



- **L'abc della riforma elettorale**, Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon, 02.04.2012
- **Riforma elettorale: il momento è questo**, Vincenzo Galasso e Tommaso Nannicini, 29.05.2012
- **La riforma “usa e getta”**, Tito Boeri, Vincenzo Galasso e Tommaso Nannicini, 29.08.12
- **Riforma elettorale: il giusto premio**, Gilberto Muraro, 16.10.12
- **Purché non ci sia un vincitore**, Tito Boeri e Massimo Bordignon, 06.11.12
- **Peggio del Porcellum**, Paolo Balduzzi, 06.11.12
- **Legge elettorale: la prossima prima riforma**, Vincenzo Galasso, 20.12.12
- **Perché a Grillo conviene il doppio turno**, Tommaso Nannicini, 28.02.13
- **Non è tutta colpa del Porcellum**, Vincenzo Galasso e Salvatore Nunnari, 28.02.13
- **Un’assemblea civica per la riforma elettorale**, Marco Cucchini, 03.05.13
- **Un modello francese per l’Italia**, Vincenzo Galasso, Massimo Morelli, Tommaso Nannicini e Salvatore Nunnari, 07.06.13
- **Non è tempo di Grosse Koalition**, Tito Boeri e Vincenzo Galasso, 04.10.13
- **Ridateci il Mattarellum**, Tommaso Nannicini, 29.10.13
- **Perché il proporzionale non è da buttare**, Gilberto Muraro, 29.12.13
- **Come funziona il sistema elettorale spagnolo**, Davide Vittori, 08.01.14

## L'abc della riforma elettorale

02.04.2012

Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon

*I partiti che sostengono il governo Monti sembrano aver trovato l'accordo su una riforma della legge elettorale. Prevede sostanzialmente il ritorno al proporzionale e cancella l'obbligo di formare coalizioni pre-elettorali. Il rischio è rendere ancora più frammentato il quadro politico, portando all'ingovernabilità del sistema e alla moltiplicazione dei poteri di veto. Per evitarlo, servono soglie di sbarramento effettive. E va mantenuta una leva maggioritaria che spinga comunque all'aggregazione delle forze politiche. Come migliorare la qualità del personale politico.*

Ci risiamo: si ricomincia a parlare di riforme istituzionali. Pressati dall'esigenza di battere un colpo e mostrare qualche grado di unità dopo le divisioni post-proposta di riforma del mercato del lavoro, i segretari dei tre principali partiti che sostengono il governo Monti (di qui in avanti ABC, da Angelino Alfano, Pier Luigi Bersani e Pier Ferdinando Casini) hanno licenziato una bozza di possibile accordo sia sulla **riforma costituzionale** che su quella elettorale. Per la prima, da quello che è dato di capire, si tratta di una riproposizione della **bozza Violante**, già approvata dalla commissione Affari costituzionali della Camera nel 2008, sui cui contenuti, almeno a parole, le principali forze politiche si dicono d'accordo da anni, senza peraltro far nulla per attuarli. Si tratta in sostanza di ipotesi di riduzioni del numero dei parlamentari, di superamento del bicameralismo perfetto, di revisioni dell'attribuzione di funzioni legislative tra stato e regioni, di rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio (vedi "Senato federale? Solo di nome"). Tutte cose bellissime e necessarie, ma che, per i vincoli oggettivi relativi ai tempi necessari per l'approvazione di riforme costituzionali, difficilmente vedranno la luce in questa legislatura.

### LA RIFORMA ELETTORALE

Più realistica sembra invece la proposta di **riforma elettorale**, vuoi perché richiede la sola legge ordinaria, vuoi perché ci sono motivi oggettivi che spingono i segretari dei tre principali partiti ad abbandonare il sistema attuale. Per una serie di ragioni politiche convergenti, può essere conveniente per Pdl, Pd e Udc-Terzo polo abbandonare il portato più innovativo delle riforme elettorali degli anni Novanta (compreso il Porcellum), cioè l'obbligo di formare **coalizioni pre-elettorali**, a favore di sistemi elettorali che consentano invece di mettersi d'accordo dopo le elezioni. Lasciarsi le mani libere, a lungo un imperativo del solo Casini, è ora forse vantaggioso anche per il Pdl, per i problemi con la Lega, e per il Pd, per limitare la concorrenzialità di Sel e Idv. E questo è in effetti il contenuto centrale della proposta "ABC". Si parla di un ritorno al **proporzionale**, seppure con qualche correzione che privilegi i partiti più grandi (soglie di esclusione; collegi poco ampi affiancati a collegi uninominali; mini premio di maggioranza ai partiti maggiori) e modesti contentini ai partiti più piccoli (diritto di tribuna). Molto di più non si può dire, perché mancano i dettagli specifici della proposta, e come giustamente nota Roberto D'Alimonte sul *Sole-24Ore*, per le riforme elettorali sono i dettagli che contano. Dunque, piuttosto che discutere della riforma che non c'è, vale la pena occuparsi invece di quello che come minimo dovrebbe esserci nella nuova legge elettorale perché non si risolva in un passo indietro invece che in avanti.

### SUPERARE LA FRAMMENTAZIONE

Uno dei problemi principali del quadro politico italiano è la sua eccessiva frammentazione, che conduce all'**ingovernabilità** del sistema e alla moltiplicazione dei poteri di veto da parte dei contraenti. Per esempio, nonostante la spinta maggioritaria introdotta dal *Porcellum*, nel 2006 erano presenti 14 gruppi parlamentari alla Camera (con quattro componenti nel solo gruppo misto) e 11

gruppi al Senato (con ben diciotto componenti nel solo gruppo misto). Oggi, invece, le cifre sono rispettivamente di 8 gruppi parlamentari alla Camera (ma con un gruppo misto diviso in dieci componenti) e altrettanti al Senato (tre componenti nel gruppo misto).

In astratto, ci sono diversi sistemi ipotizzabili per affrontare il problema. Come già argomentato su queste pagine, la soluzione migliore sarebbe il ricorso a un sistema di voto **maggioritario a doppio turno** (vedi "Il match point del doppio turno"). O forse, ancor meglio, si potrebbe scegliere un sistema di **voto alternativo** come in Australia (vedi "Un voto alternativo per l'Italia"). Entrambi consentirebbero ai cittadini di esprimere liberamente le proprie preferenze, però convergendo su un numero limitato di partiti e candidati. Ma nel contesto italiano, nessuna di queste ipotesi sembra avere la benché minima possibilità di realizzarsi. La proposta ABC va nella direzione opposta, con la reintroduzione del sistema proporzionale e l'eliminazione del premio di coalizione, si corre così il rischio di moltiplicare ulteriormente la rappresentanza parlamentare.

Nella proposta ABC, la riduzione della frammentazione è invece affidata all'introduzione di **soglie di sbarramento** più alte per l'assegnazione dei seggi. Benissimo: ma se si vuole evitare il solito pasticcio all'italiana, è allora necessario che le soglie siano effettive e non facilmente aggirabili con accordi pre-elettorali tra le forze politiche più piccole. Inoltre, contro la frammentazione potrebbero essere ancora più efficaci tanto una riforma del **sistema di finanziamento**, che proibisca ai partiti che non ottengono seggi di accedere ai finanziamenti pubblici, quanto una riforma dei **regolamenti parlamentari**, che proibisca alle forze politiche che si sono presentate assieme alle elezioni di sciogliersi subito dopo. Senza questi interventi, è facile prevedere che le soglie non avranno alcun effetto nell'impedire una ulteriore frantumazione del quadro politico nel nuovo sistema proporzionale che si sta prefigurando.

## LA LEVA MAGGIORITARIA

Altro elemento necessario è il mantenimento di una leva maggioritaria che spinga comunque, anche con un sistema proporzionale, a una aggregazione delle forze politiche. La bozza ABC sembra oscillare tra il sistema tedesco e quello spagnolo, senza specificare chiaramente l'obiettivo. Sistemi in realtà affatto diversi e che potrebbero condurre a risultati del tutto diversi. Una proposta interessante, che meriterebbe di essere considerata e che abbiamo già discusso in precedenza (vedi "Le conseguenze del Vassallum"), è quella avanzata dal senatore del Pd Salvatore Vassallo: consentirebbe, grazie a **collegi piccoli** e alla particolare scelta del sistema di computo dei voti, di mantenere una forte leva maggioritaria. Da un lato, la proposta Vassallo avvantaggia i partiti piccoli con un forte radicamento territoriale, rispetto ad altri altrettanto piccoli sul piano nazionale, ma diffusi in modo più uniforme. Dall'altro, rispetto a un sistema puramente proporzionale, la proposta Vassallo dovrebbe favorire anche i **partiti grandi** ben diffusi sul territorio nazionale e particolarmente forti in alcuni territori.

## MIGLIORARE LA QUALITÀ DEGLI ELETTI

*Last but not least*, andrebbe fatto uno sforzo per migliorare la qualità del personale politico, che rappresenta davvero l'elemento più deprimente del nostro attuale quadro parlamentare. Avere politici competenti, e non solo "appartenenti", in Parlamento e al Governo, è un *obbligo* per il nostro futuro come paese. Qui la legge elettorale c'entra naturalmente fino a un certo punto, perché non si può impedire ai partiti di candidare (o meglio, nominare) dei "cavalli" e ai cittadini di votarli. Ma a qualche accorgimento si può pensare. In genere, è la competizione che conduce a un miglioramento della qualità (vedi "Collegi rivisti per candidati migliori") e perché la competizione funzioni si richiede che gli elettori conoscano gli sfidanti. Da questo punto di vista, poter contare su collegi piccoli sicuramente aiuta. Nella giusta direzione, seppur con qualche accorgimento, potrebbe andare anche la proposta di rendere **obbligatorie le primarie** per la formazione delle liste (o dei candidati di collegio).

## Riforma elettorale: il momento è questo

29.05.2012

Vincenzo Galasso e Tommaso Nannicini

*Obiettivo di una nuova legge elettorale dovrebbe essere quello di consentire agli elettori di scegliere i propri rappresentanti. Rispetto alle liste bloccate, il ritorno ai collegi uninominali, con doppio turno, sarebbe un netto miglioramento. Ma non basta. È necessario ridisegnare le circoscrizioni per aumentare la competizione. E forse è il momento giusto per vincere le ovvie resistenze dei partiti, per le difficoltà in cui tutti si dibattono. E i cittadini dovrebbero mobilitarsi per riappropriarsi del proprio diritto di scelta su parlamentari e governi.*

La lista delle similitudini tra l'attuale crisi politica e quella dei primi **anni Novanta** è impressionante: scandali che investono i politici e diffuso malcontento dei cittadini; governi tecnici sotto l'egida del Presidente della Repubblica; crisi finanziaria (valutaria allora, del debito sovrano oggi); smottamenti elettorali che accompagnano o prefigurano la nascita di nuovi soggetti.

### DAGLI ANNI NOVANTA A OGGI

Negli anni Novanta, tuttavia, ci fu anche un protagonismo della **società civile** che scaturì nei referendum elettorali, nell'introduzione dei collegi uninominali e in alcune innovazioni istituzionali di successo, come l'elezione diretta dei sindaci. Oggi, sembra essersi persa traccia di questa spinta a migliorare la qualità delle istituzioni – fatte salve più di un milione di firme raccolte per un referendum poi bocciato dalla Corte costituzionale.

È comprensibile. La crisi economica sposta gli interessi dei cittadini altrove. Ma è necessario che il dibattito pubblico torni a occuparsi di riforme istituzionali. L'andamento dello "spread" che minaccia quotidianamente l'economia italiana dipende molto dalla capacità di dotarci di un assetto politico-istituzionale efficiente e di rappresentanti politici competenti, veramente scelti dai cittadini, attraverso un processo che favorisca una reciproca assunzione di responsabilità.

La proposta di Angelino Alfano e Silvio Berlusconi di adattare all'Italia il **sistema francese**, composto di regime elettorale maggioritario a doppio turno e semipresidenzialismo, va nella direzione giusta. Fare il processo alle intenzioni dei promotori non serve. Si tratta di un bluff? È il caso di andare a vedere, anzi di rilanciare. Ecco due proposte precise.

### POTERE DI SCELTA AGLI ELETTORI

La prima è un sistema elettorale a **doppio turno** di collegio per l'elezione dei parlamentari con una soglia alta per l'accesso al secondo turno. A detta di molti, il bipolarismo della Seconda Repubblica ha sofferto di due mali principali: la **rissosità** di poli prigionieri delle estreme; la **frammentazione** di coalizioni governative che tentavano di conciliare l'inconciliabile. Il doppio turno favorirebbe l'emergere di un bipolarismo mite capace di ridurre entrambi. Gli studi empirici sui comuni con poco più e poco meno di 15mila abitanti, soglia alla quale il metodo per l'**elezione del sindaco** cambia repentinamente da turno unico a doppio turno, mostrano che il doppio turno riduce l'estremismo dell'offerta politica e favorisce la moderazione delle politiche di governo, riducendo per esempio la volatilità della pressione fiscale. **(1)** Lo scontro tra opzioni distinte, all'interno sia del centrodestra sia del centrosinistra, favorirebbe l'emergere di un bipolarismo basato su proposte di governo omogenee e in costante competizione tra loro.

Tuttavia, il principale obiettivo della nuova legge elettorale, anche alla luce degli scandali emersi in questi mesi, dovrebbe essere quello di consentire agli **elettori** di scegliere i propri rappresentanti. Rispetto alle liste bloccate della legge attuale, il ritorno ai collegi uninominali aumenterebbe di per sé il potere di scelta. Ma il diavolo si nasconde nei dettagli. Con il maggioritario, le segreterie dei

partiti possono "nominare" un parlamentare con la stessa facilità delle liste bloccate: basta candidarlo in un collegio uninominale sicuro, il cui esito è prevedibile prima del voto. Il potere di scelta dei cittadini dipende in maniera decisiva dalla contestabilità dei collegi. Da questa semplice constatazione nasce una seconda proposta: disegnare i collegi uninominali per renderli "competitivi", cioè dall'esito incerto. Ciò migliorerebbe la **qualità della classe politica**.

Gli studi empirici sui parlamentari eletti ai tempi del Mattarellum, infatti, mostrano come i candidati migliori – cioè più istruiti, con maggiori esperienze amministrative o successi professionali – venivano eletti nei collegi più competitivi, mentre i funzionari di partito, privi di altre esperienze amministrative, erano piazzati nei collegi sicuri. (2) La differenza si continua a percepire anche in Parlamento, poiché l'**assenteismo** parlamentare tra gli eletti nei collegi sicuri è ben del 56 per cento più alto rispetto agli eletti nei collegi competitivi, segno che lo stimolo degli elettori è cruciale. Insomma: oggi scopriamo di politici che ricevevano favori "a loro insaputa", ma con i collegi sicuri (e le liste bloccate) molti venivano eletti "a loro insaputa", senza sforzo né meriti, ma soprattutto senza possibilità di sanzione da parte degli elettori.

I paesi con una lunga tradizione di elezioni maggioritarie conoscono bene l'importanza della contestabilità dei collegi elettorali. Non a caso negli **Stati Uniti** esistono consulenti pagati a peso d'oro per aiutare repubblicani e democratici a ridisegnare i collegi in modo da ridurre la competizione e aumentare le loro chance elettorali. In Italia, si potrebbe provare a fare il contrario: **disegnare i collegi** per massimizzare la competizione elettorale, affidando il compito a una commissione indipendente. L'obiettivo, infatti, è tecnicamente fattibile e verificabile: si tratta di individuare un algoritmo matematico che, sulla base delle serie storiche dei risultati elettorali, renda i collegi il più possibile contestabili, bilanciando gli "zoccoli duri" di centrodestra e centrosinistra. (3)

## PERCHÉ È IL MOMENTO GIUSTO

Sappiamo essere cinici e non sottovalutiamo i vincoli di fattibilità politica: proposte del genere non avranno mai l'appoggio dei politici chiamati a farle passare. Ma, altrettanto cinicamente, non sottovalutiamo l'eccezionalità della fase che stiamo vivendo.

Primo: gli smottamenti elettorali in corso mettono i partiti attuali dietro un velo di ignoranza su chi potrà **avvantaggiarsi** della nuova legge elettorale. Il Pdl ha avanzato una proposta (il doppio turno) che ha sempre visto come il fumo negli occhi. Anche Pier Ferdinando Casini, adesso che i rapporti di forza tra i partiti esistenti stanno franando, ha fatto una timida apertura in quella direzione. E il modello francese permetterebbe uno scambio tra due elementi che sono sempre stati, rispettivamente, una bandiera del centrosinistra (il doppio turno) e del centrodestra (il semipresidenzialismo).

Secondo: visto che il ridisegno dei collegi richiederebbe **tempo** e potrebbe non riguardare le prossime elezioni, la nostra proposta fornirebbe ai politici un'opzione per farsi belli agli occhi degli elettori senza subirne i costi nell'immediato.

Terzo (ma non di minore importanza): lo stimolo principale dovrebbe arrivare dall'**opinione pubblica** e dai mezzi di informazione. Nei primi anni Novanta la spinta della società civile portò ai referendum e alle riforme elettorali. È tempo di riprovarci. È intorno a obiettivi concreti, piuttosto che a generici sfoghi antipolitica, che i cittadini dovrebbero mobilitarsi per riappropriarsi del proprio diritto di scegliere governi e parlamentari. Solo così si potrà superare l'alibi di chi dice che non c'è tempo per fare riforme incisive. C'è sempre tempo per evitare il baratro, finché non ci saremo finiti dentro.

(1) Si veda: Bordignon M., Nannicini T. e Tabellini G. (2012), "Moderating Political Extremism: Single Round vs. Runoff Elections under Plurality Rule".

(2) Si veda: Galasso V. e Nannicini T. (2011), "Competing on Good Politicians", American Political Science Review, 105(1), 79-99.

**(3)** Una proposta per molti aspetti simile è stata avanzata per gli Usa dal celebre politologo Morris Fiorina. Si veda: Fiorina M.P. (con Abrams S.J. e Pope J.C.), "Culture War? The Myth of a Polarized America", Longman, 2004.

## La riforma “usa e getta”

29.08.12

Tito Boeri, Vincenzo Galasso e Tommaso Nannicini

*I partiti sembrano aver trovato l'accordo sulla nuova legge elettorale. La proposta accontenta un po' tutti proprio perché è una riforma “usa e getta”, figlia della debolezza dei suoi firmatari. Rischia però di consegnarci un parlamento troppo frammentato per dar vita a qualsiasi coalizione, avvicinandoci così alla Grecia. Mentre invece dovremmo guardare alla Francia e al suo sistema maggioritario a doppio turno. Meglio prefigurare una fase costituente, per arrivare a una legge elettorale agganciata a una riforma istituzionale in grado di superare il bicameralismo perfetto.*

Immaginate di essere un investitore che deve decidere se rinnovare o meno i propri Btp alla scadenza sapendo che in Italia fra meno di un anno si vota. La prima domanda che vi porreste è: quale governo uscirà da questa tornata elettorale? Ci saranno **rappresentanze politiche** sufficientemente lungimiranti da saper gestire il risanamento e affrontare i problemi strutturali che impediscono al paese di crescere al passo di Francia, Germania e Regno Unito? Il ricorso a un governo tecnico e l'entusiasmo che ciò ha provocato tra i leader europei sono la misura del fallimento della nostra classe politica. Naturale che oggi il quesito ricorrente nei mercati sia: cosa ci sarà dopo? Che tipo di maggioranza uscirà dal voto? Sarà un governo sufficientemente stabile?

## L'ACCORDO FRA I PARTITI

Durante l'estate i nostri politici hanno pensato bene di accentuare ulteriormente questa **incertezza** trovando un accordo su di una riforma della legge elettorale che avvicina il nostro paese alla Grecia. Secondo le anticipazioni, l'accordo prevede un **sistema elettorale** ancora più complicato di quello oggi vigente. Si tratterebbe di un proporzionale con correttivi maggioritari e soglia di sbarramento al 5 per cento (con clausola di salvaguardia per chi non supera la soglia, ma ottiene più dell'8 per cento in almeno una regione). I correttivi maggioritari risiedono nella scelta degli eletti (anche se le percentuali sono oggetto di trattativa): 50 per cento con collegi uninominali; 35 per cento con liste bloccate; 15 per cento come premio al primo partito. L'accordo è figlio della debolezza dei suoi firmatari (che probabilmente gareggeranno nell'evidenziarne i limiti subito dopo l'annuncio). Dà un contentino a tutti: il Pd si porta a casa i collegi al posto delle preferenze; il Pdl ottiene la clausola a vantaggio della Lega e del potenziale partito del Sud; Casini ha il suo proporzionale quasi tedesco al netto del premio al primo partito, regalandoci però un'altra riforma elettorale “usa e getta”. Nel 2006, il centrodestra partorì il *Porcellum* per ridurre i costi di una sconfitta annunciata. Oggi si punta a una legge che garantisca **unsostanziale pareggio** o una vittoria di misura, magari per rilanciare un governo simil-Monti e adottare misure di austerità di cui i partiti non vogliono parlare in campagna elettorale.

Questo modo di guardare solo alle prossime elezioni, in realtà, è molto pericoloso perché, data la fortissima sfiducia nutrita dagli italiani nei confronti delle loro attuali rappresentanze politiche, rischia di consegnarci un Parlamento talmente segmentato da non permettere la formazione di **coalizioni** dopo il voto. E le riforme usa e getta tolgono ulteriore credibilità alla politica perché ci consegnano oligarchie come quelle attuali. È una classe dirigente che l'Italia oggi non può più permettersi.

## MIGLIORAMENTI POSSIBILI

Come si potrebbe modificare la legge elettorale per migliorare la selezione della classe politica e aumentare la credibilità del paese? L'esperienza degli ultimi venti anni ci mostra che il bipolarismo della Seconda Repubblica ha sofferto di **tre mali principali**: la rissosità di poli prigionieri delle fazioni estreme; la frammentazione di coalizioni governative che tentavano di conciliare l'inconciliabile; il deterioramento della qualità della classe politica, per l'impossibilità degli elettori di scegliere gli eletti. Per affrontare questi problemi bisogna avvicinarsi alla **Francia**, piuttosto che alla Grecia. In entrambi i paesi si è votato nel 2012 e in entrambi i casi il voto è stato molto frammentato (al primo turno). Eppure la Francia ha oggi un governo stabile, mentre la **Grecia** è dovuta tornare al voto e ha tuttora un governo che rischia di cadere da un momento all'altro. Avvicinarsi alla Francia significa adottare un sistema maggioritario a doppio turno con collegi uninominali. Bene anche disegnarli in maniera competitiva, ovvero minimizzando il numero di collegi sicuri prima del voto ("Riforma elettorale, il momento è giusto", V. Galasso – T. Nannicini). Purtroppo, con un'ottica di riforma "usa e getta" la probabilità di approvare una legge del genere è prossima allo zero. Tuttavia, anche la bozza di accordo in circolazione potrebbe essere migliorata per raggiungere questi obiettivi, e fare così un passo avanti sostanziale rispetto al *Porcellum*. In primo luogo, è necessario tenere separata la **ripartizione dei seggi** nel 50 per cento maggioritario dal 50 per cento proporzionale (come nel *Mattarellum*), ed evitare che i collegi uninominali vengano usati per selezionare i candidati (all'interno dei partiti) ma non per ripartire i seggi tra i partiti (come in Germania). Ciò è necessario per restituire la scelta dei politici ai cittadini. In subordine, si può ridurre le distanze fra il sistema proporzionale che si prefigura all'orizzonte e un ipotetico sistema maggioritario, allocando i seggi in **piccole circoscrizioni**, come in Spagna. Ovviamente, approvare rapidamente la mille volte promessa riduzione di uno dei parlamenti più numerosi del mondo aiuterebbe l'obiettivo di tenere bassa l'ampiezza dei collegi in termini di eletti. Anche qui i numeri sono importanti: le circoscrizioni non devono prevedere più di quattro o cinque eletti, altrimenti si favorisce la frammentazione e si peggiora la **qualità degli eletti**, perché i partiti possono nascondere candidati di dubbia qualità in liste bloccate troppo lunghe. In secondo luogo, bisogna aumentare il potere di scelta dei cittadini incrementando in maniera decisiva la contestabilità dei collegi uninominali. Anche con i collegi uninominali, infatti, i partiti possono "nominare" un parlamentare (proprio come con le liste bloccate) candidandolo in un collegio sicuro. Da questa semplice constatazione nasce una seconda proposta: disegnare i collegi uninominali per renderli "competitivi", cioè dall'esito incerto. La proposta è tecnicamente fattibile (potrebbe essere definita in poche settimane da una commissione tecnica indipendente a costo zero) e migliorerebbe la qualità della classe politica ancor più delle primarie obbligatorie per la scelta dei candidati (visto che le primarie avvantaggiano chi controlla zoccoli duri di militanti).

Se queste o simili modifiche fossero introdotte, la riforma elettorale, anche se nata da un compromesso di corto respiro, potrebbe comunque rivelarsi utile. Ma se così non fosse, allora meglio lasciare perdere. Conosciamo l'obiezione: piuttosto che votare con il *Porcellum*, meglio qualsiasi formula alternativa. Tuttavia, ogni cambiamento di legge elettorale ha costi non indifferenti e questo per l'Italia sarebbe il terzo in vent'anni. Data la crisi di credibilità della politica italiana, per non dissuadere ulteriormente gli italiani dal voto, bisogna puntare a una legge elettorale che sia comprensibile ai cittadini. Se oggi un esito di questo tipo non è possibile, bene allora prefigurare una **fase costituente**, eleggendo con le regole attuali un parlamento che vari durante la prossima legislatura una riforma elettorale agganciata a una riforma istituzionale in grado di superare il bicameralismo perfetto. Durante la fase costituente, verrebbe prolungata l'esperienza del **governo tecnico**, che si concluderebbe al termine dei lavori della Costituente, quando si tornerebbe alle urne con la nuova legge. Questo darebbe un incentivo ai partiti a fare al più presto la riforma, anziché aspettare come sempre appena prima del voto. Perché in questo caso la riforma coinciderebbe con il ritorno alle urne.

## Riforma elettorale: il giusto premio

16.10.12

Gilberto Muraro

*Contro il premio di maggioranza si invocano spesso i sistemi di voto stranieri. Ma, a ben vedere, anche in questi è previsto un premio, sia pure con efficacia incerta e con il pericolo di concedere troppo. Meglio allora prendere ad esempio la legge elettorale della Regione Veneto, che ha un premio di maggioranza variabile, calcolato in modo da salvaguardare la governabilità senza mettere in pericolo le garanzie per le minoranze. Risultati che non sono affatto assicurati dal premio di maggioranza fisso in discussione al Senato.*

Si immagini di chiedere a un computer di trovare una **regola elettorale** che generi una rappresentanza il più possibile espressiva della volontà popolare, ma assicuri anche la governabilità del sistema nonché il rispetto delle garanzie costituzionali per la minoranza. Il tutto a Costituzione vigente e quindi in regime parlamentare e non presidenziale.

### SÌ AL PREMIO DI MAGGIORANZA ESPLICITO

È da credere che il computer non consiglierebbe il maggioritario uninominale all'inglese né il doppio turno alla francese né il sistema pseudo-proporzionale a piccole circoscrizioni alla spagnola e neppure il sistema misto tra uninominale e proporzionale alla tedesca (questi due ultimi con soglia di sbarramento contro i micropartiti). Consiglierebbe piuttosto, con gli opportuni adattamenti, un sistema ispirato alla regola elettorale della **Regione Veneto** (e forse anche di altre Regioni), in cui il Consiglio regionale nasce da un sistema proporzionale con soglia di sbarramento e con **premio variabile** alla coalizione di maggioranza relativa.

Il premio è costituito da una quota di seggi che **diminuisce** al crescere dei voti ottenuti e che porta la coalizione vincente ad avere non meno del 55 per cento e non più del 60 per cento dei seggi. **(1)** E ciò perché l'obiettivo non è la medaglia al primo, ma è la maggioranza assoluta come base per un **governo forte e stabile**, senza peraltro regalare un quorum che consenta alla parte vincente di modificare da sola lo Statuto.

Ovviamente, la strada è aperta a tutte le possibili varianti in sede nazionale, quali una soglia minima di voti perché scatti il premio (40 per cento?) e una più ristretta forchetta finale di seggi (52-56 per cento?). Importante è che sia rispettato lo spirito di questo approccio, in cui gli obiettivi sono esplicitati e sono, sia pure approssimativamente, ponderati; dopodiché si cerca di realizzare al meglio il fine primario, cioè l'attuazione della sovranità popolare, assicurando però livelli minimi di salvaguardia delle altre esigenze.

Tutti gli schemi stranieri citati all'inizio hanno finalità analoghe, ma sono esposti a **due pericoli** contrapposti: di non raggiungere l'obiettivo della governabilità oppure di sacrificare più del necessario le vere preferenze degli elettori e di aprire addirittura la strada alla dittatura della maggioranza. Per esempio, l'uninomiale puro, tranne il caso irrealistico di due partiti soltanto, può non portare a una sicura maggioranza in Parlamento. D'altro lato, può portare a tradire l'elettorato dando un peso enorme alla maggioranza, fino a un caso estremo: con il 51 per cento in ogni seggio, la coalizione vincente annulla completamente l'opposizione, nonostante il suo 49 per cento dei voti). Gli stessi difetti sono presenti, sia pure attenuati, anche nel doppio turno applicato alle elezioni parlamentari, poiché forza gli elettori a convergere sui partiti maggiori, ma con conseguenze incerte. Idem per il caso tedesco, dove c'è un implicito, anche se tenue, premio di maggioranza e dove già due volte è stato necessario ricorrere alla grande coalizione tra i due partiti

maggiori (e lì funziona, per senso di responsabilità nazionale: funzionerebbe da noi, una volta usciti dalla drammatica crisi attuale?). Circa il sistema spagnolo, ha molte piccole circoscrizioni, senza recupero dei resti a livello superiore; in tal modo sacrifica i partiti minori e conferisce nascostamente un premio di maggioranza che può essere forte, come avvenuto nelle elezioni del 2011 in cui il Partito popolare ha avuto il 53 per cento dei seggi contro il 44 per cento dei voti. (2) Conclusione: chi invoca sistemi stranieri per opporsi al premio di maggioranza, non si rende conto che anch'essi in realtà lo contengono, ma lo contengono in maniera implicita e con un'efficacia che potrebbe risultare insufficiente o eccessiva. Meglio cercare di coniugare le diverse esigenze del sistema elettorale aprendo a un **esplicito premio di coalizione** secondo una formula predeterminata che assicuri il raggiungimento dell'obiettivo, senza errori per difetto o per eccesso.

## NO AL PREMIO DI MAGGIORANZA FISSO

Simile risultato non è affatto assicurato dalla proposta Malan. Prevede il **premio fisso** del 12,50 per cento dei seggi anche alla coalizione o lista di maggioranza relativa con meno del 37,5 per cento dei voti, che quindi non arriverebbe alla maggioranza assoluta dei seggi e dovrebbe cercare alleanze post-elettorali. D'altro lato, e soprattutto, se la coalizione o lista arrivasse al 54,1 per cento dei voti (e anche a meno, se passasse la richiesta del Pd e del politologo Giovanni Sartori di aumentare il premio fisso), otterrebbe, con il premio, i due terzi del Parlamento; potrebbe così modificare a proprio piacimento la **Costituzione**, senza necessità di acquisire il consenso della minoranza e senza possibilità di fare appello al popolo attraverso referendum.

È un reale **pericolo** per la democrazia. Si può essere sicuri che nessuno dei proponenti vuole crearlo né lo ritiene realistico per la prossima legislatura. Ma resterebbe possibile per il futuro. E non ci si tranquillizzi con l'idea che la legge si potrebbe modificare in ipotesi di pericolo diventato realistico, perché sarebbe una contraddizione logica: quando i favori dell'elettorato si dovessero spostare nettamente a favore di una coalizione, i parlamentari a questa aderenti si opporrebbero alla modifica della legge. C'è dunque un'unica soluzione: promuovere, qui e subito, una reazione popolare che induca il Parlamento a rigettare la proposta in esame.

(1) Regione Veneto, Lr 16 gennaio 2012, n. 5, art. 22.

(2) Servizio studi del Senato, *Riforma elettorale: in tema di ispano-tedesco. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, Roma, giugno 2012, n. 370, p. 46.

## **Purchè non ci sia un vincitore**

06.11.12

Tito Boeri e Massimo Bordignon

*Il brutto vizio di farsi le leggi elettorali su misura e pensando solo all'imminente scadenza elettorale a quanto pare non abbandona la vecchia maggioranza e contagia parti importanti della nuova.*

Fino a ieri si discuteva di come cambiare una pessima legge elettorale, oramai rinnegata da tutti e che era stata votata dal centro destra (Udc incluso) nel 2005 con l'unico scopo di non far vincere il centro-sinistra, obiettivo peraltro largamente riuscito. Poi, in commissione Affari Costituzionali al Senato è andato in onda, a 7 anni di distanza, lo stesso copione. Spostare al 42,5 per cento dei voti l'asticella su cui si innesta il premio di maggioranza, come deciso ieri in Commissione con un colpo di mano di Pdl e centristi, significa automaticamente impedire a chiunque di vincere le elezioni. Fosse solo il problema del centro-sinistra poco male. Il fatto è che un parlamento tutto eletto con il proporzionale, significa un paese ingovernabile. Le grosse koalition funzionano male in Italia, fuori dai momenti di emergenza e senza i tecnici, e qui c'è bisogno invece di un governo autorevole e che duri una intera legislatura. Difficile che succeda con il proporzionale puro, come la nostra storia del dopoguerra ci dovrebbe aver insegnato. Ed è opportuno anche ricordare che il partito socialista in Francia, che governa saldamente il paese, ha preso al primo turno meno voti del partito di maggioranza relativa in Grecia. E' il sistema elettorale, un maggioritario a doppio turno nel primo caso e il proporzionale nell'altro, che garantisce la governabilità del Paese in un caso e non la garantisce nell'altro. Ed è ancora il collegio uninominale che garantisce la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori, non le preferenze, che in Italia hanno sempre e soltanto generato voti di scambio, come di nuovo la nostra storia dovrebbe averci insegnato. Oppure recuperiamo il Vassallum, possibilmente eliminandone la quota proporzionale. Se una riforma seria del sistema elettorale non riusciamo a farla, per colpa dei veti incrociati, allora meglio tenersi il Porcellum, introducendo un paio di semplici riforme che lo rendano meno indecente da un punto di vista della rappresentanza e più funzionale per la governabilità. Aboliamo la possibilità per i capi partito di correre in tutti i collegi elettorali e aboliamo il premio di maggioranza regionale al Senato, che rischia di consegnarci un Parlamento con due camere con maggioranze opposte. Il Governo non può, in ogni caso, rimanere con le mani in mano. Ci sono gli estremi per una decretazione d'urgenza. In gioco la stabilità del paese. Se poi il Parlamento non vorrà convertirlo in legge, si prenderà la responsabilità di fronte a tutti gli elettori

## Peggio del porcellum

06.11.12

Paolo Balduzzi

*Sembra raggiunto l'accordo di massima per la nuova legge elettorale. La proposta mira a un ritorno al proporzionale, alzando però la soglia di sbarramento, reintroduce le preferenze e prevede il rispetto di quote di rappresentanza di genere. L'impressione è che sia stata congegnata per impedire che dalle urne esca una chiara maggioranza e per giustificare la successiva formazione di un Governo di larghe intese. Eppure sarebbero bastati piccoli correttivi alla legge attuale per migliorare la qualità del personale politico. Garantendo però al paese la governabilità.*

In queste settimane le forze politiche sembrano aver raggiunto un accordo di massima per una **nuova legge elettorale**. Roberto D'Alimonte sul *Sole-24Ore* e Gilberto Muraro su *lavoce.info* hanno già commentato alcune caratteristiche ed effetti tecnici specifici della cosiddetta "bozza Malan". Qui cercheremo invece di rispondere alla domanda "cui prodest". Vedremo che, malgrado tutti i suoi limiti, l'attuale legge elettorale è migliore della proposta di riforma e andrebbe quindi salvaguardata.

### LA PROPOSTA DI RIFORMA MALAN

A cosa serve una legge elettorale? Ovviamente a eleggere dei rappresentanti. Ma quali caratteristiche dovrebbe avere la più desiderabile delle leggi elettorali? Innanzitutto, ci aspettiamo che sia in grado di ben rappresentare le **preferenze degli elettori**; poi, che permetta agli eletti di **governare** con una certa tranquillità; ancora, che permetta di selezionare tra i candidati i **migliori rappresentanti** possibili. Ovviamente, non si può chiedere a una sola legge elettorale di realizzare contemporaneamente tutti questi obiettivi. Per esempio, le leggi proporzionali rappresentano ottimamente le preferenze della società, ma sono quelle maggioritarie a offrire più garanzie di governabilità.

Per valutare dunque una legge elettorale, dobbiamo chiederci cosa serve maggiormente oggi al paese e stabilire se quella legge è in grado di realizzare l'obiettivo.

A differenza di altre materie, non si può proprio dire che in campo elettorale sia mancato l'impegno del legislatore: come si legge nel dossier del Senato, dall'inizio di questa legislatura sono state presentate e discusse quasi cinquanta proposte di riforma elettorale, alle quali vanno aggiunte venti petizioni popolari (e un referendum mancato). L'ampia discussione sembra quindi indicativa del fatto che quella emersa sia stata valutata come la migliore proposta tra le molte alternative possibili. O perlomeno quella politicamente più realizzabile.

La proposta di riforma elettorale mira a un ritorno deciso al **proporzionale**. Il premio di maggioranza (76 seggi alla Camera al primo partito o coalizione, 37 seggi al Senato) appare oggi troppo basso per poter pensare che una coalizione, e meno ancora un partito, sia in grado di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. Più precisamente, servirebbe un raggruppamento elettorale che raggiunga oltre il 40 per cento dei voti per riuscire a superare il 50 per cento dei seggi in Parlamento. Peraltro, la proposta non risolve nemmeno il problema delle maggioranze diverse tra Camera e Senato e, stanti i numeri attuali, prefigura un accordo post elettorale necessario e indipendente dalle coalizioni proposte in campagna elettorale.

Chi ama il proporzionale, in quanto ben rappresenta anche le forze minoritarie del paese, aspetti a festeggiare perché la bozza di riforma è ancora più severa del Porcellum nei confronti dei partiti piccoli. Aumenta infatti la **soglia di sbarramento**: il 5 per cento per i partiti che non si coalizzano contro il 4 per cento del Porcellum; il 4 per cento per i partiti che si coalizzano contro il 2 per cento

– e il ripescaggio del migliore sotto la soglia – del Porcellum, calcolata esclusivamente su base nazionale, e la ripartizione dei seggi avviene con metodo d'Hondt, cioè quello che punisce maggiormente proprio i partiti piccoli . (1)

Un'altra novità riguarda la possibilità di esprimere **preferenze**. Ogni partito è tenuto a presentare **due liste** in ogni circoscrizione elettorale. La prima deve comprendere un numero di candidati non inferiore a un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione e un genere non vi deve essere rappresentato per più dei due terzi dei candidati. All'interno dei nominativi di questa lista, è possibile esprimere una sola preferenza o, così come prevede qualche legge elettorale regionale, anche una seconda preferenza, se però accordata a un candidato di genere diverso. La seconda lista deve invece comprendere un numero di candidati non superiore a un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione e consiste in un **listino bloccato** (cioè senza la possibilità di esprimere preferenze) con alternanza obbligatoria di genere, salvo il capolista.

Chi pensa che ciò potrà migliorare la qualità della classe politica, si dovrebbe ricordare il dibattito che nel 1991 portò un referendum a cancellare proprio la possibilità di esprimere preferenze multiple. O i recenti scandali che hanno riguardato proprio consiglieri regionali campioni nella raccolta delle stesse. Naturalmente, la possibilità di esprimere una preferenza ha indubbia valenza positiva: tuttavia, la preferenza sembra funzionare meglio **suterritori piccoli** (la provincia o la città), dove davvero si conosce (quasi) personalmente il candidato e dove le spese per la campagna elettorale possono essere limitate. Dover competere su collegi molto grandi, come quelli per esempio previsti dalla riforma elettorale, avvantaggia gli *insider* (cioè i candidati uscenti) e chi dispone di grandi risorse da investire nella campagna elettorale. Discorso analogo per l'alternanza di genere: se davvero vogliamo dar voce agli elettori meno rappresentati, perché non partire dai **giovani**, costantemente incolpevolmente sottorappresentati?

## A COSA SERVE?

L'impressione è dunque che la proposta di nuova legge elettorale sia stata pensata esattamente per impedire che dalle urne esca una **chiara maggioranza** in Parlamento e per giustificare la formazione di un governo di coalizione ex post e di **larghe intese**, esattamente come quello che ha retto il paese in questo ultimo anno. Al contrario, con il Porcellum, la coalizione vincente avrebbe una solida maggioranza. Che poi questa maggioranza sia in grado di resistere o meno nel tempo sarà un problema politico interno alla stessa maggioranza. Nulla vieterà, un domani, di ricorrere ancora ad accordi ex post, così come avvenuto circa un anno fa. In altre parole, le coalizioni ex post sono sempre possibili, con o senza riforma elettorale. Quanto all'ipotesi di maggioranze diverse a Camera e Senato, resta presente anche con la proposta di riforma.

A chi giova un risultato che non esprime una chiara maggioranza? Probabilmente i primi a trarne vantaggio sarebbero i **partiti di centro**, che potrebbero continuare a mantenere un'influenza sulla linea del Governo pur raccogliendo un consenso limitato. Potrebbe giovare anche il **centrodestra**, ancora alla ricerca di un leader in grado di tenere unito lo schieramento dopo l'uscita di scena (definitiva?) di Silvio Berlusconi. Non si capisce invece che interesse potrebbe avere il Pd a un'intesa simile: al momento è il primo partito in Italia, almeno secondo i sondaggi, e dovrebbe fare di tutto per mantenere in vita una legge elettorale che gli permetterebbe di governare con una certa tranquillità. A meno che anche lo stesso Pd non preferisca "essere costretto" a un'alleanza ex post col centro che compensi quella ex ante ormai "obbligata" con Sel: in questo modo, riuscirebbe a continuare a lavorare sull'agenda Monti nonostante le posizioni estreme più volte ribadite da Nichi Vendola.

O, più in generale, a meno che tutto il dibattito non sia pensato per mascherare quelli che dovrebbero essere i veri temi della campagna elettorale, vale a dire la posizione del nostro paese nei confronti dell'**Europa** e dei vincoli che questa pone alla politica economica degli Stati membri. Si tratta dunque di una riforma che serve dunque ai partiti maggiori, quelli stabilmente sopra la

soglia. E che dopo un'esperienza di appoggio esterno a un governo tecnico sembrano temere sia di perdere sia, paradossalmente, di vincere.

## È POSSIBILE MIGLIORARE IL PORCELLUM?

È possibile migliorare il Porcellum? La risposta è sì: un paio di piccoli correttivi all'attuale legge potrebbe permettere di migliorare la qualità del personale politico. Innanzitutto, si dovrebbe eliminare la possibilità di candidare la stessa persona in **più collegi** elettorali. In questo modo si toglierebbe al candidato eletto in più circoscrizioni il potere, ingiustificabile, di decidere chi far eleggere al suo posto esprimendo *ex post* l'opzione per il collegio di appartenenza. Un'altra proposta poco radicale lascerebbe ai partiti la determinazione *ex ante* dell'**ordine di lista**, rendendo però obbligatorie le **primarie** per riempire le caselle corrispondenti alle posizioni così individuate. Per esempio, nella circoscrizione Lombardia 2, Pier Luigi Bersani potrebbe decidere che alla provincia di Varese spettano il primo, il decimo e il ventesimo posto: ebbene, saranno poi le primarie svolte sul territorio provinciale a determinare chi otterrà quelle posizioni. Una proposta più radicale – e naturalmente più equa – potrebbe invece prevedere un **algoritmo** che permetta di tramutare il voto delle primarie, sempre da tenersi su base provinciale (o inferiore), anche in ordine di posizione nella lista. Fanno davvero così paura le primarie da non poter pensare a una semplice riforma di questo tipo?

(1) In base al metodo D'Hondt, il numero di voti ottenuti dalle singole liste viene diviso per 1, 2, 3, ...,  $n$ , dove  $n$  indica il numero di seggi in palio in ogni circoscrizione. A questo punto, si ordinano i risultati ottenuti in ordine decrescente e si assegna un seggio ciascuno ai primi  $n$  risultati. Vale per la Camera, per qualche bizzarro motivo, al Senato è invece previsto un metodo diverso di ripartizione dei seggi.

## Legge elettorale: la prossima prima riforma

20.12.12

Vincenzo Galasso

*Si torna al voto con il Porcellum. La selezione dei candidati resta così saldamente nelle mani delle segreterie di partito. E mancano gli incentivi elettorali alla ricerca di politici di qualità. Ma ai futuri senatori e deputati possiamo già chiedere un impegno preciso per la prossima legislatura.*

### COMPETIZIONE PER CANDIDATI DI QUALITÀ

Si torna a votare con il *Porcellum*, purtroppo. Così la selezione dei candidati per Camera e Senato resta saldamente nelle mani delle **segreterie di partito**, e continuano a mancare gli incentivi elettorali a selezionare candidati di qualità: un bel problema.

La necessità di migliorare (sensibilmente) la selezione della classe dirigente è ormai evidente a tutti. Ma come farlo? Alcuni studi mostrano che la **qualità** dei politici migliora all'aumentare della competizione elettorale che i candidati politici (e i partiti) devono affrontare. Un sistema elettorale che crei maggiore competizione elettorale spingerebbe dunque i partiti a selezionare i politici migliore (di qualità più elevata) per poter vincere nei distretti elettorali più competitivi. Ma il *Porcellum* disinnesci sul nascere questo meccanismo di competizione virtuosa, poiché la scelta dei (tanti) candidati da mettere in lista influenza solo limitatamente il voto per il partito. In assenza di **incentivi elettorali** forti, meccanismi di selezione efficaci potrebbero nascere da una vigorosa competizione interna al partito. Le primarie (o parlamentarie) potrebbero rispondere a questa esigenza. Tuttavia, affinché possa svolgere un vero ruolo di selezione, la competizione (pre-) elettorale tra i candidati deve essere elevata, vera. È stato così per le "parlamentarie" del Movimento 5 Stelle? È stato, e sarà, così per il Pd?

### I DIFETTI DI PRIMARIE E PARLAMENTARI

La competizione nelle **parlamentarie** è stata forse vera, ma certo non serrata. Con 95mila voti (ovvero poco più di 30mila votanti, poiché ogni elettore aveva a disposizione tre voti) per 1.400 candidati, il numero di elettori da convincere per entrare in lista si è rivelato **troppo esiguo**. Le primarie per il leader del Pd hanno avuto invece il pregio di attrarre molti elettori, in un momento in cui il livello di **astensione** è ai massimi storici. Tuttavia, hanno anche evidenziato limiti procedurali, che minano proprio l'aspetto più importante di questo meccanismo di selezione: il grado di competitività elettorale. Le restrizioni introdotte all'elettorato attivo attraverso una serie di norme vincolanti per la registrazione hanno sicuramente (e artificialmente) limitato la competizione elettorale.

Questo aspetto rischia di essere ancora più problematico nelle primarie per i candidati del Pd, dove le limitazioni interessano sia l'elettorato attivo che quello passivo, e rischiano di frenare la competizione elettorale, condizionando negativamente la selezione. Le **barriere all'entrata** nella competizione per gli "outsider" sono evidenti. Per presentare una candidatura sono necessarie le firme di iscritti al Pd, oppure la designazione di una direzione provinciale, mentre i parlamentari uscenti non hanno bisogno di firme. E il tutto in tempi strettissimi: si vota il 29 o 30 dicembre. Le restrizioni riducono la competizione e creano rendite di posizione a vantaggio di chi, come ad esempio i **politici locali**, è in grado di mobilitare un pacchetto anche limitato di militanti, che potrebbe rivelarsi sufficiente nel caso – non improbabile, viste le date scelte – di bassa

partecipazione. Il rischio è dunque che queste primarie selezionino una classe parlamentare molto localistica, con scarse competenze al di fuori dell'attivismo di partito. L'esatto contrario di quello di cui oggi l'Italia ha bisogno.

Un discorso a parte meriterebbero i meccanismi di selezione usati nel **centrodestra** di Silvio Berlusconi, i cui effetti sulla costruzione di una forza politica la cui progettualità vada oltre la mera adorazione del capo sono risultati tragicamente evidenti in questi ultimi mesi.

Migliorare la selezione della classe politica senza i corretti incentivi elettorali non sarà facile, e probabilmente non si verificherà con le prossime elezioni. Ma ai partiti, e ai candidati che i partiti selezioneranno per i posti "al sole" nelle liste elettorali, mandandoli dunque in Parlamento, si può chiedere subito – già in campagna elettorale – un chiaro **impegno** a cambiare la legge elettorale. Che sia la prima riforma della prossima legislatura.

## Perché a Grillo conviene il doppio turno

28.02.13

Tommaso Nannicini

*Non ci sono dubbi che Beppe Grillo abbia stravinto le elezioni. E ora? Per candidarsi a governare il paese, il Movimento 5 Stelle potrebbe proporre una legge elettorale uninominale a doppio turno. Per ragioni diverse, potrebbe piacere anche a Pd e Pdl. E sarebbe pure nell'interesse dei cittadini.*

### LA MOSSA DELLA TORRE

Non ci sono dubbi che **Beppe Grillo** abbia stravinto le elezioni. Senza guerre in mezzo, nessun partito che si presentava per la prima volta in una competizione nazionale aveva raggiunto di botto il **25,5 per cento** dei voti (8 milioni e 688 mila). Il post-comico genovese ha battuto anche il record di Silvio Berlusconi con Forza Italia, che nel 1994 aveva preso il 21 per cento (8 milioni e 136 mila). Adesso, a maggior ragione, si porrà il problema di come gestire la vittoria.

Due opzioni sono possibili. Per dirla con Vittorio Foa, potremmo chiamarle la “mossa della torre” e la “mossa del cavallo”. La prima è presto detta. Pur entrando nelle istituzioni, il Movimento 5 Stelle mantiene una forte **connotazione di lotta**, non si sporca le mani con la fatica quotidiana del governare e cerca di strappare punti simbolo del suo programma (taglio dei costi della politica, nuove regole su opere pubbliche, municipalizzate, energia e informazione). E, allo stesso tempo, usa i propri rappresentanti come una sorta di “sentinella civica” dentro le istituzioni, sbandierando una funzione – vera o presunta – di controllo e trasparenza.

Il problema è che questa opzione, un po' di lotta al sistema e un po' di movimento che si fa sistema entrando nelle istituzioni, è difficile da mantenere nel lungo periodo. È lo stesso nodo che si è posto per la **Lega**, che Roberto Maroni sta cercando adesso di sciogliere facendosi sistema solo in alcune Regioni. Comunque la si valuti, se Grillo sceglierà la mossa della torre, la legge elettorale ottimale per lui sarebbe un sistema **proporzionale con sbarramento**. Solo questa legge gli darebbe un forte potere di pressione, senza legargli troppo le mani e lasciando gli altri a cuocere nel fuoco lento di una governabilità difficile da garantire.

### LA MOSSA DEL CAVALLO

Ma, per tentare lo scacco matto, Grillo potrebbero essere tentato dalla seconda mossa: competere ad armi pari con i poli del tramortito bipolarismo della Seconda Repubblica. Candidandosi non solo a gridare che le cose non vanno, ma a cercare di cambiarle governando. In tal caso, la legge elettorale ottimale sarebbe l'**uninominale a doppio turno**.

Il doppio turno, infatti, avvantaggia due tipi di partiti: (1) quelli che pagano un prezzo politico enorme quando si alleano con altri; (2) quelli che sono capaci di saccheggiare i bacini elettorali degli altri partiti, anche senza bisogno di stringere alleanze esplicite. Il Movimento 5 Stelle, in questo momento, risponde a entrambi i requisiti. E forse la vera mossa del cavallo sarebbe proprio quella di proporre un sistema elettorale di questo tipo, che a parole il centrosinistra ama da sempre, e che anche il centrodestra, alla ricerca di un'egemonia perduta per il dopo-Berlusconi, potrebbe valutare come un'arma per rimettersi in gioco.

Di fronte alle ipotesi di riforma elettorale, difficilmente gli **interessi dei cittadini** e dei partiti chiamati a decidere coincidono fra loro, come documenta l'articolato dossier che raccoglie molti interventi che *lavoce.info* ha ospitato negli anni sul tema. Ma questa volta, il doppio turno potrebbe convenire sia alle forze in Parlamento sia ai cittadini. Perché garantirebbe una governabilità

francese in un sistema partitico sempre più in salsa greca. E perché renderebbe la **selezione** della classe politica di tutti i partiti più trasparente rispetto al Porcellum. Speriamo che



## Non è tutta colpa del Porcellum

28.02.13

Vincenzo Galasso e Salvatore Nunnari

*Con un diverso sistema elettorale, avremmo avuto una maggioranza stabile? L'ingovernabilità non sembra dovuta al Porcellum, ma all'esistenza di tre poli di dimensioni simili e poco propensi ad accordi. La riforma della legge elettorale è comunque necessaria, per migliorare la qualità dei candidati.*

### UN PREMIO SENZA QUALITÀ (DEI CANDIDATI)

Durante la conferenza stampa post-elettorale, Pier Luigi Bersani ha mestamente constatato che, pur senza vincere, la sua coalizione è arrivata prima, e ha prontamente accusato **ilsistema elettorale** per l'ingovernabilità del paese. Il Porcellum ha sicuramente molti difetti, ma siamo sicuri che lo stallo in cui versa la situazione politica italiana sia da attribuire a questo (seppur pessimo) sistema elettorale? È vero che un sistema maggioritario avrebbe regalato maggioranze più stabili alla Camera e al Senato?

Evidentemente il premio di maggioranza su base nazionale previsto dal **Porcellum** per la Camera premia la governabilità, poiché consente alla coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti di godere della maggioranza assoluta dei seggi. In queste elezioni, uno scarto di soli 124mila voti favorisce il centrosinistra, che si vede assegnare ben 216 seggi più del centro destra (340 a 124 nel collegio unico nazionale che non comprende la Valle D'Aosta e la circoscrizione Estero).

Questo forte elemento di dis-proporzionalità, che consente di ottenere la governabilità alla Camera, è tuttavia discutibile, perché da un lato non garantisce la **rappresentatività** tipica dei sistemi proporzionali, e dall'altro non introduce quell'elemento di concorrenza elettorale che può spingere i partiti a competere sulla **qualità dei politici**, selezionando i candidati migliori.

Dunque Bersani si riferiva al sistema elettorale in vigore al Senato, con il premio di maggioranza attribuito a livello regionale, che ci ha consegnato un'assemblea divisa in quattro partiti (o coalizioni), nessuno dei quali gode della maggioranza assoluta, e con difficili coalizioni all'orizzonte. Ma siamo sicuri che altri sistemi elettorali – al di là ovviamente del sistema già in vigore alla Camera – avrebbero consentito una maggiore governabilità al Senato?

### TRE POLI IN PARLAMENTO

Per rispondere alla domanda, abbiamo analizzato cosa sarebbe accaduto se i voti ottenuti dai diversi partiti o coalizioni durante le elezioni del 24 e 25 febbraio fossero stati espressi sottodiversi sistemi elettorali. (1) Si tratta ovviamente di un esercizio puramente teorico, poiché è ben noto che i sistemi elettorali modificano l'offerta politica, ad esempio inducendo alcuni partiti a raggrupparsi in coalizioni o incentivando la nascita di nuovi partiti o movimenti, e di riflesso cambiano le scelte elettorali dei cittadini.

Ciò nonostante, è ugualmente istruttivo comprendere in che misura, date le scelte di voto dello scorso weekend, sia stata l'assegnazione dei seggi dettata dal Porcellum a determinare l'ingovernabilità del paese. La tabella allegata mostra la distribuzione dei seggi ai sei principali partiti o coalizioni (centrodestra, centrosinistra, M5S, Lista Monti, Fare e RC) in diversi scenari che vanno dal proporzionale puro (collegio nazionale senza soglie di sbarramento) al maggioritario con collegi uninominali. Sono analizzati anche casi intermedi, che prevedono un sistema proporzionale con collegi regionali o provinciali (e diverse soglie di sbarramento), e sistemi maggioritari a livello regionale o provinciale (ovvero dove il partito di maggioranza relativa ottiene tutti i seggi

disponibili a livello, rispettivamente, regionale o provinciale).

Come è facile prevedere, il sistema **proporzionale puro** (ovvero con un collegio nazionale e senza soglie di sbarramento) consegnerebbe un Senato ancora più diviso, con 98 seggi alla coalizione di maggioranza relativa (il centrosinistra) e ben 74 seggi al Movimento 5 Stelle. L'incremento della **soglia di sbarramento** fino all'8 per cento aumenterebbe i seggi del M5S e della lista Monti, a discapito dei partiti minori delle due maggiori coalizioni, che probabilmente in quel caso sarebbero però confluiti in una lista unica. L'utilizzo di un sistema proporzionale con collegi regionali non modificherebbe il quadro attuale in maniera rilevante. Il proporzionale con collegi più piccoli (provinciali) consentirebbe invece al M5S di diventare il secondo partito in Senato con 97 seggi, contro gli 81 del centrodestra, poiché penalizzerebbe la coalizione internamente più frammentata (il centrodestra) a favore del partito unico (M5S). In nessun caso, tuttavia, un sistema proporzionale (puro o modificato con una soglia di sbarramento, anche molto restrittiva) sarebbe stato in grado di garantire una maggioranza assoluta in Senato, dati i voti espressi domenica e lunedì scorso.

Una maggiore governabilità al Senato poteva invece essere ottenuta dai **sistemi maggioritari** (Fptp: first-past-the-post). Il caso dei **collegi regionali**, in cui la coalizione di maggioranza relativa si assicura tutti i seggi in palio nella Regione – estremizzando dunque la componente del premio regionale già esistente nel Porcellum – rappresenta l'unica situazione in cui una coalizione (quella di centrodestra) sarebbe in grado di assicurarsi la maggioranza assoluta al Senato con 164 seggi, contro i 107 del centrosinistra, mentre il M5S non otterrebbe alcun rappresentante. Con i **collegi provinciali**, la coalizione di centrodestra otterrebbe 144 seggi (7 in meno della maggioranza assoluta), il centrosinistra 140 e i grillini avrebbero 17 senatori. L'analisi condotta utilizzando i 231 collegi uninominali esistenti nel 2001 con la legge elettorale Mattarella, ma ignorando la componente proporzionale, presenta una situazione molto simile. Considerando un maggioritario a sistema a turno unico ("first-past-the-post"), centro-sinistra e centro-destra avrebbero circa 100 seggi a testa (con il centro-sinistra in leggero vantaggio) ed il contingente del M5S sarebbe limitato ad una ventina di seggi, ma potenzialmente decisivo per il governo. I dati delle elezioni 2013 non ci consentono ovviamente di simulare gli ipotetici risultati in un sistema maggioritario a doppio turno. Contrariamente alle riflessioni offerte da Bersani, più che al Porcellum l'ingovernabilità nel nuovo scenario politico italiano sembra quindi dovuta all'esistenza di **tre poli** indipendenti di dimensioni simili, e poco propensi ad accordi post-elettorali. Tuttavia, una riforma dell'attuale sistema elettorale è quanto mai necessaria per correggere i gravi difetti che, ad esempio, l'esistenza di **liste bloccate** induce nella selezione dei candidati politici e nella loro *accountability* verso gli elettori. In quella sede sarà bene ricordare che qualunque riforma in direzione proporzionale (ad esempio attraverso una riduzione dei premi di maggioranza su base nazionale o regionale) renderebbe ancora più arduo il raggiungimento di una maggioranza in entrambe le camere. Per migliorare la governabilità è necessaria una riforma in chiave maggioritaria, che consentirebbe anche di aumentare la competizione elettorale, con conseguenze positive sulla selezione dei candidati

SENATO							
	COLLEGIO NAZIONALE					COLLEGI	
	ATTUALE	PR PURO	PR 2%	PR 4%	PR 8%	FPTP	PR PURO
<b>PDL</b>	98	69	72	74	81	-	76
<b>LEGA NORD</b>	17	13	14	14	0	-	11
<b>ALTRICDX</b>	1	12	13	13	0	-	8
<b>TOT CDX</b>	<b>116</b>	<b>94</b>	<b>99</b>	<b>101</b>	<b>81</b>	<b>164</b>	<b>95</b>
<b>PD</b>	105	86	88	91	100	-	94
<b>SEL</b>	7	9	9	0	0	-	4
<b>ALTRICSX</b>	1	3	0	0	0	-	2
<b>TOT CSX</b>	<b>113</b>	<b>98</b>	<b>97</b>	<b>91</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>100</b>
<b>M5S</b>	<b>54</b>	<b>74</b>	<b>76</b>	<b>79</b>	<b>87</b>	<b>0</b>	<b>82</b>
<b>MONTI</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>0</b>	<b>24</b>
<b>FFID</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>RC</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>301</b>	<b>301</b>	<b>301</b>	<b>301</b>	<b>301</b>	<b>301</b>	<b>301</b>
<b>MAGGIORANZA</b>	<b>151</b>	<b>151</b>	<b>151</b>	<b>151</b>	<b>151</b>	<b>151</b>	<b>151</b>

### (1) Nota metodologica

Tutti i dati escludono il Trentino Alto-Adige, la Valle D'Aosta e la circoscrizione Estero (i cui 14 senatori sono eletti con una legge elettorale diversa). Per il sistema proporzionale, abbiamo considerato dieci liste: Pdl, Lega Nord, "Altri CDX" (che include tutti gli altri partiti associati alla coalizione di centro-destra), Pd, Sel, "Altri CSX" (che include tutti gli altri partiti associati alla coalizione di centro-sinistra), M5S, Lista Monti, Fare, Rivoluzione Civile. I seggi attribuiti a ciascuna lista in ciascun collegio sono determinati con il metodo D'Hondt (escludendo dalla ripartizione dei seggi le liste che non raggiungono la soglia necessaria). Per i sistemi maggioritari (Fptp e uninominale), abbiamo considerato un'unica lista per ciascuna coalizione. Il numero di seggi assegnato in ciascun collegio provinciale è determinato sulla base dei seggi stabiliti dal Porcellum per la Regione corrispondente e gli aventi diritto al voto in ciascuna provincia. Per il sistema uninominale, le circoscrizioni sono quelle stabilite dalla legge Mattarella per la componente uninominale del Senato. In questo caso, la forbice nell'attribuzione dei seggi è dovuta a problemi di attribuzione dei dati elettorali delle politiche del 2013 alle circoscrizioni uninominali stabilite dalla legge Mattarella. La fonte dei risultati elettorali per le elezioni politiche 2013 è il ministero dell'Interno

## Un'assemblea civica per la riforma elettorale

Marco Cucchini

*La revisione della legge elettorale è forse la più urgente delle riforme istituzionali. Ma anche la più difficile perché i partiti conoscono le conseguenze politiche che comporta scegliere un modello oppure un altro. Si può adattare all'Italia l'esperienza canadese della Civic Assembly?*

### LA RIFORMA PIÙ URGENTE E PIÙ DIFFICILE

Nel 2011 il patto politico era chiaro: i professori avrebbero dovuto sistemare i conti e nel contempo la **classe politica** avrebbe lavorato per la propria “**autoriforma**”. I conti – a forza di lacrime e sangue – sono stati un po' raddrizzati, ma della promessa autoriforma della politica non vi è stata traccia. Niente riduzione dei costi della politica. Niente riforma del finanziamento pubblico. Niente controlli esterni alle spese dei gruppi parlamentari. Niente legge sullo status giuridico dei partiti politici. Niente riduzione dei parlamentari e niente riforma elettorale. Insomma, niente di niente e ora i risultati sono sotto gli occhi di tutti: le elezioni politiche dello scorso febbraio non sono state risolutive e i problemi sono ancora tutti lì sul tavolo, solo più complicati.

Definire riforme strutturali profonde al fine di ricostruire su basi nuove la rappresentanza politica in tutti i suoi aspetti è quindi oggi ancora più importante. E tra tutte, la **riforma elettorale** è probabilmente la più urgente, come ricordato anche da molti commentatori *sulavoce.info*. Però si tratta anche di gran lunga della riforma più difficile. Come evidenziava Giovanni Sartori in un suo scritto di alcuni anni fa, la sola legge elettorale “onesta” è la prima, quella fondativa, la sola protetta dal “**velo di ignoranza**” sui suoi esiti, mentre tutto il dibattito successivo finisce per essere invariabilmente viziato dalla conoscenza degli effetti politici e dei rapporti di forza emersi con il primo voto.

Tanto più la riforma è necessaria, tanto più è di difficile realizzazione. Come affrontare questa equazione a due incognite apparentemente irrisolvibile? Magari prendendo esempio dalla recente esperienza canadese, dove per riformare la legislazione elettorale vigente in due importanti stati (Ontario e British Columbia) si sono create “**assemblee civiche**” di cittadini incaricati di redigere una nuova legge elettorale da sottoporre a referendum popolare confermativo.

L'esito di questo processo è stato in chiaroscuro (più positivo in British Columbia, meno in Ontario), ma l'idea è interessante e nel contesto italiano potrebbe essere riprodotta con solo qualche leggera variazione. Proverò a illustrare in sintesi le singole fasi, che immagino contenute entro l'arco di dodici mesi.

### LE QUATTRO FASI DEL PROCESSO

Il primo passo è costituire un'**assemblea** composta da un numero di persone rappresentativo della popolazione **sorteggiato** tra cittadini che abbiano svolto la funzione di **giudice popolare** di corte d'assise d'appello, eventualmente integrato con ulteriori nominativi al fine di una equa rappresentanza dei generi e delle minoranze linguistiche. Nell'esperienza canadese, i cittadini sorteggiati (con un processo a più fasi sul quale non mi soffermo) formarono un'assemblea di circa 150 persone, ma ritengo che nel caso italiano i numeri potrebbero essere decisamente più contenuti. Va poi prevista una fase di alcuni mesi di **formazione** approfondita sui meccanismi elettorali e sul loro impatto politico, con simulazioni e comparazioni delle esperienze straniere. In parallelo, il Parlamento dovrebbe “legittimare” il lavoro dell'assemblea approvando una legge costituzionale istitutiva. Si potrebbe obiettare che è curiosa l'approvazione di una legge che istituisce una struttura

nei fatti già operante, ma un “semi-precedente” c’è: quello della commissione bicamerale per le riforme istituzionali creata nel 1992, che ricevette formalmente i propri poteri “costituenti” quando il suo lavoro era già in fase inoltrata.

Alla formazione dovrebbe seguire la terza fase di **stesura della normativa** vera e propria, anche questa della durata di alcuni mesi, durante la quale l’assemblea dovrebbe potersi valere del supporto tecnico di Camera e Senato.

La quarta fase, quella di approvazione, potrebbe essere delegata al **Parlamento**, che discuterebbe la nuova normativa senza apporvi modifiche, ma limitandosi a un voto complessivo sulla norma, oppure demandando l’ultima parola a un referendum confermativo, come nell’esperienza canadese. Alcuni dettagli sono certo perfezionabili: mi rendo conto ad esempio delle possibili obiezioni relative al meccanismo del sorteggio che può sembrare una sorta di “salto nel vuoto”. Rispetto al precedente canadese, che non prevedeva vincoli particolari, ho comunque ritenuto di proporre un filtro, indicando la figura dei giudici popolari di corte d’assise d’appello che hanno una scolarizzazione almeno a livello di scuola media superiore, un indubbio senso civico (essendo l’iscrizione nei registri di natura volontaria) e buona condotta morale. Inoltre, il meccanismo del sorteggio mi sembra il solo che potrebbe almeno in parte ricostruire il “velo di ignoranza” di cui sopra.

Quanto preme sottolineare è che se un processo simile è stato attivato in altri contesti democratici maturi è riproducibile anche da noi, pur avendo ben chiara la differenza tra la natura civica dei contesti socio-politici di cultura anglosassone e la nostra realtà. Però, a situazioni limite, soluzioni limite.

## Un modello francese per l'Italia

07.06.13

Vincenzo Galasso, Massimo Morelli, Tommaso Nannicini e Salvatore Nunnari

*Al nostro paese serve una legge elettorale che abbia un'ottica di lungo periodo e rifondi il rapporto tra elettori ed eletti su basi nuove. Un sistema con collegi uninominali e doppio turno alla francese consentirebbe di migliorare la selezione dei politici e favorire la governabilità.*

### I DIFETTI DEL PROPORZIONALE

Ci sono almeno due buoni motivi per riformare il **sistema elettorale** italiano. E per farlo subito, senza ulteriori indugi. Primo: migliorare la **qualità** della classe politica, anche attraverso un ripensamento del ruolo dei partiti. Secondo: aumentare la **governabilità** del paese. Si tratta di obiettivi importanti e di **lungo periodo**, per nulla limitati alla situazione politica contingente. Tuttavia, le ultime elezioni politiche li hanno riportati prepotentemente alla ribalta mostrando sia la disaffezione dei cittadini verso l'attuale classe politica, sia la difficoltà di formare un governo stabile e credibile in grado di fronteggiare la crisi economica. Quale sistema elettorale, allora, può aiutarci a raggiungere i due obiettivi?

Non un **sistema proporzionale**, come quello usato sia nella Prima Repubblica sia oggi.

È ampiamente documentato come il sistema proporzionale crei incentivi alla  **frammentazione** tra partiti e alla polarizzazione delle posizioni politiche durante la campagna elettorale. Dopo le elezioni, tuttavia, emerge la necessità di formare coalizioni tra forze politiche, che nella maggior parte dei casi si sono aspramente combattute in campagna elettorale. Più i partiti si polarizzano e si scontrano nell'agone pre-elettorale, nel tentativo di convincere gli elettori, più difficile è formare, e mantenere, **coalizioni post-elettorali** di Governo, con il risultato di ridurre la governabilità. Anche questo è un risultato noto: il proporzionale favorisce l'esistenza di partiti di nicchia e consente dunque a un ampio numero di cittadini portatori di interessi diversi di essere rappresentati in Parlamento; ma al costo di un compromesso post-elettorale tra partiti che tendono a polarizzarsi in una sorta di "tiro alla fune" per aumentare il loro **potere negoziale**. Paradossalmente, oggi parte del risentimento dell'antipolitica è riconducibile proprio alla frattura tra le dichiarazioni pre-elettorali e la formazione di accordi post-elettorali.

### I VANTAGGI DEL DOPPIO TURNO

In mancanza di meccanismi competitivi per la selezione dei politici all'interno dei partiti e con un sistema a **liste bloccate**, in cui gli eletti in Parlamento sono in larga misura decisi dai capi corrente, l'elettorato teme che i compromessi post-elettorali siano incentrati unicamente su una mera spartizione di poltrone e potere. Un sistema maggioritario può migliorare la situazione? Sia nell'accezione a turno unico che a doppio turno, il **sistema maggioritario** garantisce più competizione elettorale e più rappresentanza a livello locale. La maggiore competizione elettorale (soprattutto se non ci sono troppi collegi sicuri) consente una migliore selezione dei politici, poiché i partiti hanno un incentivo a ricorrere al miglior candidato al fine di vincere il seggio in palio in ogni (piccolo) collegio elettorale. Inoltre, lo stretto legame con il distretto elettorale aumenta la responsabilità degli eletti verso gli elettori del territorio di riferimento, riducendo in parte il potere dei partiti.

Anche la governabilità diventa più probabile, benché non garantita (soprattutto se i comportamenti elettorali non si aggiustano rapidamente al nuovo contesto). Aggiungere l'elezione diretta del **capo**

**dello Stato** in uno schema alla francese potrebbe dare un'ulteriore mano in questa direzione, favorendo uno schema tendenzialmente bipolare che potrebbe avere effetti di traino sui voti ai partiti, ma in ultima analisi la governabilità dipenderà dall'evoluzione del sistema dei partiti. È senz'altro un sistema elettorale con collegi uninominali e doppio turno alla francese quello che ci avvicinerebbe di più a entrambi gli obiettivi di migliorare la selezione dei politici e favorire la governabilità. Come nel proporzionale, le diverse istanze dell'elettorato e i partiti minori sarebbero ancora, almeno in parte, rappresentati al primo turno. Tuttavia, il doppio turno aumenterebbe il **livello di competizione** con effetti positivi sulla selezione interna nei partiti maggiori. Successivamente, i partiti usciti vittoriosi dal primo turno avrebbero una spinta centripeta, poiché la necessità di attrarre i voti dei partiti "vicini" sconfitti al primo turno favorirebbe la **moderazione** pre-elettorale. Ciò faciliterebbe anche la costituzione di (eventuali) coalizioni post-elettorali, nel caso di mancato raggiungimento di una maggioranza assoluta a livello nazionale. In realtà, il mero obiettivo della governabilità potrebbe essere raggiunto anche da un'altra proposta (minimalista) di cui si è discusso in queste settimane: estendere il sistema elettorale oggi vigente alla Camera (il **Porcellum** con premio di maggioranza su base nazionale) anche al Senato, magari prevedendo che il premio scatti solo per il partito che superi il **40 per cento** dei voti per entrambe le camere, in modo da eliminare le anomalie più vistose di un premio secco in un quadro fortemente frammentato. Ciò garantirebbe la governabilità, a patto che si verifichi il vincolo di cui sopra, ma sicuramente non migliorerebbe la selezione dei politici e non ridurrebbe le spinte alla polarizzazione. Di conseguenza, la partecipazione dei cittadini continuerebbe a diminuire. Solo il ricorso al doppio turno consentirebbe di centrare in un colpo solo sia l'obiettivo della governabilità sia quello di migliorare la qualità dei politici riavvicinandoli agli elettori. È finito il tempo delle riforme elettorali "usa e getta", disegnate (bene o male) su fattori contingenti e destinate a durare per l'arco di poche legislature. Serve una riforma che abbracci un'ottica di lungo periodo, stabilizzando la transizione infinita del nostro sistema politico e ponendo il rapporto tra elettori ed eletti su basi nuove.

## Non è tempo di Grosse Koalition

04.10.13

Tito Boeri e Vincenzo Galasso

*La progressiva polarizzazione dei partiti porta all'immobilismo. Non succede solo in Italia, ma per noi la paralisi delle decisioni è pericolosa quasi quanto la crisi politica. Ecco perché è urgente la riforma della legge elettorale. I rischi del proporzionale e i vantaggi del maggioritario.*

### SE IL FILO CONDUTTORE È LA POLARIZZAZIONE

Tempi duri per le intese politiche. Il 1° ottobre la contrapposizione tra il Presidente democratico Barack Obama e il parlamento repubblicano ha imposto ai cittadini americani l'inizio della chiusura del governo – il *government shutdown*. Ci sono state per il momento solo cancellazioni di viaggi, matrimoni, visite ai musei, interruzioni temporanee di servizi pubblici, con disagi che hanno complicato la vita di milioni di persone. Ma il protrarsi del braccio di ferro e il mancato innalzamento del *debt ceiling* potrebbero provocare il default sul **debito statunitense**, un paradosso perché i titoli di Stato americani non faticano certo a trovare compratori. È un fallimento della politica che ha fatto parlare di “democrazia debole” (come scrive Martin Wolf). Noi abbiamo assistito a mesi di litigi furibondi tra le forze della “grande coalizione” che sostiene il Governo Letta, che ne hanno paralizzato l'attività, con ripetuti rischi di aprire una crisi politica al buio, nonostante il nostro paese sia in condizioni di emergenza economica e osservato speciale dai mercati. L'epilogo di queste poco singolar tenzoni, il voto di fiducia di mercoledì a Camera e Senato, è qualcosa di indefinibile: un misto tra tragedia e commedia delle larghe intese, con maggioranze scomposte e ricomposte e clamorosi voltafaccia nel giro di pochi minuti. Il filo conduttore di questi episodi è la progressiva **polarizzazione** delle forze politiche. Non solo i partiti propongono visioni della società e ricette di politica economica diverse, ma anche la dialettica politica è diventata più estrema. In queste condizioni, trovare un'intesa – grande o piccola che sia – tra forze politiche è quasi impossibile. I partiti usano il loro potere di veto per bloccarsi a vicenda, e ciò che ne viene fuori è il più **completo immobilismo**. Si rinviando le decisioni nel corso del tempo, come nei primi cinque mesi del Governo Letta. Oppure ci si deve affidare, quando proprio non si può farne a meno, a garanti esterni cui delegare le decisioni più impegnative, come Mario Monti nel novembre 2011 quando l'Italia era sull'orlo del baratro.

### I RISCHI DEL PROPORZIONALE...

Purtroppo per il nostro paese la **paralisi delle decisioni** è quasi altrettanto pericolosa della crisi politica. Difendere (ulteriormente) lo status quo sarebbe la rovina. È dunque necessario che il Governo Letta, rinvigorito dalla nuova fiducia, affronti questo problema. L'occasione è fornita dalla riforma della **legge elettorale**. È chiaramente legata alla riforma istituzionale, ma andrebbe attuata comunque, anche senza l'abbandono del bicameralismo perfetto. La riforma elettorale dovrebbe consentire al partito o alla coalizione che risulti vincitore alle prossime elezioni di poter governare in maniera efficace, senza la ricerca di ulteriori, paralizzanti intese.

Tra un paio di mesi, la sentenza della **Corte Costituzionale** potrebbe trasformare il pessimo *Porcellum* in un proporzionale (quasi) puro, ovvero senza premio di maggioranza. E le nuove forze apparse al centro dello schieramento politico, che possono condizionare fortemente la vita futura del Governo Letta, spingeranno proprio in quella direzione. Ma non è con il ritorno al **proporzionale** che si risolve il problema. Le recenti elezioni tedesche ci mostrano che un sistema

proporzionale, seppur corretto da una soglia minima di sbarramento per i partiti minori, non è un buon viatico. Il 22 settembre Angela Merkel ha trionfato alle elezioni tedesche ottenendo il 41,5 per cento dei voti, contro il 32 per cento del 2009. Eppure il sistema elettorale non le ha garantito la maggioranza assoluta dei seggi (solo 311 seggi su 630), e dunque la Merkel sarà chiamata a guidare un nuovo governo di coalizione coi socialdemocratici. La precedente *Grosse Koalition*, nel 2005, richiese lunghe settimane di gestazione e, alla fine, partorì un programma di 300 pagine, rimasto quasi interamente inapplicato.

L'offerta politica italiana è in continuo divenire, ed è difficile prevedere quali saranno gli attori in campo e la loro forza relativa se si dovesse tornare alle **urne nel 2015**. Sappiamo però che una legge elettorale proporzionale incentiverebbe la frammentazione politica, con il rischio – anzi la certezza – che, come nella prima repubblica, la coalizione governativa venga definita dopo le elezioni. Questo scenario avrebbe almeno due grandi difetti. In primo luogo, gli elettori vedrebbero ulteriormente svuotato il loro potere di voto, poiché sarebbero costretti a dare ai propri rappresentanti un ampio mandato a formare un'alleanza governativa all'indomani dei risultati del voto e probabilmente con buona pace delle promesse elettorali. E poi si ritornerebbe a un governo di intese, più o meno larghe. Ovvero contemporaneamente **instabile** – politicamente – e **immobile** – nelle politiche economiche necessarie al paese.

#### ...E I VANTAGGI DEL MAGGIORITARIO A DOPPIO TURNO

Per migliorare la governabilità è necessario che il partito o la coalizione che vince le elezioni sia effettivamente in grado di governare. Un sistema maggioritario a **doppio turno** potrebbe aiutare a raggiungere questo fondamentale obiettivo. La frammentazione politica verrebbe ridotta, poiché il maggioritario incentiverebbe le coalizioni pre-elettorali. Ciò avrebbe l'effetto di convogliare maggiormente i consensi elettorali verso i partiti (o le coalizioni) maggiori, aumentando anche la probabilità che un partito (o coalizione) esca finalmente come chiaro vincitore dalle elezioni. Il maggioritario avrebbe anche altri meriti. Il doppio turno ridurrebbe il **potere negoziale** dei partiti più estremi e contemporaneamente eserciterebbe una spinta centripeta sui partiti usciti vincitori dal primo turno al fine di attrarre i voti dei partiti "vicini" sconfitti. Studi empirici che analizzano le elezioni comunali in Italia mostrano infatti che il doppio turno rende le politiche (economiche) più moderate e stabili nel tempo. Un maggioritario che garantisca un buon livello di competizione elettorale – ovvero dove non ci siano troppi collegi sicuri – aumenterebbe anche la *accountability* politica degli eletti, che dovrebbero rispondere più direttamente ai propri elettori, migliorandone così anche la qualità. Si veda questo link.

Ovviamente, neanche il maggioritario può scongiurare il rischio che nasca un governo di larghe intese, soprattutto oggi che l'offerta politica è molto fluida ed è difficile prevedere quali forze politiche possano emergere alle prossime elezioni. Ma potrebbe garantire una maggiore **competizione elettorale**, che sortirebbe effetti positivi anche sul processo di creazione della nuova offerta politica. Sarebbe, in altre parole, un modo per ridurre i veri costi della politica, quelli legati a una classe politica troppe volte incompetente e, in casi purtroppo non rari, corrotta.

## Ridateci il Mattarellum

29.10.13

Tommaso Nannicini

*Tramontata la speranza di un compromesso alto sulla legge elettorale, restano aperti quattro scenari. Quello oggi preferibile prevede il ritorno al Mattarellum. Perché con i collegi uninominali, migliorerebbe anche la selezione della classe politica. Ma serve un colpo di mano in Parlamento.*

### I QUATTRO SCENARI

Il mio professore di econometria all'università, Maurizio Grassini, amava ripetere che se un problema ha una soluzione, è davvero un problema. Altrimenti, è semplicemente una iattura. Il dibattito sulla **legge elettorale** assomiglia sempre più alla seconda fattispecie.

L'opportunità di un compromesso alto che desse un senso "costituente" alle larghe intese – doppio turno di collegio e semipresidenzialismo – è scomparsa il giorno in cui la Cassazione ha trasformato in definitiva la condanna a Silvio Berlusconi. Restano quattro scenari.

1. Si trova un compromesso tampone tra le forze parlamentari per modificare il Porcellum, con sbarramento al 40 per cento sul **premio di maggioranza** e con qualche correttivo per la selezione dei parlamentari (come le preferenze, il sistema misto o le circoscrizioni piccole alla spagnola).
2. Matteo Renzi diventa leader Pd e sostanzia la sua proposta di "**legge dei sindaci**", plausibilmente un proporzionale con premio di coalizione a doppio turno, ingaggiando poi una difficile trattativa per farlo passare.
3. Salta tutto e ci teniamo il **Porcellum**.
4. Salta tutto, ma a qualcuno riesce un colpo di mano parlamentare per tornare al **Mattarellum**.

Che cosa aspettarci? E che cosa augurarci?

Sul piano delle previsioni, il primo e il terzo scenario sono i più probabili. Se il Governo dura ancora per qualche tempo, il Parlamento dovrà modificare il Porcellum. Ma è difficile che Berlusconi e Grillo regalino il doppio turno di coalizione a Renzi. E, in caso di scissione nel Pdl, la pattuglia pronta a raccogliersi sotto i vessilli del partito popolare europeo non accetterebbe soluzioni diverse da un **proporzionale** con pochissime correzioni. Se salta tutto, si rischia di andare alle urne con l'attuale – pessima – legge elettorale. Il **colpo di mano** pro-Mattarellum non ha molte chance, se non altro perché la stragrande maggioranza degli attuali parlamentari avrebbe seri problemi a farsi eleggere in un collegio uninominale.

### PERCHÉ È MEGLIO IL MATTARELLUM

Sul piano della desiderabilità, però, sono proprio il Mattarellum e il doppio turno di coalizione a dominare gli altri scenari, sebbene neanche loro rappresentino la soluzione ottimale in astratto. Con **tre poli** della stessa consistenza, il Porcellum modificato del primo scenario ci ricaccerebbe nel proporzionale e nei governi decisi (e disfatti) in Parlamento. È vero che con tre poli come gli attuali nessuna legge elettorale può garantire la governabilità. Ma il Mattarellum renderebbe più instabile l'equilibrio proporzionalistico e consociativo. Gli italiani tornerebbero a familiarizzarsi con i **collegi uninominali**, e questo metterebbe un paletto maggioritario in vista di future riforme. Da par suo, il doppio turno di coalizione (a patto di estenderlo al Senato, visti i tempi stretti per superare il bicameralismo paritario) garantirebbe una chiara individuazione della responsabilità di governare nell'arco di una legislatura. Per dirla con Renzi: sapendo chi ha vinto la sera del (secondo) voto. Il Mattarellum, però, avrebbe un vantaggio aggiuntivo rispetto al doppio turno di coalizione:

migliorare la **selezione** della classe politica. È vero che nei collegi “sicuri” la coalizione favorita per la vittoria può candidare anche il proverbiale cavallo di Caligola. Ma nella fase attuale – ad alta mobilità del voto e con tre poli consistenti anziché due – è davvero difficile mettere l’etichetta di “sicuro” o “incerto” su collegi uninominali a turno unico. Servirebbero cartomanti più che sondaggisti. È quindi difficile pensare che i partiti potrebbero permettersi di presentare troppi **candidati mediocri**, la cui unica esperienza è quella di funzionario di partito o segretario del capocorrente, piuttosto che persone capaci d’intercettare l’elettorato di opinione, meno politicizzato e più “convincibile” sulla base di proposte e competenze. Insomma, più che da fini strategie militari, l’opzione più favorevole agli italiani potrebbe arrivare da un’azione di guerriglia che prenda tutti di sorpresa al momento giusto. Alla Ghino di Tacco. Ci aveva provato il deputato Roberto Giachetti. Ma forse non era, appunto, il momento giusto.

## Perché il proporzionale non è da buttare

29.12.13

Gilberto Muraro

*Il federalismo fa sì che il sistema elettorale più corretto sia il proporzionale, perché sui grandi temi di competenza del Parlamento tutti i voti devono contare, non solo le maggioranze locali. La governabilità si può garantire attraverso sbarramento e premio di maggioranza limitato e variabile.*

### LE RAGIONI DEL PROPORZIONALE

Applausi e auguri a Matteo Renzi, neo-segretario del Pd, ma la sua condanna di qualsiasi **legge elettorale** proporzionale in nome del **bipolarismo** non convince. Sa di tesi abbracciata a priori, ossia di pre-giudizio. Meglio decidere dopo una coerente analisi fini-mezzi, che chiarisca i fini della consultazione elettorale e valuti i meccanismi più opportuni per raggiungerli.

I fini sono due: realizzare il principio della sovranità popolare e assicurare la governabilità; e poiché sono conflittuali, occorre un compromesso. Ma come? Cercare la massima espressione delle preferenze dei cittadini con un vincolo di governabilità, non è la stessa cosa che cercare il massimo di governabilità con un vincolo di rappresentatività. La democrazia dovrebbe, per definizione, privilegiare la sovranità popolare e quindi adottare la prima impostazione. La conseguenza è che il criterio da cui partire è che **ogni voto deve contare**; e dovrà essere sacrificato solo nei limiti imposti da esigenze di governabilità.

Ciò vale in ogni contesto. Vale in particolare in Italia dopo la **riforma federalista del 2001**; e fa specie che il dibattito l'abbia completamente ignorata. Da un lato, tale riforma postula la fine del bicameralismo perfetto, con la creazione di un Senato che esprima le autonomie territoriali (e su questo si rinvia l'esame). Dall'altro lato, prospetta una Camera in cui si dibattono solo le leggi di competenza esclusiva dello Stato – politica estera, immigrazione, religione, difesa, previdenza, eccetera – nonché i principi fondamentali per le numerose materie su cui legifera la Regione (articolo 117 Costituzione). Sono leggi e principi basilari, che toccano i cittadini in quanto tali; e quindi tutti devono contribuire a determinarli attraverso l'elezione dei rappresentanti. Il sistema corretto è pertanto il proporzionale, ispirato appunto al principio generalità (il mio voto vale, ovunque io risieda), non già l'uninomiale che si ispira al principio di territorialità e che pertanto annulla il mio voto se sono in minoranza nel mio collegio e lo esalta, a scapito di chi la pensa diversamente, se sono in maggioranza.

È questa scelta di principio che condanna il sistema uninominale, anche a prescindere dai suoi possibili paradossi, come ad esempio il fatto che **possa vincere il partito che ha poco più del 25 per cento dei voti** in sede nazionale, ma ben distribuiti tra i seggi; oppure ha la totalità dei seggi il partito che in ogni collegio ha il 50 per cento dei voti più uno (Muraro, "Meglio il proporzionale", *Lavoce.info*, 26.02.2007). Si intuisce così che il sistema uninominale, che genera un Parlamento fatto solo di rappresentanti delle maggioranze locali, risulterebbe concettualmente preferibile nello scenario opposto al federalismo, ossia nell'ambito di uno Stato fortemente centralista in cui il Parlamento decidesse su materie di interesse locale. Che l'uninomiale sia in uso da anni o secoli anche in alcuni paesi federalisti, si spiega con l'adattamento nel tempo dei comportamenti alle norme, come un corpo che sana una ferita; ma non toglie validità all'analisi. Anche la visione dinamica depone a favore del proporzionale. Perché l'uninomiale, schiacciando le minoranze locali, tende a segmentare pericolosamente la società, spingendola ad aggregarsi in comunità omogenee e separate, come si osserva in America e in genere nei paesi ad alta mobilità.

## COME SI GARANTISCE LA GOVERNABILITÀ

Ciò detto a favore del proporzionale, occorre ora pensare alla **governabilità**. Ecco allora lo sbarramento alla base per evitare la frammentazione, il più pericoloso degli effetti del proporzionale. Ecco allora il premio di maggioranza, a valere su una ragionevole base di voti e tale da non minacciare le garanzie delle minoranza. E sotto questo profilo, è esemplare la **legge elettorale veneta**, che prevede un premio limitato e variabile (Muraro, “Riforma elettorale: il giusto premio”, *Lavoce.info*, 16.10.2012). Una variante interessante è anche la **proposta Violante** che sostituisce il premio di maggioranza con il ballottaggio a livello nazionale tra le due coalizioni più forti emerse dalla tornata proporzionale. È una soluzione che dovrebbe essere accettabile anche al bipolarismo di Renzi, che dunque non richiede, contrariamente a quanto sembra credere il segretario del Pd, il rifiuto completo del proporzionale.

## Come funziona il sistema elettorale spagnolo

08.01.14

Davide Vittori

*Il sistema elettorale spagnolo, proporzionale con liste bloccate e sbarramento al 5 per cento, non assicura automaticamente la governabilità: Psoe e Ppe sono spesso scesi a patti con partiti locali. Il rischio è acuire i clientelismi e non garantire un'adeguata rappresentanza ai partiti nazionali*

### APPLICABILITÀ IN ITALIA

In questi giorni una delle proposte di legge elettorale avanzata dal neo-segretario del Partito Democratico, **Matteo Renzi**, è il cosiddetto **sistema spagnolo**. Si tratta di una legge solo formalmente proporzionale con liste bloccate e sbarramento al 5 per cento, ma i cui esiti sono stati (quasi sempre) maggioritari dato che la dimensione ridotta dei collegi innalza nella pratica lo sbarramento a quote molto più elevate. Tralasciamo, in questo contesto, la questione relativa alla composizione della popolazione dei collegi: sarebbe molto interessante sia nel caso italiano che nel caso spagnolo (in cui viene favorito, in uno dei classici *cleverages* proposti da Lipset e Rokkan la campagna rispetto alla città), ma ci porterebbe fuori strada.

Il presupposto per una discussione franca su questa legge elettorale è che **in Italia non è interamente applicabile** giacché la corte costituzionale italiana ha bocciato le liste chiuse del Porcellum. Quindi in ogni caso in Italia applicheremmo un sistema spagnolo per lo meno "rivisto". Il sistema spagnolo, inoltre, non garantisce la governabilità a tutti i costi. All'alba della democrazia spagnola, il primo ministro Suárez era a capo di un **governo di minoranza**. Inoltre, quando i partiti principali (Partito Socialista e Partito Popolare in Spagna) non ottengono la maggioranza assoluta dei seggi devono **formare coalizioni ex-post con altri partiti, spesso "locali"**, cioè catalani (sinistra repubblicana o i nazionalisti di Convergència i Unió), baschi (il Partito Nazionalista Basco, di matrice popolare) e galleghi (il Blocco Nazionalista Gallego, di sinistra). Altri seggi fondamentali per la maggioranza posso detenerli i partiti nazionalisti delle Canarie e quelli aragonesi.

### CLIENTELISMO E GOVERNABILITÀ

Visto che i due principali blocchi di centro sinistra e centro destra e, probabilmente, lo stesso Grillo dovrebbero fare affidamento per governare su partiti locali e/o indipendentisti tanto al Nord (la Lega) quanto al Sud (dal Grande Sud al Megafono di Crocetta e via dicendo). Sebbene potrebbero essere chiesti patti di governi prima dell'inizio formale della legislatura, l'esperienza insegna che in Italia pratiche clientelari sono all'ordine del giorno, anche solo per soddisfare i *desiderata* di un quadro locale appartenente a un partito nazionale e capace di mobilitare molte preferenze.

In Spagna questo sistema elettorale ha portato ad una "**presidenzializzazione**" di fatto del premierato (1). Il primo ministro e la sua squadra di governo godono, difatti, di grande autonomia e, una volta raggiunti alcuni compromessi con i partiti minori su questioni più locali che nazionali, possono guardare con relativa tranquillità al proprio mandato. Tuttavia, specie dal 1982 in poi in Spagna i due partiti principali hanno sempre attratto la stragrande maggioranza dei voti. A rimetterci è sempre stato il terzo partito "nazionale", ossia il Partito Comunista prima e Izquierda Unita poi: ma stiamo parlando comunque di un partito che ha riscosso sempre consensi relativi nell'elettorato spagnolo con punte non superiori al 10 per cento. **In Italia, invece, la frammentazione a livello nazionale è stata la norma.** Proporre un sistema spagnolo in Italia comporterebbe una grandissima sottorappresentazione dei due dei tre partiti perdenti; e una

sovrarappresentazione di quelli locali. Quindi se vincessero il Partito Democratico con una percentuale di circa il 30 per cento e Pdl e il Movimento 5 Stelle prendessero il 25 per cento ciascuno, si avrebbe come conseguenza, stante il premio di maggioranza assegnato nel caso spagnolo, la diminuzione della rappresentanza di quasi il 50 per cento effettivo dell'elettorato, distorcendo di fatto la volontà popolare. **Volontà popolare, che in una democrazia parlamentare, dovrebbe essere riflessa proprio nella composizione del Parlamento.**

In Spagna questo sistema si è reso necessario per evitare una frammentazione partitica eccessiva (cosa che in realtà non è avvenuta) e per dare stabilità ai governi e scoraggiare gli impulsi autoritari, come il tentativo di colpo di Stato del colonnello Tejero nel febbraio del 1981 (2). Proprio a questa necessità di stabilizzazione si deve la presenza della sfiducia costruttiva in Spagna: per far cadere il governo, in pillole, si deve avere la certezza di poter contare su una maggioranza pronta a sostituire il governo in carica.

## CONTROINDICAZIONI DEL MODELLO SPAGNOLO

**Per far sì che in Italia questo sistema dia stabilità all'esecutivo e lo tolga dalle sabbie mobili elettorali**, servirebbe per prima cosa una riforma istituzionale che renda il Senato non elettivo come in Spagna (le *Cortes*) e introduca la sfiducia costruttiva, altrimenti il rischio di un governo perennemente traballante e poco produttivo è sempre dietro l'angolo. Inoltre, **avremmo tre effetti perversi**: il primo e più preoccupante, sarebbe **l'aggravarsi di pratiche clientelari** non solo attraverso l'introduzione della preferenza, ma anche con gli accordi più o meno trasparenti che si renderanno necessari con partiti localistici una volta terminate le elezioni. Il secondo punto richiama il primo: **il sistema spagnolo non garantisce che chiuse le urne si sappia con chi governerà il partito uscito vincitore, come chiedono diversi esponenti politici in Italia**; il partito di maggioranza potrebbe governare da solo, ma non è scontato e, in Italia, questo esito è improbabile. Piuttosto, si potrebbe avere un governo di minoranza quindi dipendente per la sopravvivenza da partiti locali o addirittura un governo di minoranza che si appoggi ad una maggioranza dei parlamentari per ogni singolo provvedimento. Proprio quello che i proponenti di questo sistema vorrebbero evitare. Il terzo punto riguarda proprio la qualità della democrazia **el'eterna oscillazione tra effettiva rappresentanza della volontà popolare e governabilità**. Il sistema proporzionale italiano per anni ha puntato sulla prima per evitare pulsioni extra-parlamentari pericolose e includere partiti anti-sistema nel gioco democratico a scapito dell'efficienza governativa. Il sistema spagnolo punta sulla seconda, anche se con un voto di massa ai due partiti principali ha garantito anche la rappresentatività. In Italia, con una classe politica enormemente sfiduciata, si rischierebbe di escludere o sottorappresentare la voce di milioni di italiani che non hanno votato il partito di maggioranza (relativa) allontanandoli ancora di più dall'interesse verso la politica. Un esito non automatico, sia chiaro, ma la cui possibilità di accadere dovrebbe far riflettere i decisori politici: **la governabilità è certamente da perseguire**, specie in un sistema imballato come quello italiano, ma se a farne le spese sarà solamente la rappresentatività popolare, **gli esiti di un cambiamento della legge elettorale sarebbero ancor più deleteri del ripristino del Mattarellum**.

(1) Poguntke T. and Webb P., (2005), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press

(2) Piccarella, L. (2009), *Presidencialización y personalización en el Sistema Político Español, 1975-2008*, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 7, n. 11, pp. 515-543