

Legge elettorale: davvero così importante?

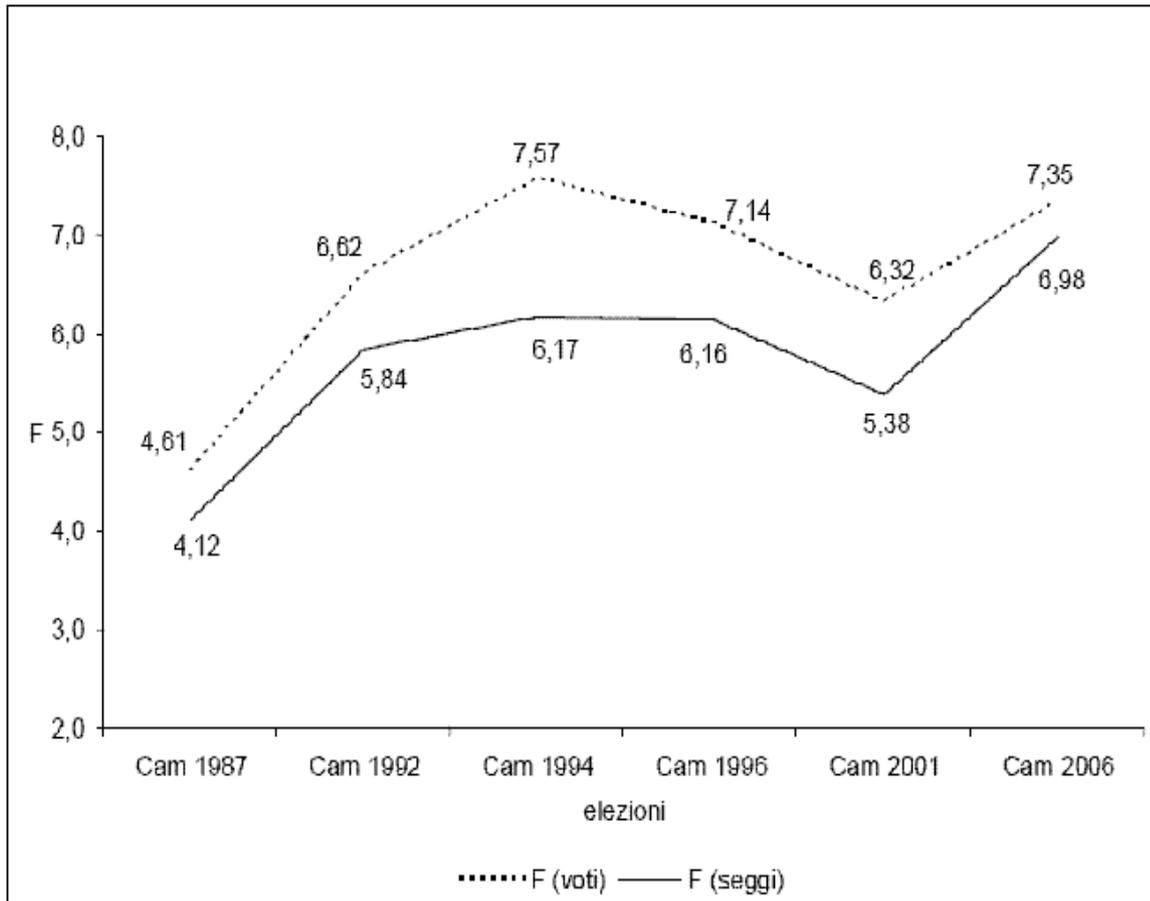
di Massimo Bordignon e Tito Boeri

Ma davvero, con tutti i problemi che ha l'Italia, la riforma della legge elettorale è una questione così rilevante? Se ci sono tanti partiti, non sarà semplicemente perché è la frammentazione della società italiana a richiederlo? E comunque, che c'entra la legge elettorale con la qualità della politica e in particolare della politica economica? Qualche dato per discuterne. E anche per orientarsi nel dibattito in corso.

Frammentarietà, un male italiano

Il grafico che segue mostra per l'Italia negli ultimi 20 anni l'andamento di un comune indice di frammentazione politica, l'indice NEFF per la Camera dei deputati. L'indice misura il livello di frammentazione tenendo conto sia del numero dei partiti presenti in Parlamento che della loro consistenza in seggi e in voti. Il grafico racconta una storia familiare. Con la frantumazione delle grandi ideologie novecentesche, e con il suo sistema elettorale proporzionale, l'Italia conosce un progressivo aumento nel numero dei partiti nel corso di tutti gli anni '80. Curiosamente, in termini di voti, la dispersione raggiunge il suo massimo nel 1994, il primo anno in cui si vota con la nuova legge elettorale (la legge Mattarella), imposta da un referendum, che introduce il collegio maggioritario uninominale per il 75% dei seggi e soglie significative per la rappresentanza parlamentare (il 4%). Ma la dispersione nella distribuzione dei seggi è comunque inferiore, perché con la nuova legge, e nonostante il 25% dei seggi assegnati ancora con il proporzionale, molti voti ai partiti minori non si traducono in seggi. Nelle due tornate elettorali successive, la logica del collegio maggioritario invece si impone; partiti e elettori imparano a convivere con il nuovo sistema e conseguentemente l'indice mostra una continua riduzione, per raggiungere il minimo con le elezioni del 2001. Con tutta probabilità, se il sistema elettorale fosse rimasto inalterato avremo visto un'ulteriore riduzione nella dispersione della rappresentanza anche nelle elezioni del 2006. Ma nel 2005 la legge viene cambiata, si ritorna al proporzionale e le soglie per la rappresentanza parlamentare vengono dimezzate. Gli effetti, come si vede dal grafico, sono immediati. L'indice NEFF si inverte e raggiunge un picco nel 2006, un record storico in termini di dispersione dei seggi. 14 partiti ottengono direttamente seggi alla Camera e ancora di più contando quelli eletti sfruttando il premio di coalizione; la sola maggioranza del governo Prodi conta 11 diversi partiti (1).

Grafico: Frammentazione elettorale e parlamentare (Camera, 1987-2006), indice NEFF



Il valore dell'indice raggiunto alle ultime elezioni è un record non solo rispetto alla storia italiana recente, ma anche rispetto agli altri paesi europei. La tabella qui sotto documenta come l'Italia, insieme al Belgio (dove però sono presenti fratture linguistiche e culturali da noi sconosciute) sia il paese più frammentato d'Europa. Nelle altre grandi democrazie europee il valore dell'indice è meno della metà di quello italiano: varia dai 2,2 della Francia sino ai 3,4 della Germania. Ma non sarà che questa frammentazione parlamentare risponda semplicemente ad una maggiore dispersione nelle preferenze dell'elettorato italiano rispetto ad altri Paesi europei? Difficile naturalmente rispondere con sicurezza a questa domanda; ma sembra francamente assai improbabile. In realtà, quando hanno potuto gli elettori italiani hanno piuttosto mostrato una netta preferenza per un quadro politico più semplificato⁽²⁾, e un sondaggio d'opinione condotto in diversi paesi (il World Value Survey), riportato nella terza colonna della tabella, rivela per l'Italia la stessa dispersione sull'arco politico degli altri elettori europei⁽³⁾.

La frammentazione è, invece, senz'altro un portato dei sistemi elettorali; e in Italia, anche di un finanziamento pubblico dei partiti (pudicamente rinominato "rimborso delle spese elettorali", dopo un referendum che aveva abolito il primo) molto generoso, e di regolamenti parlamentari che favoriscono la frammentazione dei gruppi parlamentari. La stessa tabella dimostra come nei sistemi elettorali maggioritari, specie se a doppio turno, la frammentazione è più bassa che nei paesi con un sistema proporzionale. E in questi ultimi, l'introduzione di soglie per la rappresentanza riduce la frammentazione, ma non in modo considerevole.

Tabella: Indice NEFF, dispersione preferenze e sistema elettorale per paese

Paesi e anno ultime elezioni	Neff (seggi)	Neff (voti)	Dispersione nelle Preferenze	Sistema elettorale
Italia 2006	7	7,4	0,41	P con premio di maggioranza
Belgio 2003	7	8,9	0,36	P puro
Danimarca 2005	5,2	5,2	0,36	P con sbarramento
Finlandia 2003	4,9	5,9	0,37	P puro
Paesi Bassi 2003	4,7	5	0,34	P con sbarramento
Svezia 2006	4,2	4,7	0,39	P con sbarramento
Germania 2005	3,4	3,8	0,35	P misto
Irlanda 2002	3,4	3,9	0,29	P con voto singolo trasferibile
Austria 2006	3,4	3,7	0,30	P con sbarramento
Gran Bretagna 2005	2,5	3,6	0,33	M (a turno unico)
Spagna 2004	2,5	3,1	0,40	P con sbarramento
Portogallo 2005	2,5	3,3	0,42	P corretto
Grecia 2004	2,2	2,7	0,41	P con sbarramento
Francia 2002	2,2	5,2	0,44	M (a doppio turno)

1) M: sistema maggioritario

P: sistema proporzionale

Sistemi elettorali e politica economica

Ma in fondo che male c'è? Perché mai dovrebbe essere un problema avere 23 partiti in parlamento e 11 nella maggioranza di governo, se questo ci rende felici? Il problema è che avere tanti partiti nella maggioranza di governo rende difficile prendere decisioni tempestive, aumenta il potere di veto dei partecipanti, riduce la qualità e la coerenza delle politiche. Il problema della frammentarietà è ancora più grave in un sistema proporzionale, che di per sé spinge i partiti a dividersi sulle politiche, alla ricerca di visibilità e voti. E le due cose interagiscono; poiché se ci sono più partiti con il proporzionale, ci sono anche più governi di coalizione. A riprova di ciò, uno studio su un campione di 50 democrazie per i dieci anni dal 1990 al 1998 (4), mostra come il 63% dei governi nelle democrazie maggioritarie sia formato da un unico partito contro il 17% nel caso di sistemi proporzionali. Inoltre i paesi con sistemi elettorali proporzionali hanno una spesa pubblica, in rapporto al PIL, di dieci punti più elevata rispetto a quelli maggioritari (il 35% verso il 26%) e un deficit di bilancio più elevato (il 4% sul Pil contro il 3% dei paesi maggioritari). Naturalmente, un'associazione non è la stessa cosa di una causazione, e qualcuno potrebbe obiettare che ciò che spiega il sistema elettorale di un paese spiega anche i suoi risultati di politica economica. Ma è interessante notare che tutti gli studi econometrici, pur nella varietà dei campioni e delle tecniche di

stime, suggeriscono che la relazione causale tra sistema elettorale e performance economica sia genuina e vada nella direzione indicata qui sopra.

Riforme possibili

Ma se il problema è la frammentazione, non sarebbe possibile risolverla mantenendo il proporzionale e semplicemente imponendo una soglia elevata di sbarramento? Ammesso che si riesca ad imporla e a renderla operativa, vietando cioè ai partiti minori di formare aggregazioni pre-elettorali per poi dividersi successivamente, la risposta è senz'altro positiva. Una soglia al 5%, come nel caso tedesco, tanto citato in questi giorni, sarebbe sufficiente a ridurre il numero dei partiti presenti nel Parlamento italiano a 6 o 7 al massimo. Ma qui il problema è la tenuta del bipolarismo e il mantenimento per i cittadini della possibilità di scegliere prima delle elezioni uomini e programmi. Il rischio è quello della formazione di un centro perennemente al potere, alleato ora con la sinistra ora con la destra dello schieramento parlamentare. Una storia che abbiamo già vissuto e che ha fatto esplodere il nostro debito pubblico.

(1) Ai nove partiti dell'Unione vanno infatti aggiunti i Democratici Cristiani Uniti e la Lega per l'Autonomia Alleanza Lombarda, i cui rispettivi leader sono stati ricompensati per il sostegno al governo con un posto ciascuno da sottosegretario.

(2) Prova ne sia il voto dei partiti dell'Ulivo nel 2006, che nonostante il proporzionale hanno raccolto più voti quando hanno corso uniti, alla Camera, piuttosto che quando sono andati divisi, cioè al Senato.(3) Agli intervistati viene chiesto di esprimere la propria posizione politica su una scala da 1 a 10 dove 1 è l'estrema sinistra e 10 è l'estrema destra. L'indice di dispersione nelle preferenze è rappresentato dal coefficiente di variazione di questa distribuzione (la deviazione standard nelle risposte a questa domanda, divisa per la media). (4) Si vedano Persson T. e G. Tabellini, "Constitutions and Economic Policy" *Journal of Economic Perspectives* , n.18, 2004, p.75-98.

LA VOCE.INFO – 8 MARZO 2007

La replica degli autori ai commenti

Grazie dei commenti, rispondiamo collettivamente. Una comune preoccupazione espressa dai lettori è quella della rappresentanza (delle preferenze dei cittadini). Condividiamo (ci mancherebbe) che la rappresentanza sia un elemento essenziale di ogni sistema elettorale in una democrazia. Ma dubitiamo fortemente che in Italia si sia davvero tanto divisi da dover richiedere una ventina di partiti in Parlamento per poter adempiere a questa funzione. I dati che abbiamo fornito nel nostro articolo ci dicono che le preferenze politiche degli italiani non sono più disperse lungo l'asse destra-sinistra che in altri paesi. Dunque la frammentazione attuale sembra riflettere assai più le esigenze degli apparati di partito che quelle dei cittadini. Non a caso i partiti sono così preoccupati dal riportare la questione nelle mani dei cittadini stessi, tramite il referendum proposto (quello di Guzzetta); e ricordiamo che il collegio uninominale nel 1994 fu introdotto a seguito di un referendum popolare, e poi sostituito dai partiti di maggioranza nel 2005 in spregio ai risultati di quello stesso referendum (sbaglia il lettore che crede che il Mattarellum sia stato abolito a seguito di una consultazione popolare). La frammentazione dipende molto dalle caratteristiche del sistema

elettorale; ma ovviamente non solo da quello. Hanno ragione tutti gli interventi in questo senso: storia, politica, ideologia giocano un ruolo importante, così come aspetti più minuti, ma in realtà assai rilevanti, quali il sistema di finanziamento dei partiti e i regolamenti parlamentari (lo accennavamo nell'articolo). Ma c'è una gerarchia anche nei problemi; e crediamo che la legge elettorale sia al primo posto tra questi, come del resto i dati sembrano confermare. Allo stesso modo è ovvio che la performance economica di un paese non dipende soltanto, o anche solo prevalentemente, dalla sua legge elettorale. Ma nella misura in cui la legge elettorale plasma gli incentivi dei politici e dunque la qualità e la tempestività delle decisioni di politica economica, ne influenza anche i risultati. Di nuovo, i dati confermano questa tesi. Si dovrebbe infine notare che c'è un altro senso in cui si può coniugare la nozione di "rappresentanza"; il sistema elettorale rappresenta i cittadini, nella misura in cui questi possono scegliere direttamente alle elezioni chi li governa e con quali programmi, piuttosto che delegare queste decisioni interamente ai propri rappresentanti in Parlamento. Questo è un risultato recente e per niente consolidato del nostro sistema politico. Di qui la nostra preferenza per il maggioritario, che incentiva il bipolarismo e le alleanze pre-elettorali. Se fosse poi a doppio turno, consentirebbe a ciascuno di esprimersi liberamente al primo turno, per poi compattarsi sui candidati più robusti al secondo. E' vero che in Europa continentale prevale il sistema proporzionale, e che questo non dà sempre adito a coalizioni post elettorali o a frammentazione. Ma bisognerebbe vedere se questo sarebbe il caso anche da noi, vista la nostra storia politica. Infine il nostro non è un inno al decisionismo, tanto meno alla dittatura; tanto è vero che in altra sede abbiamo richiesto con forza un rafforzamento dei contropoteri e delle garanzie costituzionali.