

Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali

Gianluca Passarelli

Professore di Scienza Politica e Politica Comparata – Sapienza Università - Roma

AUDIZIONE Commissione Affari istituzionali – Senato della Repubblica – 21 novembre 2018

Egregio Presidente, Illustri Senatori.

Buon pomeriggio e grazie per l'invito ad esprimere il mio parere sui progetti legislativi che mirano alla riduzione del numero complessivo dei rappresentanti eletti nel sistema parlamentare italiano.

È per me un onore contribuire al dibattito.

La mia breve relazione verterà sulle dinamiche elettori/eletti e su quanto esse siano connesse alla circoscrizione elettorale.

Nella mia attività di ricerca sulle elezioni e i sistemi elettorali, svolta in ambito accademico nazionale e internazionale, mi sono confrontato spesso con gli argomenti relativi alla rappresentanza, e con i limiti e le opportunità posti in essere dai diversi sistemi elettorali. E anche, perché non sono per nulla sinonimi, dalla formula elettorale.

In estrema sintesi è possibile considerare tre aspetti connessi al processo elettorale, che in quanto tale prevede:

1. la fase *Pre-elettorale* (*sistema elettorale, selezione delle candidature, campagna elettorale*)
2. la fase *Elettorale* (*esercizio del voto, elezione dei rappresentanti*)
3. la fase *Post elettorale* (*rendiconto e consuntivo eletti/elettori; feedback*)

in base alla combinazione delle prime due dimensioni, ossia la costruzione delle candidature e alla selezione del meccanismo di trasformazione di voti in seggi, in letteratura i sistemi elettorali vengono assimilati (per gradi di approssimazione) a casi orientati ad assetti A): *Candidate centered* ovvero a quelli B) *Party centered*.

Nel primo caso (A) i candidati sono gli attori principali per l'enfasi posta sulle loro caratteristiche e, di conseguenza, sulla scelta operata dagli elettori, sulle opportunità ad essi

conferite. Di converso, nel secondo caso (B), sono i partiti i *king makers* del processo elettorale, nella selezione delle candidature e nella centralità della scelta di voto.

Non esistono sistemi elettorali di per sé più “centrati” sul partito ed altri più centrati sul candidato. L’esito dipende da più fattori che si manifestano durante le tre fasi del processo elettorale.

In generale l’elemento spesso enfatizzato è relativo al rapporto **Elettori/Eletti** e al ruolo che hanno i partiti in questa dinamica. Dalla combinazione dei vari aspetti sopra illustrati dipenderà la maggiore ovvero minore “responsabilità” degli eletti nei confronti degli elettori. In una dinamica meramente descrittiva e non valoriale, abbiamo 3 momenti in cui il candidato/eletto tenderà/sarà indotto a:

- *Prendere in conto* (il candidato raccoglie istanze di elettori e partito)
- *Tenere in conto* (l’eletto esercita il proprio mandato, senza vincoli, ma tenendo in conto le proposte ricevute)
- *Rendere conto* (l’eletto – in base al sistema elettorale – rende conto agli elettori e/o al partito circa l’attività politica e parlamentare svolta)

La combinazione virtuosa di questo processo dipenderà principalmente dal livello di effettività/efficacia del voto, ossia da quanto la scelta elettorale incida sull’elezione e ne determini un rapporto politicamente stringente, sebbene non vincolante, con l’eletto.

Le proposte legislative di modifica costituzionale in esame in questa sede vertono sostanzialmente sulla riduzione del numero di parlamentari. In questo senso richiamano inevitabilmente il ruolo della “Circoscrizione”. In letteratura, indicata con M, ossia con *magnitude*, è considerato come *IL* fattore principale di un sistema elettorale. La centralità di M risiede nella “grandezza” della circoscrizione, ossia nel numero di eletti, prima ancora della formula elettorale.

Da M dipenderà il tipo e l'entità della rappresentanza, il rapporto candidati-eletti/elettori, il ruolo dei partiti.

Sebbene la *grandezza* di una circoscrizione si misuri in base al numero di eletti, altre variabili entrano in causa allorché si consideri il sopra indicato rapporto eletti/elettori. In alcuni contesti il fattore che viene utilizzato è il numero di abitanti-elettori, come nel caso italiano, al fine di determinare un quoziente in base al quale – al netto di previsioni legislative e garanzie costituzionali ad hoc – si allocano i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione. Vice versa, esistono anche i sistemi elettorali, strettamente connessi alle forme di governo e all'assetto statale di tipo federale, in cui, a *prescindere* del numero di abitanti-elettori, il legislatore alloca lo stesso numero di eletti (solitamente negli assetti di tipo *Federale* allorché a ciascuna entità territoriale sia riconosciuta la medesima influenza in termini di rappresentanza). Il caso più conosciuto, sebbene non l'unico, è quello del Senato degli Stati Uniti d'America in cui ad ogni Stato è assegnato un numero pari a 2 senatori.

La circoscrizione ha ovviamente anche un aspetto territoriale, non solo numerico, ma anche di dimensione, di estensione geografica. In questo caso la dimensione territoriale viene bypassata. In tutti gli altri contesti, di assetto statale non federale ed extra Camera Alta, la relazione tra M (dimensione della circoscrizione) e grandezza della stessa (estensione geografica e popolazione), rappresenta un fattore decisivo nella saldatura tra rappresentanti e rappresentati.

Intervenire sul numero di rappresentanti eletti in parlamento è pertanto legittimo, e non insolito nei sistemi elettorali. Una dimensione, sebbene "grezza", per "misurare" la rappresentatività di un sistema parlamentare è il rapporto tra numero di eletti ed elettori/abitanti. Alcuni dati sono disponibili nei dossier – sempre puntuali - preparati dal personale dell'ufficio legislativo del Senato. È tuttavia utile segnalare che la comparazione *solo* tra casi non è sufficiente

e andrebbe accompagnata da un confronto tra assemblee dello stesso sistema di governo e persino del sistema elettorale analogo. Rimane che il rapporto tra abitanti ed eletti fornisce un'importante indicazione su cui riflettere, poiché, al netto dei sistemi e delle forme di governo federali cui si è fatto cenno in precedenza, segnalano l'ampiezza della rappresentanza, la sua penetrazione sociale e politica. E, in un certo senso, anche la sua legittimità politica.

Tabella 1. Numero di deputati in rapporto al numero di abitanti (Camera Bassa)

<u>Paese</u>	<u>abitanti</u>	<u>seggi (Camera Bassa)</u>	<u>seggi per abitante</u>
USA	328.835.763	435	755.944
SPAGNA	46.116.884	350	131.763
PAESI BASSI	17.084.531	150	113.897
GERMANIA	80.560.849	709	113.626
FRANCIA	65.205.670	577	113.008
UK	65.912.568	650	101.404
ITALIA	59.788.104	630	94.902 (119.576)*
ISRAELE	8.455.849	120	70.465
PORTOGALLO	10.229.431	230	44.476
SVEZIA	9.987.061	349	28.616

Fonte: adattamento dell'autore da parlamenti nazionali. * dato relativo alla proposta in esame.

La domanda di rilievo teorico verte dunque sulla esistenza di un numero ideale di rappresentanti per le assemblee parlamentari elettive. Ovviamente no. Dipende dalla logica, dalla finalità che il legislatore intende perseguire. Tuttavia, sebbene non ci sia un valore "perfetto", è pur vero che le conoscenze politologiche comparate hanno elaborato da decenni studi in grado di predire un valore che si approssimi ad un numero in grado di coniugare rappresentanza ed efficienza decisionale.

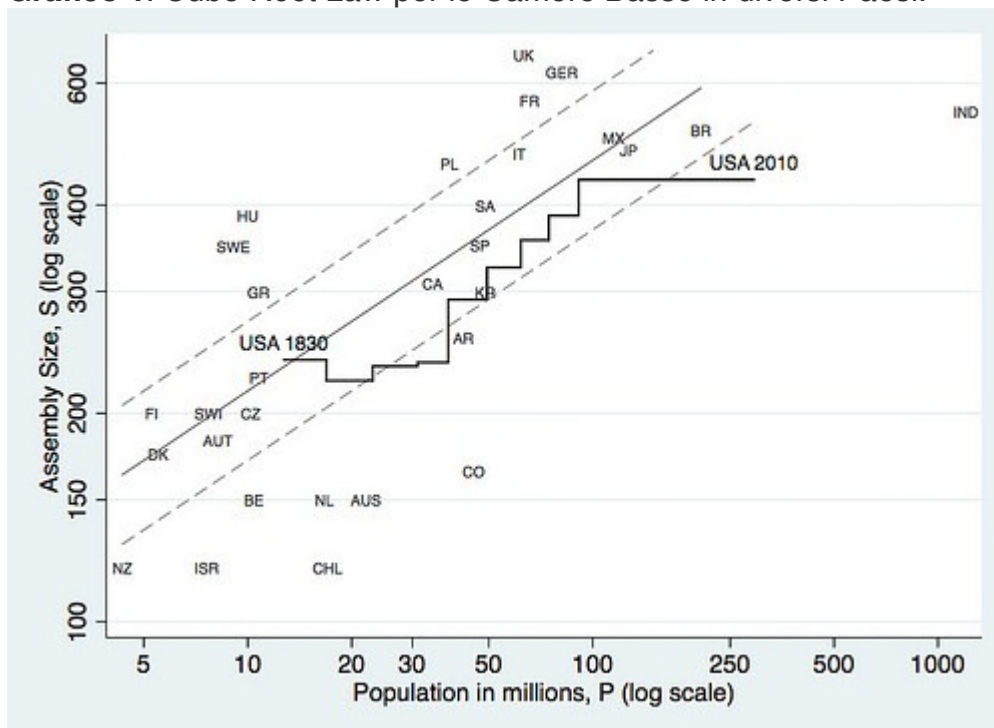
La più solida relazione empirica presente in letteratura tra numero di abitanti e grandezza delle assemblee elettive, fa riferimento alla cosiddetta 'legge della radice cubica' (**cube root law**). Questa elaborazione teorica fu proposta negli anni '70 del secolo scorso dal politologo Rein

Taagepera: ogni assemblea tende ad avere un numero di eletti pari alla radice cubica della sua popolazione.

Il grafico 1 riporta i dati comparati per alcuni paesi.

Considerando la Inter-Parliamentary Union, la popolazione per eletto nelle la Camere Basse dei principali Paesi è come segue: Gran Bretagna 100.000, Italia, 94.000; Canada e Francia 114.000; Germania 113.000; Australia 147.000; Giappone 265.000.

Grafico 1. Cube Root Law per le Camere Basse in diversi Paesi.



Fonte: adattamento da Matthew S. Shugart.

Il valore medio è pari a 0.992 per i 31 casi considerati (standard deviation .37).

Esistono Paesi le cui assemblee sono al di sotto del valore della radice cubica; in particolare: .466 Colombia; .469 Cile; .518 India; .538 Australia; .590 Paesi Bassi; .614 Israele; .659 USA.

Recentemente un editoriale sul *New York Times*, ad opera di un consulente delle Amministrazioni di R. Reagan e G.H. W. Bush, ha segnalato la necessità di *umentare* il numero di deputati alla Camera degli Stati Uniti proprio per bilanciare il rapporto tra elettori ed eletti, approssimandolo al valore della radice cubica (da 435 a 660 circa).

I Paesi con valori *superiori* al dato atteso sono: Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Svezia e Ungheria. Infine, Spagna, Danimarca, Svizzera e Portogallo, Messico si approssimano al valore atteso (tra .975 e 1.03).

La modifica del numero di deputati e/o senatori *non* è un elemento *positivo* o *negativo* ipso facto; la riforma, affinché abbia un esito “razionale” deve essere esplicita nelle finalità e, di conseguenza, adottare le misure conseguenti.

Il combinato disposto tra sistema elettorale e dimensione, o meglio grandezza territoriale agisce come fattore rilevante su vari aspetti:

- 1) Costi della campagna elettorale, 2) tipo di voto (scambio, opinione, appartenenza), 3) rapporto tra elettori e candidati-eletti, e perciò 4) partiti.

Pertanto, le proposte in esame agendo su una sola leva, lasciando invariato il sistema elettorale genererebbe una grande distorsione nel rapporto elettori-eletti, una probabile crescita del costo delle campagne elettorali nonché una selezione di candidature ed eletti da queste derivanti.

La *semplice* o mera riduzione della grandezza delle assemblee elettive, mantenendo invariate le regole elettorali, agirebbe come fattore distorsivo sulla dimensione “elettorale” delle circoscrizioni (abitanti ed elettori), nonché sull’estensione geografica, e dunque nel rapporto rappresentati/eletti e nella “legittimità” di questi ultimi. La tabella 2 riporta i valori medi relativi al numero di elettori per ciascun collegio uninominale. Se alla riduzione da 630 a 400 non si accompagnasse una analoga modifica del sistema elettorale vigente, i circa 120 seggi uninominali avrebbero una estensione pluri-provinciale per la Camera e regionale in vari casi al Senato, nonché una rappresentanza quasi quadrupla rispetto ai collegi uninominali della legge “Mattarella” del 1993.

Tabella 1. Numero di deputati in rapporto al numero di abitanti (Camera Bassa)

Sistema elettorale	Circoscrizioni	Collegi uninominali	Elettori (media)
1948-1992	32		
1993-2005	27	475	101.337
2006-2013	27		
2018	28	231	201.322
Proposta di riforma 2018	28	117	397.482

Fonte: elaborazione dell'autore da Ministero dell'Interno.

I sistemi misti con una parte di collegi tengono se i collegi non sono troppo grandi. Per cui se il legislatore intende ridurre il numero dei parlamentari dovrebbe scegliere tra la complessità ovvero totalità di collegi uninominali ovvero di liste (preferibilmente “corte”) bloccate.

La ricerca nella scienza politica nazionale e internazionale è ricca e consolidata. I riferimenti da cui partire sono disponibili.

Un solo punto, una sola modifica, non produce nulla di sistemicamente rilevante. Anzi può generare effetti distorsivi, persino negativi. Che non sono per nulla imprevedibili, ma ben evidenti a chi abbia voglia di considerare le consolidate conoscenze internazionali comparate.

Grazie per la Vostra attenzione

Riferimenti bibliografici

[Determinants of Preferential Voting in Italy. General Lessons from a Crucial Case.](#) *Representation* 5(2), 2017: 167-83

[Electoral Systems in Context: Italy.](#) In E. Herron, R. Pekkanen, and M.S. Shugart (eds) **The Oxford Handbook of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2018: 851-70

[Electoral Law\(s\) and Elections in the Italian Second Republic. The 2013 Landmark \(?\)](#) *Polis* 28(1), 2014: 107-24

Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press.[Google Scholar](#)

Sankoff, David, and Mellos, Koula. 1972. The Swing Ratio and Game Theory. *American Political Science Review*, **66**:551–54.[CrossRef](#) | [Google Scholar](#)

Sartori, Giovanni. 1968. Representational Systems. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. **13**. New York: Macmillan & Free Press.[Google Scholar](#)

Schrodt, Philip A. 1981. A Statistical Study of the Cube Law in Five Electoral Systems. *Political Methodology*, **7**:31–54.[Google Scholar](#)

Taagepera, Rein. 1972. The Size of National Assemblies. *Social Science Research*, **1**:385–401.[CrossRef](#) | [Google Scholar](#)

Taagepera, Rein. 1973. Seats and Votes: A Generalization of the Cube Law of Elections. *Social Science Research*, **2**:257–75.[CrossRef](#) | [Google Scholar](#)

Taagepera, Rein. 1984. Effect of District Magnitude and Properties of Two-Seat Districts. In Lijphart, Arend and Grofman, Bernard, eds., *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 91–101.[Google Scholar](#)

Taagepera, Rein, and Laakso, Markku. 1980. Proportionality Profiles of West European Electoral Systems. *European Journal of Political Research*, **8**:423–46.[CrossRef](#) | [Google Scholar](#)