governo. Si può anche notare come la mancata previsione di possibili apparentamenti apriva la via ad un'ulteriore deformazione della rappresentanza: ad esempio, i seggi conquistati da un gruppo minore, che poi sostiene al ballottaggio una delle liste in gara, magari contrattando una futura posizione di governo ed entrando a far parte della maggioranza, diventano seggi *di fatto sottratti alla quota spettante alle minoranze*. Più in generale, si può dire anche che questa logica non avrebbe portato alla tanta agognata "semplificazione" del sistema politico, per il semplice motivo che il "potere di ricatto" dei piccoli gruppi sarebbe stato esercitato *preventivamente*, già nella fase di formazione del "listone" del partito candidato alla vittoria, o nell'intervallo tra primo e secondo turno, contrattando posti e future cariche. Si sarebbe così formato un mega-gruppo di maggioranza che in realtà sarebbe stato una sorta di "partito-ombrello", o "partito-tenda", sotto il quale sarebbero riprodotte tutte le dinamiche particolaristiche tipiche delle vecchie coalizioni previste dalla legge Calderoli.

deformazione della rappresentanza delle stesse *prime preferenze* espresse dagli elettori. In sostanza, avrebbe privilegiato le *seconde* preferenze, costruendo una rappresentanza parlamentare che deformava totalmente le *prime* preferenze degli elettori. Un ballottaggio che si configurava come una sorta di “giudizio di Dio”, con una polarizzazione sulla figura dei due leader, *che trascina con sé e determina interamente la composizione del Parlamento*. Questo tipo di ballottaggio tra le due liste più votate (ma, di fatto, tra i due “capi” di queste liste) avrebbe immesso una ulteriore dose di plebiscitarismo nel nostro sistema istituzionale. Beninteso, se si pensa che i cittadini debbano scegliere direttamente il leader a cui affidare il governo, si esprime certamente una delle possibili visioni della democrazia<sup>17</sup>: ma allora, si dovrebbe conseguentemente scegliere anche un sistema presidenziale, con tutti gli elementi non solo di *equilibrio* ma anche di *divisione* tra *diversi* e *autonomi* poteri, come previsto dal migliore sistema presidenziale storicamente disponibile, quello statunitense. Nel nostro caso, si sarebbe costruita invece una democrazia “a binario unico”, con un capo che riceve un’investitura diretta e un Parlamento *alle sue strette dipendenze, privo di qualsiasi autonoma legittimazione*.

Questo, se discutiamo sui principi e le finalità. Ma altrettanto importanti sono le riflessioni sugli effetti che un ballottaggio così concepito poteva produrre nell’attuale contesto del sistema politico italiano. Anche qui, la domanda chiave riguarda il livello e la qualità della *legittimazione democratica* prodotta da un siffatto modello elettorale. Un ballottaggio così concepito può davvero garantire una tale legittimazione? E’ molto dubbio: basti solo pensare agli effetti di una probabile, elevata astensione, unita ad una probabile dinamica di voto indotta esclusivamente da un voto *reattivo*, con il formarsi di una maggioranza “negativa”, coagulata “contro” qualcuno. Insomma, una dinamica competitiva che avrebbe portato ad un Parlamento dominato da un partito *gonfio* di seggi ma privo di consenso reale nel paese: e avremmo avuto bensì un “vincitore, la sera delle elezioni”, ma un vincitore *assediato*, per così dire, da una effettiva “maggioranza”, quella composta dal non-voto della massa degli astenuti e dal voto alle forze che sono state battute e a quelle escluse al primo turno.

E allora l’interrogativo che ci si deve porre è il seguente: queste forme di esasperata personalizzazione del potere e accentramento del comando sono poi in grado di costruire consenso ed effettiva capacità di governo? E, soprattutto, quali conseguenze comporta, per il

---

17 Possiamo qui fare riferimento, ad esempio, alle tesi di Bingham Powell e al modo con cui questo autore distingue tra visioni “maggioritarie” e visioni “proporzionali”, assunte come modi diversi di concepire la funzione delle elezioni nel modellare il rapporto tra i cittadini e i *policy-makers*: come “controllo” diretto dei cittadini (della loro maggioranza) su un potere politico *concentrato*, nel caso delle visioni maggioritarie, e come “influenza” (più indiretta) dei cittadini su un “*dispersed policy-making power*”, nel caso delle visioni proporzionali. “*The concentrated majoritarian approach*” scrive Bingham Powell, “*views election as mechanisms for tight control, with elections outcomes determine directly the makeup of the policy makers who will make all policies between elections. The dispersed influence counterpart emphasizes the representation of all points of view brought into an arena of shifting policy coalitions*” (Bingham Powell, 2000: 6).

tessuto sociale di una democrazia, l'assenza o la debolezza di un sistema istituzionale in grado di *integrare e rappresentare* interessi plurali e diversi, e culture politiche differenti?

### 5. Crisi della “governabilità” o crisi di legittimazione?

Fin qui abbiamo visto come le diverse fasi della storia delle riforme elettorali in Italia, dopo l’iniziale impulso verso un assetto maggioritario “ben temperato”, si possano leggere come la storia di una crescente torsione plebiscitaria, fino al fallimento politico di questa strategia. Ma abbiamo visto anche come, in molti passaggi di questa vicenda, si siano anche prodotti effetti specifici, legati al contesto politico e istituzionale, al modo concreto con cui una visione “maggioritaria” è stata applicata al nostro paese, in virtù specialmente dei meccanismi legati ai “premi” di maggioranza, con i molti “effetti perversi” che ne sono seguiti. Occorre tuttavia distinguere l’analisi specifica del caso italiano da una riflessione teorica e normativa di carattere più generale (che, per così dire, faccia anche la “tara” alle caratteristiche del contesto italiano).

La questione dirimente può essere così formulata: dove fissiamo il limite, un confine normativo, nella ricerca di soluzioni che assicurino la governabilità? Se il problema fosse solo quello dell’efficienza della decisione, ovviamente, potremmo avere altre opzioni: il platonico “governo dei custodi”, la *guardianship*, come la definiva Dahl, magari nelle sue odierne versioni tecnocratiche; o appunto, meccanismi sempre più accentrati e verticali, che aggirino o neutralizzino le lente e faticose procedure di una mediazione politica e parlamentare. Ma se, in linea di principio, non si pone alcun argine a questa vera e propria ossessione per la “decisione”, si smarrisce ogni confine: dove finisce la democrazia e inizia, invece, un dispotismo elettivo?

Il paradosso - a dir poco - cui può condurre una visione plebiscitaria della democrazia, risalta ancor più se solo riflettiamo sul fatto che una secolare riflessione filosofica e politica sui fondamenti della democrazia moderna si è arrovellata, all’opposto, sulla stessa giustificazione del *principio di maggioranza* e sulle garanzie costituzionali che debbono *limitare* il potere della *maggioranza*. E, naturalmente, non c’è bisogno di evocare in questa sede nomi celebri, da Tocqueville a John Stuart Mill, fino a Dewey e Kelsen e, nel dibattito teorico contemporaneo, Rawls e Habermas.

Sono autori che possiamo ricondurre ad una linea di riflessione teorica che assumeva questa consapevolezza critica: lo stesso principio di maggioranza ha bisogno di una giustificazione, e che esso - di per sé - *non può* rappresentare il fondamento normativo o la garanzia indiscussa o comunque esclusiva di un potere che si possa dire “democratico”. La democrazia non è mai, non può essere soltanto l’applicazione del principio di maggioranza, né può fondarsi sul motto



“*winner takes it all*”. O meglio, se ciò accade, siamo allora di fronte ad una visione impoverita sul piano normativo e ad una pratica scheletrica della democrazia stessa.

Ora, a questa torsione “direttistica” e plebiscitaria della democrazia, si possono opporre argomenti “in linea di principio” e “in linea di fatto”. Sui primi: ben lungi dal potersi definire solo come governo della maggioranza, la democrazia esige molti altri meccanismi che limitino tale potere e costruiscano una procedura che renda legittime, accettate e accettabili, le decisioni agli occhi di tutti coloro che ad esse sono soggetti. La democrazia si fonda su un fondamentale principio procedurale, che a sua volta implica libertà e uguaglianza dei cittadini: ovvero che tutti coloro che sono toccati, direttamente e indirettamente, da una decisione collettiva debbano avere il diritto di concorrere (direttamente o, indirettamente, attraverso forme di rappresentanza politica) alla formazione delle decisioni politiche che li riguardano. Da questo principio derivano essenziali conseguenze per la qualità stessa del “governo”: i cittadini si sentono “obbligati” moralmente (e non per un vincolo legale) a rispettare le leggi, anche quando non le condividono, se sentono e sanno che il processo decisionale che ha portato a quelle leggi è frutto di una procedura democratica e inclusiva. E’ un principio basilare di legittimazione democratica, questo, che presuppone un riconoscersi reciproco dei cittadini attorno ad alcuni valori politici e costituzionali comuni. E i “deficit” di legittimità che tanto affliggono le nostre democrazie nascono appunto dall’erodersi di questa base comune e dall’insufficiente attivazione di questo circuito democratico, in cui conta molto anche la possibilità di svolgere una vera discussione pubblica che preceda e accompagni le decisioni e sia in grado e si proponga di influenzarle. In questo quadro, la ricerca di *mediazioni e compromessi*, lungi dall’essere una spiacevole incombenza, costituisce parte integrante di un processo di legittimazione democratica delle decisioni.

Ma anche i secondi argomenti, quelli “in linea di fatto”, non sono meno rilevanti. Il quesito molto radicale e molto semplice, è questo: davvero si pensa che accentrato del potere e verticalizzazione del comando possa assicurare una reale “governabilità”? “Funziona” davvero questo modo di concepire il governo di società complesse e pluralistiche come le nostre? Direi proprio di no. La qualità democratica di un governo riposa sulla dimensione del *consenso effettivo* di cui essa può godere, non sulla *fictio* di una maggioranza parlamentare che è tale solo in virtù di arbitrari meccanismi di traduzione dei voti in seggi. Ma poi anche l’*efficacia* stessa delle politiche non può prescindere dal grado di adesione, di convinzione, di compartecipazione, con cui i destinatari di quelle politiche accettano quelle politiche e poi collaborano alla loro realizzazione. Esiste, insomma, un “piccolo” problema, che si riassume in una parola: *legittimazione*. Ma “legittimazione” non è sinonimo di “legalità”: non bastano procedure in qualche modo “legali”, positivamente statuite, a garantire l’*effettualità* di un potere democratico, il suo essere accettato e riconosciuto. Per questo, fundamentalmente, ogni

artificiosa e forzosa “invenzione” di maggioranze che non sono tali - lungi dal fermare i rischi di una democrazia in-decisionista che si auto-delegittimi nella propria paralisi -, esaspera il distacco tra le istituzioni e il “popolo sovrano”: rendendo le prime dei vuoti simulacri, e il secondo un’entità sempre più “introvabile”.

### **6. L’“ultima” riforma: “ingegneria” o “bricolage” elettorale?**

Dopo mesi di incertezza, attese e tentativi abortiti, nel novembre del 2017 il Parlamento ha approvato l’“ultima” riforma elettorale (“ultima” in ordine di tempo, non certo perché si possa immaginare sia quella “definitiva”...). Con questa legge, il 4 marzo 2018, si è votato alle elezioni politiche. Non è compito di questo articolo un’analisi dei risultati. Vogliamo piuttosto analizzare, *post factum*, i meccanismi della legge elettorale, assumendo un punto di vista peculiare: si sono prodotti gli effetti previsti dai legislatori, o sono scaturiti effetti inattesi o finanche perversi?

E’ opportuna una breve sintesi del funzionamento del sistema elettorale previsto da questa riforma:

- a) Il nuovo sistema viene definito come una legge Mattarella “rovesciata”; ma si tratta di una definizione scorretta: è vero che vi è l’inversione del precedente rapporto tra seggi uninominali maggioritari e seggi proporzionali (ora, rispettivamente, il 34% e il 66%: nel *Mattarellum* erano il 75% e il 25%), ma cambia un essenziale “dettaglio”. Con la legge Mattarella c’erano due schede per la Camera e una per il Senato e due arene competitive ben distinte: qui si prevede una scheda unica (una per la Camera e una per il Senato) e un *voto unico*. Non il doppio voto, come accade in molti sistemi autenticamente “misti”, a partire da quello tedesco. E’ questo il punto più importante e quello che ha le maggiori implicazioni politiche e strategiche. L’elettore può esprimere un solo voto: se vota un simbolo di partito, il suo voto concorre all’elezione del candidato uninominale e, *nello stesso tempo*, concorre alla competizione per i seggi proporzionali. Non è ammesso il voto disgiunto e l’espressione del voto è molto vincolata: per votare il candidato uninominale bisogna votare una delle liste a sostegno; se si vuole votare una lista, si vota necessariamente anche il candidato uninominale.
- b) uno stesso candidato in un collegio uninominale può essere sostenuto da più liste: si possono formare quindi delle “coalizioni”, ma sono coalizioni dai legami molto deboli: non è richiesto alcun programma comune, né l’indicazione di un candidato premier comune. Si può parlare, in modo più appropriato, solo di “apparentamenti”. Inoltre, il sistema è rigido: le coalizioni devono essere le stesse in tutto il territorio nazionale e non sono ammesse coalizioni a geometria variabile: questo elemento impedisce “desistenze” e accordi nei singoli collegi.
- c) i seggi assegnati in modo proporzionale sono assegnati attraverso collegi plurinomiali che raggruppano un certo numero di collegi uninominali, dove si presenta una lista “bloccata” (chiusa), con un massimo di quattro candidati.
- d) sono ammesse candidature plurime: si può essere candidati in un collegio uninominale e in cinque collegi plurinomiali proporzionali. Il candidato uninominale “a rischio” può avere comunque un sicuro “rifugio” o un “paracadute” nelle liste proporzionali. In questo modo, il “controllo” sugli eletti è assoluto. I vertici dei partiti potranno adottare tutte le più opportune strategie di distribuzione territoriale dei candidati.
- d) le soglie: la soglia per essere ammessi alla ripartizione è fissata, sia alla Camera che al Senato, al 3%. Però c’è una peculiare complicazione (che “tradisce” particolari convenienze): nel caso di coalizioni, sono ammesse quelle che ottengono il 10% dei voti e abbiano almeno una lista che ottiene il 3%. Se ci sono coalizioni, l’assegnazione dei seggi, in prima istanza, viene fatta sui voti della coalizione (e poi i seggi

vengono divise tra le liste) e *conteranno anche i voti delle liste che si attesteranno tra l'1% e il 3% e che non ottengono, quindi, seggi propri*. I voti alle liste sotto-soglia si trasformano quindi in seggi per le liste più forti della coalizione. Questo meccanismo introduce fortissimi incentivi alla frammentazione: in cambio di questo apporto, gli esponenti di queste piccole liste saranno candidati in un qualche collegio uninominale “sicuro” (come è infatti poi accaduto nelle elezioni del 4 marzo 2018).

Nel complesso, ciò che emerge, sempre più, è il primato del “bricolage” elettorale, il tentativo di assemblare logiche diverse. L'esito non è un sistema “misto”, ma un *monstrum*. Dopo aver seguito la trama che ispirava le riforme precedenti, siamo ora di fronte ad un quadro confuso, privo di qualsivoglia ispirazione normativa: è difficile trovare una qualche logica unitaria che possa giustificare questa costruzione. Si privilegia la “governabilità”? No, perché come hanno mostrato tutte le simulazioni, e come poi hanno confermato i risultati, rimane comunque affidata alla mediazione parlamentare la ricerca (faticosa) di una maggioranza che sostenga un governo. Si difende la rappresentanza? No, perché le distorsioni saranno comunque elevate, e anche del tutto casuali, come mostreremo più avanti. Si vuole ridurre la frammentazione? No, certamente: il tipo di coalizione previsto da questo sistema ha incoraggiato la rendita di posizione delle piccole liste. E allora, perché si è giunti proprio a questa riforma, tra le tante possibili? Per cercare una spiegazione, non resta che affidarsi ad un tentativo di interpretazione delle convenienze di breve termine che hanno caratterizzato i vari attori e ai numerosi effetti “imprevisti” che poi ne sono derivati. Ma, su questo, non è necessario soffermarsi in questa sede: rimandiamo alle cronache politiche che accompagnarono la genesi di questa riforma e poi la successiva fase pre-elettorale di *coalition building*.

Quel che qui si può dire è che siamo di fronte ad un caso “da manuale”, in cui l'analista sbaglierebbe se volesse trovare, a tutti i costi, una *ratio*, una “logica”, nei comportamenti degli attori politici: possono entrare in gioco non solo elementi contingenti, ma anche alcune variabili di tipo “cognitivo”, ossia, semplicemente, non si padroneggiano bene tutti gli elementi necessari ad una valutazione più compiuta dei propri stessi interessi. E questo, tanto più quanto più si assemblano meccanismi retti da logiche diverse, che avrebbero bisogno di una ponderata analisi sugli *effetti sistemici* che producono.

Pur non escludendo, quindi, la possibile presenza di una “fallacia” cognitiva dei riformatori, si possono ipotizzare alcune ragioni strategiche alla base di alcune scelte; e per ciascuna di esse possiamo valutare, alla luce dei risultati, se i calcoli iniziali abbiano trovato una qualche corrispondenza nei risultati effettivi, o se non vi siano stati piuttosto effetti imprevisti o perversi. Facciamo solo alcuni esempi: *l'introduzione dei collegi uninominali, da un alto, e gli effetti “maggioritari” e le distorsioni della rappresentanza, dall'altro*.

L'ipotesi era che i collegi uninominali in questo modo si potessero creare difficoltà in particolare al M5S, tendenzialmente giudicato privo di candidati radicati nel territorio o sufficientemente noti, in grado di attrarre un voto personalizzato. E' ben chiaro che questa aspettativa è stata del

tutto illusoria: il voto al M5S si è confermato come un voto politico e di opinione, che si riconosce innanzi tutto nella proposta politica del movimento. Inoltre, l'idea che la competizione potesse concentrarsi sulla posta in gioco nell'arena uninominale maggioritaria ha trascurato un dato essenziale: l'elettore è stato indotto dalla struttura stessa della scheda ad adottare un'elementare "scorciatoia cognitiva", ossia la scelta del simbolo del partito. Per una gran parte degli elettori, è stata la scelta del partito l'elemento che ha trainato la scelta<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda gli effetti "maggioritari" e le distorsioni della rappresentanza si guardi la tabella qui si seguito, in cui è calcolato il rapporto tra percentuale dei voti e percentuale dei seggi in ciascuna delle 27 circoscrizioni, considerando nel complesso i seggi ottenuti dai diversi schieramenti, sia nei collegi uninominali che nella quota proporzionale.<sup>19</sup>

CIRCOSCRIZIONI	totale seggi spettanti	totale seggi attribuiti	PD e CS			Centrodestra			M5S			Liberi e Uguali		
			seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi	seggi	% voti	% seggi
Piemonte 1 (Torino)	23		6	28,6	26,1	11	35,5	47,8	5	20,5	21,7	1	4,5	4,3
Piemonte 2	22		3	22,6	13,6	15	46,6	68,2	3	24,3	13,6	1	3,0	4,5
Lombardia 1 (Milano)	40		10	28,8	25,0	23	41,3	57,5	6	23,2	15,0	1	3,5	2,5
Lombardia 2	22		3	22,4	13,6	16	50,7	72,7	3	20,7	13,6			2,3
Lombardia 3	23		4	23,3	17,4	16	52,3	69,6	3	18,0	13,0			2,5
Lombardia 4	17		3	23,5	17,6	11	47,5	64,7	3	22,7	17,6			2,6
Trentino Alto Adige	11		5	43,3	45,5	5	29,3	45,5	1	19,5	9,1			3,9
Veneto 1 (Venezia)	20		3	21,2	15,0	14	46,7	70,0	3	25,0	15,0			2,9
Veneto 2	30		4	19,7	13,3	21	49,0	70,0	5	23,9	16,7			2,6
Friuli Venezia Giulia	13		2	23,1	15,4	9	43,0	69,2	2	24,6	15,4			3,2
Liguria	16		2	24,1	12,5	8	37,2	50,0	5	30,1	31,3	1	4,4	6,3
Emilia Romagna	45		18	30,8	40,0	18	33,1	40,0	8	27,5	17,8	1	4,5	2,2
Toscana	38	39	16	33,7	42,1	15	32,1	39,5	7	24,7	18,4	1	4,6	2,6
Marche	16		2	24,2	12,5	5	33,0	31,3	9	35,6	56,3			2,9
Umbria	9		2	27,5	22,2	2	36,8	55,6	2	27,5	22,2			3,0
Lazio 1 (Roma)	29	30	6	25,4	20,7	11	32,7	37,9	12	32,5	41,4	1	4,1	3,4
Lazio 2	19		2	18,0	10,5	11	40,5	57,9	6	34,5	31,6			2,8
Abruzzo	14		2	17,6	14,3	4	35,5	28,6	8	39,8	57,1			2,6
Molise	3		0	18,4	0,0	0	29,8	0,0	2	44,8	66,7	1	3,7	33,3
Campania 1 (Napoli)	32	29	3	14,3	9,4	5	25,0	15,6	20	54,1	62,5	1	3,1	3,1
Campania 2	28	29	3	18,5	10,7	7	30,4	25,0	18	44,5	64,3	1	2,8	3,6
Puglia	42	43	4	16,1	9,5	9	32,2	21,4	29	44,9	69,0	1	3,5	2,4
Basilicata	6		1	19,6	16,7	1	25,4	16,7	4	44,3	66,7			6,4
Calabria	20	21	2	17,1	10,0	6	32,2	30,0	12	43,4	60,0	1	2,8	5,0
Sicilia 1 (Palermo)	25		2	12,7	8,0	5	32,9	20,0	17	48,2	68,0	1	3,2	4,0
Sicilia 2 (Catania)	27	24	2	14,4	7,4	5	30,7	18,5	16	49,3	59,3	1	2,6	3,7
Sardegna	17	18	2	17,7	11,8	4	31,0	23,5	12	42,5	70,6			3,1
<b>TOTALE *</b>	<b>607</b>		<b>112</b>	<b>22,8</b>	<b>18,5</b>	<b>260</b>	<b>37,0</b>	<b>42,8</b>	<b>221</b>	<b>32,7</b>	<b>36,4</b>	<b>14</b>	<b>3,4</b>	<b>2,3</b>

L'elemento centrale che emerge da questi dati è duplice: nel complesso, la distorsione maggioritaria è stata piuttosto contenuta; ma - quel che più conta - *questo effetto è stato del tutto casuale, legato alle contingente della dinamica elettorale*. In altri termini, l'attuale legge elettorale contiene in sé potenzialmente elementi molto distorsivi, sia della rappresentanza politica che di quella territoriale, e - quel che è peggio - lo fa in modo del tutto aleatorio. Vediamo perché. I dati mostrano come il rapporto % voti/% seggi veda il 5,8% a favore del

18 Non sono disponibili dati completi sui voti espressi esclusivamente ai candidati dei collegi uninominali: un'analisi sul voto in Toscana mostra tuttavia che 96,5 elettori su 100 hanno votato solo i simboli di partito: cfr. <http://www.regione.toscana.it/istituzioni/elezioni>.

19 Tralasciamo la Val D'Aosta, dove l'unico seggio uninominale maggioritario è stato vinto dal M5S, e 12 seggi assegnati nella circoscrizione Estero

centrodestra, il 3,7% a favore del M5S, il 4,3% a sfavore del Pd, l'1,1% a sfavore di Liberi e Uguali. Tuttavia, questo esito è il frutto di un netto squilibrio nella rappresentanza territoriale: il centrodestra è sistematicamente sovra-rappresentato in tutto il Nord, ma anche in Toscana, in Umbria e nel Lazio; il M5S è altrettanto ampiamente sovra-rappresentato in tutto il Mezzogiorno e nelle isole; il Pd ottiene una modesta sovra-rappresentazione solo in Toscana e in Emilia Romagna. Può essere utile riportare qui un semplice calcolo per vedere cosa sarebbe accaduto - a parità di voti e a soglie invariate - con un "normale" sistema proporzionale, il Pd avrebbe ottenuto circa 145 seggi (invece di 112), il centrodestra 234 seggi (anziché 260), il M5S avrebbe conquistato 207 seggi (anziché 221) e LeU 21 seggi (invece di 14).

Ma dai dati presentati emergono anche alcune particolarità, che fanno entrare in gioco anche la casualità insita nel meccanismo di distribuzione territoriale dei seggi.<sup>20</sup> In primo luogo, si guardi agli effetti del fenomeno delle "liste incapianti" (liste, cioè, prive di un numero sufficiente di candidati rispetto ai seggi spettanti): il fenomeno ha riguardato il M5S. Nelle circoscrizioni Campania 1 e Sicilia 2, il M5S ha vinto "troppo", e ha perso in ciascuna di queste circoscrizioni ben tre seggi, che erano stati assegnati in un primo momento. I seggi spettanti alla lista sono stati così ridistribuiti in altre sei circoscrizioni: ma l'effetto finale è che è stata modificata in queste sei circoscrizioni il numero complessivo di seggi spettanti in base alla popolazione.<sup>21</sup>

In definitiva, anche da questa vicenda emerge un insegnamento teorico, che viene confermato alla luce dei risultati: le riforme elettorali condotte e perseguite sulla scia del presunto interesse immediato di coloro che hanno la forza politica e parlamentare sufficiente ad imporre l'approvazione, sono sempre soggette ad una possibile "eterogenesi dei fini", all'emergere di effetti imprevisi, legati ad una o più variabili politiche non sufficientemente considerate. E si può

---

<sup>20</sup> Ricordiamo che la procedura di assegnazione dei seggi prevista dalla legge Rosato avviene attraverso una serie di passaggi, regolati attraverso la formula Hare (quoziente "naturale" e migliori resti): a) un conteggio nazionale dei voti, con l'attribuzione complessiva dei seggi spettanti alle coalizioni/liste che hanno superato la soglia di accesso; b) l'attribuzione dei seggi in ciascuna delle 27 circoscrizioni; c) la verifica della congruenza tra i seggi calcolati a livello nazionale e il totale dei seggi attribuiti in tutte le circoscrizioni; d) nel caso (molto probabile) di mancata corrispondenza tra i due dati precedenti, l'avvio di un meccanismo di compensazione tra le liste "eccedentarie" (che hanno, cioè, più seggi a livello nazionale di quanti ne ottengono nell'insieme delle circoscrizioni) e le liste "deficitarie" (che hanno, cioè, meno seggi a livello nazionale di quanti ne ottengono nell'insieme delle circoscrizioni); e) infine, la distribuzione dei seggi spettanti a ciascuna lista in ciascuna circoscrizione tra i diversi collegi plurinominali che compongono una circoscrizione, con possibilità, anche in questo caso, di "slittamenti" da un collegio all'altro.

<sup>21</sup> Si possono notare altri aspetti singolari e "casuali" della distribuzione territoriale dei seggi: Si guardi alla piccola regione meridionale del Molise, a cui spettano nel complesso 3 seggi, due nei collegi maggioritari (vinti dal M5S) e uno solo nel proporzionale. Ebbene, quest'ultimo è stato vinto da Liberi e Uguali, con il 3,7% dei voti! Come è potuto accadere? È entrata in funzione la procedura di distribuzione territoriale dei seggi, con la peculiare compensazione tra liste "eccedentarie" e "liste deficitarie".<sup>1</sup> Accade così che LeU sia sotto-rappresentata in due regioni, come la Toscana e l'Emilia Romagna, o affatto rappresentata in Basilicata, dove ottiene le migliori percentuali, e sovra-rappresentata - oltre che in Molise - anche in Calabria e Sicilia.

aggiungere una sorta di teorema: questi effetti imprevisi saranno tanto più probabili, tanto minore è stato il livello di consapevolezza “tecnica” e “scientifica” dei promotori. In altri termini, se prevale l’improvvisazione, l’aggiustamento incrementale dei diversi tasselli di un sistema elettorale, l’attenzione spasmodica ai “dettagli” che si presume possano risultare convenienti a questa o quella componente della “coalizione” che sostiene la riforma; e se - di converso - svanisce l’attenzione alla dimensione “sistemica” di un modello elettorale, -- bene, se accade tutto questo, è allora molto probabile che, alla fine, alcuni attori scoprono sconsolatamente di aver fatto male i propri calcoli.

### **7. I dilemmi dell’oggi: finalità e principi di una possibile riforma.**

E’ possibile trarre una “morale” da quanto detto fin qui? Io penso che una responsabilità non da poco spetta a tutti coloro che concorrono ad orientare e formare una “cultura politica pubblica”, come la definiva Rawls, e a plasmare un “discorso pubblico” sui possibili fondamenti condivisi di un regime democratico. Da una parte, il pluriennale “battage” sulle riforme costituzionali ha prodotto *effetti nefasti* sulla qualità del discorso pubblico in Italia, con un duplice effetto: da una parte, attribuire alle disfunzioni della costituzione del 1948 i mali della politica italiana ha innestato un circuito di ulteriore delegittimazione delle istituzioni; dall’altra, ha rappresentato un gigantesco alibi collettivo sia per la politica che per la cosiddetta “società civile”, per i suoi gruppi dirigenti come per i singoli cittadini. “Scaricare” sulle possibili modifiche costituzionali (e poi anche elettorali) l’onere di rimediare alle inadempienze e alle debolezze della politica, ha contribuito a far avvitare su stesso il processo di delegittimazione della democrazia italiana. Nello stesso tempo, ha favorito e diffuso una pervasiva narrazione anti-politica, alimentata “dal basso” ma anche, e non in misura inferiore, “dall’alto”, come abbiamo visto in occasione della campagna referendaria. Ma con un altro pericoloso effetto collaterale: la sfiducia nelle istituzioni e, di contro, il confidare nelle virtù salvifiche della leadership e nelle sue capacità decisioniste hanno reso la democrazia italiana sempre più esposta a quella ciclicità che è tipica delle narrazioni populiste: dall’entusiasmo alla delusione, sino al risentimento e al rancore. Una spirale auto-distruttiva: ma davvero si pensava, o si può continuare a pensare, che ad essa si possa rispondere con una ulteriore dose di democrazia plebiscitaria?

E veniamo così all’oggi. La questione della riforma elettorale è destinata a rimanere all’ordine del giorno, una *issue-policy* permanente della politica italiana. Ma stenta ad emergere una vera riflessione sulle ragioni di fondo, sulla “filosofia”, che dovrebbe e potrebbe ispirare una riforma elettorale, in questo momento.

Io credo che nelle tesi di quanti insistono in una ricetta “iper-maggioritaria” e plebiscitaria vi sia al fondo una lettura riduttiva, e francamente inaccettabile, - ma anche, in fondo, illusoria - delle ragioni stesse di quella che viene correntemente definita come “crisi della democrazia”. Ridotta all’osso, la domanda è: questa crisi, è una crisi di “governabilità” o è una crisi di “legittimazione”? Ossia, nasce dall’inadeguatezza delle “normali” procedure di una democrazia parlamentare, a cui rispondere attraverso soluzioni istituzionali “decisionistiche” e plebiscitarie, oppure la crisi della “governabilità” nasce da un profondo deficit di consenso reale, dalle fratture che emergono nella società, dalle crescenti diseguaglianze economiche e sociali, dall’interrompersi dei canali della rappresentanza e della mediazione politica? E alle difficoltà del governo di società “complesse” si può rispondere con una qualche strategia “sistemica” di “riduzione della complessità”, attraverso cioè meccanismi istituzionali di accentramento e verticalizzazione del potere e del comando; o, al contrario, provando a riattivare pazientemente modelli e pratiche di partecipazione politica diffusa e decentrata, e ricostruendo una pluralità di forme e livelli di rappresentanza politica e di mediazione sociale?

Se questi sono i dilemmi di fronte a noi, una qualsiasi riflessione sulle basi normative di una possibile riforma elettorale è necessaria, anche quando poi si devono fare i conti con le contingenti condizioni politiche che ne rendano possibile l’approvazione: è necessaria, questa riflessione, perché i modi e gli argomenti con cui si giustificano pubblicamente determinate scelte influenzano profondamente il discorso pubblico sulle riforme possibili e/o auspicabili, determinano quel che si dice “un clima di opinione”, e per questa via entrano nello stesso concreto processo politico che le può favorire o ostacolare. Penso sia una buona regola evitare che *l’analisi empirica* si trasformi, magari surrettiziamente, in una *assunzione normativa*. Dire “le cose stanno così” non può voler dire “le cose non possono che andare così”.

E allora, la domanda da cui partire è la seguente: posta la condizione critica della democrazia italiana, e dato il basso livello di legittimazione democratica delle sue istituzioni, a quali principi occorre dare priorità, e quali obiettivi primari è necessario davvero perseguire? E su questa base, quali concrete soluzioni appaiono insieme desiderabili e realistiche, sagge e praticabili allo stesso tempo? Solo a partire da una definizione normativa di quali possono, o debbano essere, oggi, nelle concrete condizioni dell’Italia, le *finalità* di una riforma elettorale, possiamo individuare i modelli possibili, e poi anche le necessarie mediazioni accettabili. Naturalmente, significherebbe ricadere negli errori del passato pensare che una buona riforma elettorale possa bastare di per sé a risollevare le condizioni critiche della democrazia italiana: però può porre alcune basi per favorire e incoraggiare un’inversione di tendenza.

Ebbene, se le premesse sono queste, le finalità dovrebbero essere chiare: in primo luogo, *ricostruire le condizioni di legittimità democratica del Parlamento*. In una condizione che è quasi un “anno zero” della democrazia italiana, è questo il compito primario, una condizione

necessaria per qualsivoglia, vera e non fittizia, espressione di una capacità di governo. Il famoso binomio governabilità-rappresentanza, in una condizione di grave delegittimazione delle istituzioni, non può essere affidato ad un equilibrio tra esigenze messe astrattamente sullo stesso piano: la ricostituzione di una legittima e forte rappresentanza politica è la *premessa* per una qualsivoglia effettiva governabilità. Ed è una premessa ineludibile, almeno se vogliamo dare al “governo” il valore di un esercizio del potere democratico fondato su un reale consenso e su una reale propensione dei cittadini a collaborare con fiducia ad un’impresa collettiva, a farsene attivi protagonisti. Questo consenso e questa legittimazione sono il solo modo con cui è possibile “governare” veramente società complesse e pluralistiche, per le quali è del tutto illusorio pensare che un potere solitario e accentrato possa essere in grado di controllare e padroneggiare tutte le “variabili”, le conoscenze e le informazioni necessarie. Certo, se assumiamo che oggi la democrazia può assumere solo la forma di un atto puntuale di autorizzazione al comando, e che ai cittadini, in fondo, basta chiedere di svolgere solo il ruolo di giudici-spettatori, chiamati ad acclamare o ripudiare il leader di turno, allora vanno bene anche sistemi elettorali che ci garantiscano un vincitore certo e non condizionabile, che abbia le “mani libere” per cinque anni: ma sarà poi, costui, in grado veramente di governare, di esprimere - nel senso più forte - una capacità di governo legittima e riconosciuta?

Nelle condizioni specifiche del sistema politico italiano, segnato da un processo galoppante di destrutturazione, quella finalità - ricostruire la legittimità della rappresentanza parlamentare - deve essere accompagnata da altre finalità che appaiono parimenti rilevanti. E la prima di queste è quella di adottare un sistema elettorale in grado di incentivare - *incentivare, non determinare* - la ricostruzione di partiti, e di un sistema di partiti, degni di questo nome.<sup>22</sup>

Si possono adottare diverse soluzioni, ma sarebbe delittuoso proseguire sulla via di una farragginosa combinazione tra logiche diverse, perseverare diabolicamente sulla via del “bricolage” elettorale, anziché su quella di una vera “ingegneria” istituzionale, nel senso rigoroso a cui ci richiama Giovanni Sartori.

I guasti di questo modo di procedere sono stati sotto gli occhi di tutti, nelle settimane del dopo-elezioni: avere spacciato questo sistema elettorale “ibrido” come una forma di “maggioritario” sta mettendo in luce l'analfabetismo costituzionale di molti protagonisti: se gli effetti, come ab-

---

<sup>22</sup> In tempi recenti sono apparsi, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, alcuni testi che stanno proponendo una *rivalutazione normativa* dei partiti e della *partisanship*, contro tutte quelle tesi che, con irresponsabile disinvoltura, si compiacciono della loro “scomparsa” o la danno come un dato acquisito. Sono testi che ripropongono l’idea dei partiti come associazioni permanenti fondate su una stabile e non effimera identità politico-culturale, su una base di “principled commitments”, capaci di sostenere un impegno duraturo, leale e paziente, intorno a strategie di medio lungo termine. Ricordo qui in particolare, i lavori di Russell Muirhead (2014), di Jonathan White e Lea Ypi (2016) e di Matteo Bonotti (2017); mentre il lavoro di Nancy L. Rosenblum (2008) è dedicato in particolare ad un’analisi critica della tradizione dell’*anti-partyism* nella cultura politica americana.



biamo visto, sono stati quelli di una modesta distorsione maggioritaria nei risultati complessivi (a cui si giunge, però, attraverso gravi distorsioni della rappresentanza territoriale), che senso ha parlare di “vincitori” delle elezioni, nel senso di un qualche “diritto” ad esprimere e formare un governo (altra cosa, evidentemente, sono i giudizi politici su chi si è rafforzato o indebolito)? Dovrebbe essere del tutto evidente che, in una democrazia parlamentare, conta la capacità coalizionale e dovrebbe contare la paziente ricerca di una mediazione programmatica (laddove si continua indecentemente a bollare questa fisiologica prassi come un “inciucio”)<sup>23</sup>.

Si vuole puntare su un vero “maggioritario”? Lo si faccia, ma senza scorciatoie, ben sapendo che nulla garantisce che vi siano, a priori, “vincitori” o maggioranze certe. E quindi, una via potrebbe essere quella di un doppio turno di collegio, alla francese, con gli adattamenti che, oramai decenni fa, erano stati proposti al caso italiano. Ma ciò che è prioritario ricostruire una vera legittimazione “dal basso” degli eletti. Chi scrive ritiene che la scelta di un sistema coerentemente proporzionale - con una soglia ragionevole e non aggirabile - si presenta come la soluzione più saggia: non una soluzione di ripiego, rispetto ad un qualche modello ideale, ma una risposta alle esigenze e alle finalità che abbiamo illustrato.

Le ragioni che depongono a favore di questa scelta sono molteplici e si possono riassumere in una parola d'ordine: *ridare la parola alla politica*. Un sistema proporzionale permette di orientare il conflitto politico lungo l'asse destra-sinistra, senza comprimere le reali articolazioni della cultura politica degli italiani e affidando agli elettori la responsabilità di indicare il peso relativo delle diverse aree politiche. E siccome siamo (e per fortuna siamo rimasti) una democrazia parlamentare, occorre finalmente “liberare” il discorso pubblico da un imbarbarimento politico e lessicale: non si può spacciare come “inciucio” ogni possibile, e legittima, mediazione parlamentare post-elettorale. Spetta al confronto politico, e alla campagna elettorale, chiarire di fronte ai cittadini quali siano le possibili compatibilità programmatiche tra le diverse forze. Non sarebbe già solo questo un effetto salutare, rispetto ad un dibattito politico giocato tutto su una venefica personalizzazione della competizione?

Ma dire “proporzionale”, in sé, può voler dire tutto e nulla. Ci possono essere diverse varianti e soluzioni; ma vi è una condizione essenziale: questi benefici effetti potranno dispiegarsi solo in presenza di un sistema che preveda una soglia di accesso ragionevole, non aggirabile in alcun modo, in modo da scoraggiare la polverizzazione dell'offerta elettorale e costruire una rappresentanza parlamentare *articolata, ma non frammentata*. E ciò dovrebbe assicurare

---

23 Valga ad esempio il caso del Portogallo: alle ultime elezioni politiche, il partito più votato è stato il partito di centrodestra, ma i socialisti e altri due partiti di sinistra sono stati in grado di formare una maggioranza e governano insieme (a quanto pare efficacemente) da un paio d'anni.

coloro che temono il trionfo dei poteri di veto di piccoli gruppi (che, anzi, trovano il più ampio spazio proprio con i sistemi che prevedono il “premio” di coalizione).

Dare voce agli elettori, senza deformare la rappresentanza delle loro idee, è anche un modo per tornare a legittimare il ruolo politico dei singoli eletti, ricucire una frattura drammatica, tornare ad eleggere chi ci rappresenta “dal basso”, nei famosi “territori”. Ma è anche un modo per responsabilizzare tutti gli elettori: chiamati tutti a dichiarare in quali idee si riconoscono e da chi vogliono essere rappresentati, non soltanto a votare *contro* un possibile vincitore.

Ma naturalmente, l’obiezione principale di chi agita lo spauracchio del “ritorno al proporzionale” riguarda i rischi di ingovernabilità. Qui, si può rispondere in due modi: in una fase di crisi acuta come quella che viviamo, non ci si può sorprendere che esista questo rischio; ma, in ogni caso, proprio perché governare oggi è questione tremendamente spinosa, è davvero illusorio che lo si possa fare senza avere un consenso reale alle spalle. Di più, è illusorio, e foriero di ulteriori fratture, pensare che si possa ovviare a tutto ciò ricorrendo ad un qualche marchingegno elettorale che produca “maggioranze” fittizie. Prima o poi, come si è visto, se ne paga il conto, e questo modo di surrogare il consenso reale si scontra con la durezza dei fatti.

Ma si può rispondere anche su un piano empirico. E’ del tutto arbitrario dedurre dalle ultime elezioni, o dall’ultimo sondaggio, gli effetti che produrrebbe una competizione su base proporzionale. Siamo in presenza di un’estrema volatilità dell’elettorato, altissima è l’entità dei passaggi dal voto al non-voto e viceversa, vi è l’indebolirsi dei legami di appartenenza e di identificazione. Un sistema elettorale non è solo un meccanismo che trasforma i voti in seggi: è un sistema che condiziona anche le logiche del comportamento degli elettori. E quindi è del tutto impossibile prevedere oggi quali effetti produrrebbe un modello diverso di competizione, o cosa comporterebbe, ad esempio, il fatto che gli elettori possano tornare a scegliere il “proprio” parlamentare, su una base territoriale ristretta.

Questa incertezza, questo “velo d’ignoranza”, è una buona premessa per fare una decente legge elettorale. Le riforme elettorali sono un gioco strategico, in cui ciascun attore, inevitabilmente, nutre delle aspettative e cerca di individuare le proprie convenienze, ottimali o sub-ottimali. Ma, se l’incertezza domina, ciascun giocatore è indotto a ripiegare su una linea più prudente. Gli effetti perversi e imprevisi sono sempre dietro l’angolo e questo può rendere possibili convergenze ragionevoli. Nel nostro caso, un sistema proporzionale, con una soglia che a mio parere può essere fissata anche al 3%, potrebbe essere una soluzione soddisfacente per molti. E potrebbe avere effetti positivi per il sistema politico nel suo complesso.

Lungi dall’essere una sciagura, - come pigramente molti osservatori continuano a sostenere - il ritorno ad una visione proporzionale (senza gli inutili e barocchi mascheramenti della legge Rosa-

to) può rappresentare il solo terreno su cui almeno provare a invertire un radicale processo di delegittimazione delle istituzioni democratiche, e a migliorare lo “spirito pubblico” che si respira in Italia.

Un sistema proporzionale così concepito può contribuire a fare emergere (o anche ri-emergere) la reale *articolazione e distinzione* delle forze in campo e delle diverse culture politiche (non le finte “coalizioni” della legge Rosato), lungo un asse che permetta di identificare famiglie e tradizioni politiche e restituisca un senso alla distinzione tra destra, centro, sinistra. E’ negativo che si produca questo effetto di articolazione dell’offerta politica? O è meglio che tutto venga “compresso” nello scontro leaderistico tra mega-aggregati privi di una reale rispondenza nei reali orientamenti presenti nell’elettorato?

Un’altra finalità che potrebbe essere perseguita in questo modo è quella che possiamo sintetizzare così: cercare di innalzare la qualità del discorso pubblico. Una ricostruzione del sistema dei partiti su basi coerentemente proporzionali (con le conseguenti implicazioni per le campagne elettorali) potrebbe essere un primo passo per frenare questa tendenza, in quanto potrebbe indurre tutte le forze in campo a delineare un proprio autonomo profilo politico e programmatico, ma, nello stesso tempo, a indicare la possibile *compatibilità* con i programmi altrui: sarebbe male se ciò accadesse? L’opposto di quanto accade con i sistemi “a premio di maggioranza” (dove gli elettori sono spesso indotti a pronunciarsi solo pro o contro lo schieramento avverso). Cercare un punto di equilibrio tra l’*autonomia* e la *specificità* delle proprie posizioni e la possibile *compatibilità* con i programmi altrui sarebbe anche un modo per attenuare un discorso pubblico giocato tutto in modo *adversarial*, per evitare “un tutti contro tutti”, e costringerebbe partiti ed elettori a guardare anche nel merito delle possibili politiche da perseguire e sui necessari punti di mediazione per rispondere ad esigenze diverse. Tra l’altro, non sarebbe male se agli elettori fosse fatta presente la *complessità obiettiva* delle politiche, l’impraticabilità delle soluzioni “facili”, la necessità di strategie di medio-lungo termine, cercando di superare quella che possiamo definire la “tirannia delle preferenze immediate”, la ricerca del consenso “a breve”.

#### 8. Alcune osservazioni sul Progetto di legge n. 2329

Come detto, il mio giudizio sull’impianto della PDL in discussione è positivo: ho cercato di motivare le ragioni di fondo per le quali questo “ritorno al proporzionale” non solo non è un ripiego, legato alle contingenze della fase politica, ma può essere considerato un primo passo per aprire una fase di ricostruzione di un sistema politico più solido e strutturato, fondato sulla riemergenza di vecchie e nuove culture politiche, senza le quali la competizione elettorale è priva di un

qualche ancoraggio. All'interno di questo quadro di consenso, formulo alcune osservazioni che possano concorrere a trovare soluzioni tecniche più adeguate

Abbiamo detto che una finalità essenziale della riforma è quella di ridare autonomia e legittimazione democratica al Parlamento e ai singoli parlamentari. Questa finalità si può ottenere attraverso vari meccanismi. Sulla carta, il voto di preferenza risponde a queste finalità: ma i costi del voto di preferenza, specie oggi, - in assenza di partiti fortemente strutturati - sono superiori ai vantaggi. Ed è quindi giusta la soluzione di fondare il meccanismo elettorale su collegi plurinominali, con liste molte corte: questo criterio risponde all'esigenza, più volte anche sostenuta dalla Corte Costituzionale, della *conoscibilità* dei candidati.

Tuttavia, per ottenere pienamente questo effetto, e far sì che l'elettore, molto semplicemente, *sappia* chi è il candidato che, con il suo voto, può concorrere ad eleggere, occorre limitare quanto più possibile procedure di assegnazione e distribuzione territoriale che producano effetti casuali, slittamenti o spostamenti dei seggi, che creino distorsioni nella rappresentanza territoriale. A tal fine potrebbe essere presa in considerazione un'inversione del procedimento di attribuzione attualmente previsto, che muove in una logica *top-down*; ossia, inizia dall'attribuzione dei seggi in un Collegio Unico Nazionale e poi prevede la redistribuzione attraverso un doppio livello, quello delle 27 circoscrizioni e quello dei collegi plurinominali. Mi chiedo, quindi, se non sia ipotizzabile il ricorso al CUN solo per i seggi non attribuiti con quoziente pieno nelle circoscrizioni, in modo da rafforzare il legame diretto tra il voto espresso localmente e la sua espressione in termini di eletti. Bisognerebbe limitare al massimo il meccanismo dei seggi cosiddetti "eccedentari" o "deficitari" che, come sappiamo, può provocare effetti distorsivi, ad esempio per le liste minori, che magari si ritrovano ad avere eletti in circoscrizioni in cui minore è la loro forza elettorale; oltre che per la coerenza della rappresentanza territoriale in generale.

L'altra questione che sicuramente può provocare discussioni è quella relativa alle soglie: ritengo che una soglia del 3% sia ragionevole e che non produca eccessivi effetti di frammentazione. Il 3% corrisponde all'incirca ad un milione di voti: non sono pochi, e non sembra giusto che una tale cifra non abbia una propria rappresentanza. E' certamente vero che il meccanismo previsto del cosiddetto "diritto di tribuna" può controbilanciare questo effetto di sotto-rappresentanza; ma dalle sommarie simulazioni che ho potuto svolgere, e che immagino la Commissione e le forze politiche avranno certamente ben presenti, l'effetto della norma prevista (3 quozienti in almeno 2 circoscrizioni) produce una notevole riduzione della rappresentanza, concentrando i possibili eletti di queste forze politiche nelle circoscrizioni più grandi (essenzialmente Lombardia<sup>1</sup>, Emilia Romagna, Toscana, Lazio 1, Campania<sup>1</sup> e Puglia).

Una soluzione alternativa potrebbe ispirarsi al modello che vigeva nel sistema elettorale della cosiddetta “Prima Repubblica”: accedono alla ripartizione dei seggi in sede di CUN tutte quelle liste che abbiano almeno conquistato un quoziente pieno in una circoscrizione. In quel sistema elettorale non vi era soglia, che ora potrebbe comunque essere introdotta (o se si vuole, si può prevedere che il quoziente pieno sia conquistato in almeno due o tre circoscrizioni: ma permettendo poi che vengano conteggiati tutti i voti della lista in sede di CUN). Ma, ripeto, sulla base delle motivazioni che ho illustrato in precedenza, una soglia del 3% è più che sufficiente a scoraggiare una proliferazione dell’offerta elettorale e poi una eccessiva frammentazione della rappresentanza elettiva. La frammentazione nasce dalla debolezza dei partiti, non può essere contrastata con una riduzione artificiosa del pluralismo: abbiamo visto come siano i partiti-ombrello, o i partiti-tenda, come vengono definiti dalla letteratura politologica, la vera fonte della frammentazione e, se si vuole, anche di fenomeni trasformistici. Ridare forza e dignità e autonomia alle diverse tradizioni e alle diverse “famiglie” della cultura politica degli italiani è l’unica strada da perseguire. E questo, si può ottenere con un coerente sistema proporzionale. In materia di legge elettorale, si può anche ripetere quel che ebbe a dire una volta Giuseppe Verdi: “torniamo all’antico e sarà già un progresso”.

## CONCLUSIONI

A questo punto, possiamo provare a trarre alcune conclusioni. Tutto il dibattito italiano sulle possibili riforme elettorali ha, per così dire introiettato, una condizione cronica di instabilità e destrutturazione del sistema politico, - una condizione che viene considerata oramai come un dato fisiologico e irreversibile a cui porre un qualche rimedio solo in chiave di “governabilità”. Quello che oggi occorre chiedersi, - e una responsabilità non da poco spetta anche alle comunità intellettuali che influenzano e possono influenzare anche gli schemi interpretativi con cui il ceto politico e l’opinione pubblica legge i processi reali - è se non sia giunto il momento di muovere da altri interrogativi e da altri presupposti: e quindi chiedersi, innanzi tutto, come sia possibile costruire, anche attraverso nuove regole elettorali, un processo di *ri-legittimazione* delle istituzioni democratiche italiane, ma poi anche come un diverso sistema elettorale possa almeno *aiutare a ricostruire* un sistema politico, e un sistema di partiti degni di questo nome, creando le premesse per una migliore formazione e selezione dello stesso personale politico. Senza alcuna facile illusione, ribadiamo, che questo possa essere un processo facile e immediato, ma consapevoli che questo è un nodo cruciale comunque da affrontare.

Le risposte prevalse finora, dapprima quella di un assetto tendenzialmente plebiscitario della nostra democrazia e della stessa competizione elettorale, e poi oggi quella di un confuso e improvvisato assemblaggio di logiche diverse, hanno portato solo in un vicolo cieco. Prima o poi oc-

correrà tentare altre strade. Sistemi elettorali, ovviamente, ce ne sono tanti e diversi, e ciascuno con le sue caratteristiche, ma la pre-condizione della loro efficacia e funzionalità sta nella loro coerenza interna. Si può ritenere l'uno o l'altro modello più adatto alle condizioni specifiche dell'Italia; ma non si può imboccare la via perigliosa di un gioco "combinatorio" tra modelli diversi. Ma soprattutto, deve essere chiaro a quale *idea di democrazia* ci vogliamo ispirare.

### Riferimenti bibliografici

- Bedock, C. [2014], *Les déterminants politiques de la fréquence des réformes démocratiques en Europe de l'Ouest (1990-2010)*, in "Revue française de science politique" 65 (4), pp. 929-954.
- Bartolini, S., D'Alimonte, R. (1995). *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna: Il Mulino.
- Benoit, K. (2004), *Models of electoral system change*, in "Electoral Studies", 23, pp. 965-989
- Bingham Powell Jr., G., [2000], *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and proportional visions*, London-New Haven, Yale University Press.
- Boix, C. (1999), *Setting the rules of game: the choice of electoral systems in advanced democracies*, in "American Political Science Review", 93, pp. 609-624.
- Bonotti, M. (2017), *Partisanship and Political Liberalism in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Bowler, S., and Donovan T., (2013), *The Limits of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Carey, J., and Hix, S., (2013), *Policy Consequences of Electoral Rules*, in Htun-Bingham Powell, *op. cit.*, pp. 46-55.
- Cartocci R., [2011], *Political Culture*, in Badie B., Berg-Schlosser, Morlino L., (a cura di), *International Encyclopedia of Political Science*, London, Sage.
- Cox, G.W [1997], *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- D'Alimonte, R. [2005], *Italy: a Case of Fragmented Bipolarism*, in Gallagher-Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 253-276
- D'Alimonte R., Chiaramonte A., (a cura di), (2007), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino.
- D'Alimonte R., Chiaramonte A., (a cura di), (2010), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Bologna, il Mulino
- Diamond, L. and Plattner, M. (eds), (2006), *Electoral Systems and Democracy*, The John Opkins University Press
- Di Virgilio, A. [2006], *Dal cambiamento dei partiti all'evoluzione del sistema partitico*, in *Partiti e caso italiano*, a cura di L. Morlino e M. Tarchi, Il Mulino, pp. 173-206.
- Di Virgilio, A., [2007], *Nuovo sistema elettorale e strategie di competizione: quanto è cambiata l'offerta politica?*, in R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino.
- Dassonneville, R., Hooghe, M., and Lewis-Beck, M.S. (2017), *Do electoral rules have an effect on electoral behaviour? An impact assessment*, in "West European Politics" (special issue), vol. 40, n. 3., pp. 503-515.
- Dummett, M. (1997), *Principles of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Farrell, D.M., [2001], *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, London, Palgrave.

- Florida, A., 2017, *From Participation to Deliberation. A Critical Genealogy of Deliberative Democracy*, Colchester (Uk), ECPR Press.
- Gallagher, M., Mitchell, P., [2005], (eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Hazan, R. and Leyenaar, M. (2001). *Reconceptualising Electoral Reform*, in “West European Politics” (special issue, “Understanding Electoral Reform”), n. 3, pp. 437-55
- Htun M., Bingham Powell Jr, G., (eds), (2013), *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance*, American Political Science Association -Task Force Report, September,
- Katz, R.S., [1997], *Democracy and Elections*, Oxford, Oxford University Press.
- Katz, R.S., [2001], *Reforming the Italian electoral law, 1993*, in Shugart M.S. e Wattenberg M.P., (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 96-122
- Katz, R.S., [2005] *Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms*, in Gallagher-Mitchell., p. 64.
- Manin, B., [1987], *On Legitimacy and Political Deliberation*, in “Political Theory”, vol. 15, n. 3, pp. 338-368.
- Norris, P. (1995) *Introduction: the politics of electoral reform* [special issue], in “International Political Science Review”, 16 (1), pp. 1-119.
- Norris, P., [2004] *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press,.
- Muirhead, R. [2014], *The Promise of Party in a Polarized Age*, Cambridge [MA]-London, Harvard University Press.
- Pasquino, G., [1985], *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza.
- Pasquino, G. (2002), (a cura di), *Dall’Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, G., [2015a], *Italy has yet another electoral law*, in “Contemporary Italian Politics”, n. 3, 2015, pp. 293-300
- Pasquino, G., [2015b], *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Milano, Università Bocconi editore.
- Pasquino, G., Valbruzzi, M., (2015), *Changing republic. Politics and democracy in Italy*, Novi Ligure, Epokè.
- Rahat, G. (2011), *The Politics of Electoral Reforms: The State of Research*, in “Journal of Elections, Public Opinion and Parties, vol. 21, n°4, pp. 523-543.
- Renwick, A., (2010), *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Riera, P., (2013), *Changing the Rules of the Game: On the Determinants and Consequences of Electoral Reforms in Contemporary Democracies*, paper of European University Institute, Department of Political Science.
- Rosenblum, N. L., [2008], *On the Side of Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2008
- Scoppola, P. [1997 (1° ed. 1991)], *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino,
- Urbinati, N., Ragazzoni, D., [2016], *La vera Seconda Repubblica*, Roma, Raffaello Cortina editore.
- White, J. and Ypi, L. [2016], *The Meaning of Partisanship*, Oxford, Oxford University Press