

# Riflessioni sugli obiettivi di una riforma elettorale, oggi<sup>1</sup>

di Franco Bassanini

1. Vi è quasi unanime consenso, tra gli studiosi, sugli obiettivi di ogni buona riforma elettorale. In estrema intesi, sono due:

a) garantire la rappresentatività delle istituzioni politiche, cioè degli organi ai quali la Costituzione attribuisce poteri di legislazione e di governo;

b) assicurare la capacità (di quegli stessi organi) di adottare tempestivamente e di attuare le decisioni di politica pubblica necessarie per far fronte ai problemi del paese, a partire dai problemi che incidono sui diritti, sulle libertà, sulla dignità e sul benessere dei cittadini e sulla difesa, sicurezza e competitività del paese (ciò che spesso, ma con un termine ambiguo se non fuorviante, viene sintetizzato col termine “governabilità”).

Per individuare le soluzioni più idonee a perseguire questi obiettivi (in termini di sistemi elettorali), è tuttavia sempre decisivo il contesto politico, economico e sociale nel quale i meccanismi elettorali dovranno operare. I sistemi elettorali non sono buoni o cattivi in astratto. La stessa declinazione in concreto dei due obiettivi, e le interrelazioni fra essi, è condizionata dal contesto.

Il contesto politico economico e sociale attuale è caratterizzato da un’ elevata complessità e difficoltà dei problemi che le istituzioni di governo devono affrontare, da una profonda e diffusa sfiducia dei cittadini verso le istituzioni (della quale è un

---

<sup>1</sup>È il testo di un paper redatto per il gruppo di studio di Astrid sulle riforme istituzionali (gruppo coordinato da E. Cheli, S. Passigli e C. Pinelli). Nella stesura definitiva, che sarà predisposta sulla base delle indicazioni che emergeranno dalla discussione collegiale, il paper costituirà poi un capitolo di un libro di Astrid di prossima pubblicazione su *La riforma elettorale: la proposta del Governo e le possibili alternative*.

È il caso di sottolineare che oggetto delle riflessioni del gruppo di studio, e dunque anche di questo paper, non sono i sistemi elettorali in generale, ma esclusivamente la legge elettorale per la Camera e per il Senato. Non tutte le considerazioni contenute in questo paper sono dunque estensibili alle leggi per l’elezione dei Consigli regionali o locali.

sintomo il crescente astensionismo elettorale) e da una forte polarizzazione delle opinioni e degli orientamenti politici.

2. Sotto il primo profilo, è appena il caso di ricordare che le nostre istituzioni devono oggi far fronte a molte sfide di grande complessità, tutte assolutamente cruciali: quelle generate dalla globalizzazione dell'economia e dei mercati (la competizione economica), dalla rivoluzione digitale e dell'intelligenza artificiale (la competizione tecnologica), dal cambiamento climatico (la transizione ecologica), dal declino demografico e dall'invecchiamento della popolazione (la crisi demografica), dai nuovi equilibri geopolitici prodotti dall'impetuosa crescita di nuove potenze economiche e anche militari, dalla dipendenza della nostra economia dalla fornitura di materie prime e componenti strategiche di cui l'Italia non dispone e, da ultimo, dall'affermarsi, sullo scenario globale, di tensioni e conflitti che pongono serie minacce, in prospettiva, alla sicurezza del nostro Paese e dell'Europa nel suo insieme.

Sono problemi e sfide esistenziali, dalla cui soluzione dipendono il destino del nostro paese e la libertà e le condizioni di vita, se non la stessa sopravvivenza, delle future generazioni. Per affrontarli occorrono, come è ovvio, istituzioni di governo capaci di definire strategie lungimiranti, di tradurle in politiche pubbliche e programmi di azione coraggiosi, coerenti e efficaci e di assicurare elevate capacità operative nell'attuazione delle politiche prescelte e dei programmi adottati.

Se ne potrebbe derivare dunque la necessità di privilegiare, anche nella scelta del sistema elettorale (oltre che nella definizione della forma di governo), soluzioni che consentano alle istituzioni (governi e parlamenti) di adottare e realizzare, in tempi rapidi e con la necessaria continuità negli anni, decisioni di questa portata e di questa complessità. La stabilità dei governi e l'omogeneità e coesione delle maggioranze parlamentari sembrerebbero, in quest'ottica, i fattori da privilegiare.

3. Ma proprio perché vincere queste sfide richiederà da tutti sacrifici impegnativi e di lungo termine, è anche necessario assicurare che queste decisioni siano assistite da un consenso popolare sufficientemente largo, siano avvertite come legittime e inevitabili (o quanto meno non arbitrarie) dalla maggior parte delle forze politiche e della popolazione, possano avvalersi, nella loro attuazione, del concorso convinto dei cittadini, dei corpi intermedi e delle imprese, e possano reggere nel tempo ai mutamenti di maggioranze che sono naturali e fisiologici nei sistemi democratici.

Non si tratta dunque soltanto di rafforzare la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, ma anche di assicurare la percezione condivisa e generale della loro

legittimità, il largo consenso intorno alle scelte politiche da essi adottate e una diffusa collaborazione nella loro attuazione; occorre perciò contrastare la crescente sfiducia dei cittadini verso le istituzioni politiche, ripristinandone la rappresentatività e riattivando o reinventando strumenti effettivi di partecipazione democratica,

4. Per raggiungere questo obiettivo (ripristinare la rappresentatività delle istituzioni, riattivare la partecipazione democratica) occorre fare i conti con le profonde trasformazioni che il nostro sistema politico ha subito negli ultimi decenni. All'epoca della Costituente e nei primi decenni della Repubblica, la rappresentatività delle istituzioni e l'aggregazione del consenso si avvalevano del ruolo determinante svolto da grandi partiti di massa, dotati di una forte coesione ideologico-culturale e di una solida struttura organizzativa. Proprio quella coesione e quella struttura consentivano allora, bene o male, ai partiti: *a*) di assolvere al loro compito costituzionale di principale strumento della partecipazione democratica dei cittadini alla formazione delle scelte politiche (art. 49), *b*) di interrelarsi con la variegata trama delle formazioni sociali nelle quali si sviluppa la "personalità" degli italiani e nelle quali si articola la ricchezza del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e *c*) di costruire così quella trama di canali a doppio senso di marcia che assicura un costante dialogo tra società civile e istituzioni, permette a interessi diversi di coagularsi in visioni comuni e infine consente di organizzare e animare il confronto, nel Parlamento e nelle altre assemblee rappresentative, tra queste diverse visioni degli interessi pubblici, al fine della formazione di scelte politiche condivise o comunque riconosciute da tutti come legittime (proprio perché prodotto di un processo democratico di formazione: art 49 Cost.).

L'adozione di sistemi elettorali proporzionali (sia per la Camera che per il Senato e per le istituzioni regionali e locali) era ovviamente funzionale a questo modello perché garantiva che nel processo democratico di formazione delle decisioni, ciascun partito "pesasse" in proporzione ai voti ottenuti.

Il problema della rappresentatività e della legittimità delle istituzioni era dunque, bene o male, risolto nei primi decenni della Repubblica da due elementi. Da una parte, dall'esistenza di un sistema di partiti capaci, nel loro insieme di svolgere le principali funzioni che caratterizzano il ruolo dei partiti politici in ogni sistema democratico: il raccordo fra società e istituzioni, la raccolta e l'interpretazione dei bisogni e delle istanze dei territori e delle loro comunità, l'elaborazione di strategie politiche, la loro traduzione in programmi di governo, l'organizzazione del confronto democratico nelle istituzioni rappresentative sulle scelte politiche da compiere in attuazione di queste strategie e programmi, l'organizzazione del consenso intorno alle scelte compiute, la selezione della classe dirigente. Dall'altra

parte, dall'adozione di sistemi elettorali di tipo proporzionale che garantivano che le decisioni politiche adottate dalle istituzioni ai diversi livelli fossero basate sull'accordo di partiti rappresentanti effettivamente la maggioranza assoluta degli elettori (o almeno degli elettori votanti).

5. Nei decenni successivi, entrambi questi elementi sono venuti meno. In Italia come in alcuni altri Paesi democratici (anche se non in tutti e non dappertutto con la stessa intensità), quel sistema di partiti (e quel modello di partito) è stato investito da una profonda crisi. E in Italia (a differenza della maggior parte delle democrazie parlamentari europee) il sistema elettorale è stato sostituito da sistemi maggioritari, anche se per lo più ibridi (proporzionali con premio di maggioranza).

Le cause della crisi dei partiti sono, come è noto, molteplici<sup>2</sup>. Vi hanno concorso certamente la difficoltà di sostituire le precedenti piattaforme ideologiche chiuse con moderne culture politiche aperte (basate su principi e valori comuni e condivisi), la crescente incapacità dei partiti di interpretare i mutamenti e le istanze sociali, e, in Italia, la scoperta di una diffusa corruzione. L'avanzamento della costruzione dell'unità europea e della globalizzazione – spostando una parte non irrilevante delle decisioni politiche in capo a istituzioni od organismi internazionali o europei nei quali dominante è (allo stato) il ruolo dei governi<sup>3</sup> – ha peraltro inevitabilmente indebolito il ruolo del Parlamento e dei partiti che nel Parlamento si confrontavano ai fini della elaborazione delle politiche pubbliche e della definizione delle conseguenti scelte politiche. Molto ha pesato anche la trasformazione del sistema dei media e della comunicazione politica: il tradizionale ruolo dominante della comunicazione *face to face*, che avveniva nei circoli, sezioni e assemblee di partito, è stato progressivamente sostituito dal ruolo della radiotelevisione e poi dei *social media*; si sono così moltiplicate le agorà politiche, ma in forme tali da favorire derive populiste e l'affermarsi di partiti personali.

Sia pure in misura diversa da partito a partito, è venuta così progressivamente declinando la capacità dei partiti di rappresentare un efficace strumento di informazione, di dibattito e di formazione delle scelte politiche, mentre si apriva strada al dilagare di movimenti estremisti o populistici. Indebolitosi il ruolo dei partiti nell'organizzazione della partecipazione democratica e nell'aggregazione delle

---

<sup>2</sup> Rinvio, per tutti, alle analisi svolte da G. Amato, P. Feltrin, O. Massari, L. Morlino, S. Passigli e dal sottoscritto, pubblicate in *ASTRID, Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna, Il Mulino, 2024 (parte prima, *I partiti politici in Italia dal XX al XXI secolo*, pagg. 13-153)

<sup>3</sup> ... a cui si aggiungono peraltro i crescenti condizionamenti alle scelte politiche nazionali derivanti dai comportamenti di attori internazionali non politici (come i mercati finanziari o le c.d. big tech).

opinioni, anche la rappresentatività delle istituzioni e il ruolo del Parlamento come sede del confronto fra le diverse visioni dell'interesse pubblico e della costruzione di scelte condivise sono venuti progressivamente scemando; sono man mano cresciute, per converso, la disaffezione dei cittadini verso la politica e la volatilità delle opinioni e delle scelte elettorali.

6. È in questo contesto che è maturato il sistema politico della seconda fase della Repubblica. Un sistema caratterizzato da una compiuta alternanza di governo fra una legislatura e l'altra, ma anche dalla crescente incapacità dei partiti di rappresentare i bisogni della società e il loro mutamento, dall'affermarsi di derive personalistiche o populiste, da un'elevata conflittualità interna alle maggioranze parlamentari, dall'affievolimento del ruolo delle assemblee elettive (tanto nell'esercizio delle funzioni di legislazione o regolamentazione, quanto nell'esercizio delle funzioni di controllo), e da una crescente sfiducia dei cittadini nella effettività rappresentatività delle istituzioni.

Si è ritenuto di poter contrastare questa deriva abbandonando i sistemi elettorali proporzionali a favore di sistemi maggioritari più o meno ibridi, nella speranza (che aveva animato tutta la seconda fase della Repubblica a destra come a sinistra) di poter ricostruire un sistema politico legittimato e partecipato, veicolandone il riassetto verso un modello bipolare (se non addirittura bipartitico). Nei fatti, tuttavia, queste riforme elettorali hanno finito, per lo più, col premiare la costruzione di coalizioni molto ampie ma poco coese, buone per vincere ma non per governare; e soprattutto non hanno ridotto, anzi hanno forse accentuato - come indica il crescente astensionismo - la sfiducia diffusa tra i cittadini nella effettiva possibilità di potere partecipare, attraverso il voto, alla formazione delle scelte di politica pubblica.

La verità è che una drastica semplificazione dell'offerta politico elettorale quale è quella maggioritaria bipolare (tanto più se accompagnata dalla scelta degli eletti su liste bloccate plurinominali) contrasta con la realtà di una domanda politica segnata dalla crescente radicalizzazione e frammentazione delle opinioni politiche e degli interessi sociali.

7. Polarizzazione, frammentazione e radicalizzazione costituiscono, per l'appunto, il terzo elemento caratteristico del contesto politico attuale.

Le hanno favorite le trasformazioni intervenute nel sistema dell'informazione e della formazione delle opinioni culturali e politiche, con la progressiva sostituzione dei mediatori politico culturali tradizionali (partiti e comunità intermedie) con i *mass*

*media* e soprattutto i *social media*. Moltissime ricerche ne hanno messo in luce l'impatto a favore della radicalizzazione delle opinioni, e, in connessione, dell'iperpersonalizzazione della politica, nel senso della propensione di molti elettori a sostenere *leader* capaci di intercettare, tramite gli strumenti offerti dai media radiotelevisivi e dalle piattaforme digitali, le preoccupazioni, le angosce, le rivendicazioni degli elettori, più che capaci di progettare e attuare le riforme necessarie a risolvere i problemi del paese.

Le grandi piattaforme digitali non hanno, peraltro, alcun interesse a organizzare la domanda politica verso l'identificazione di beni comuni e la costruzione di politiche pubbliche capaci di realizzarli; al contrario si prestano ad amplificare i malumori e le proteste degli individui, ad aizzare la rabbia sociale e ad alimentare i contrasti e le contrapposizioni, nella convinzione (forse non infondata) che in tal modo aumentino gli utenti e dunque anche i loro proventi pubblicitari. Con l'uso dell'intelligenza artificiale, selezionano gli utenti secondo le loro preferenze e segmentano la comunicazione, non solo isolando i *followers* del *leader* dal confronto con chi ha altre opinioni politiche, ma anche selezionando i messaggi del *leader* a seconda delle preferenze di ciascun *follower*, in modo che nessuno di questi sia indotto a dubitare della capacità del *leader* di rappresentarlo in tutte le sue convinzioni e pulsioni.

Dal canto loro e di conseguenza, le leadership personali sono indotte a rinunciare al faticoso lavoro di radicarsi nella società con la forza delle visioni strategiche e delle proposte politiche, trovando più semplice e immediatamente redditizio raccogliere e amplificare paure e malumori e veicolare messaggi ipersemplicati verso la schiera dei followers, concepiti come monadi da fidelizzare, assecondandone le pulsioni.

Di fatto, le piattaforme digitali finiscono così per rappresentare lo strumento principale della moderna disintermediazione politica, il mezzo elettivo con il quale *leader* autoreferenziali veicolano *fake news* e messaggi populistici, intesi a catturare e sequestrare il consenso effimero più che a contribuire alla costruzione democratica di una visione condivisa del futuro del paese e delle scelte conseguenti; per non parlare dei casi nei quali esse rappresentano anche uno strumento di guerra ibrida, col quale poteri autoritari operano nell'ombra per alterare l'esito di competizioni elettorali e referendum e destabilizzare la democrazia in altri paesi.

La frammentazione e la radicalizzazione delle opinioni culturali e politiche e l'iperpersonalizzazione dei sistemi politici, indotte in larga misura da questi mezzi di informazione e comunicazione, finiscono così per rappresentare ormai, come è noto, la minaccia più grave al buon funzionamento delle democrazie contemporanee. Ma le stesse *leadership* risultano sempre più esposte alla volatilità e volubilità degli umori dell'elettorato e finiscono per avere, nei paesi a sistema democratico, cicli di

successo molto brevi. L'iperpersonalizzazione mediatizzata della politica, così, se da una parte svuota ulteriormente il ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive, dall'altra non contribuisce neppure alla coerenza e stabilità delle politiche necessarie per risolvere i problemi del mondo di oggi.

8. Le indicazioni che ne derivano per le riforme elettorali sembrano evidenti. Esse devono porsi, certamente, l'obiettivo di promuovere la coesione delle maggioranze, la stabilità dei governi e la loro capacità di adottare tempestivamente politiche pubbliche di lungo periodo impegnative e coraggiose, di difenderle e proseguirle per tutto il tempo necessario, di dar loro esecuzione coerente senza cedimenti a interessi corporativi, resistenze burocratiche, convenienze di parte. Ma occorre evitare l'errore di affidare principalmente a meccanismi elettorali il compito di assicurare la stabilità politica e la coesione delle maggioranze. Esse dipendono essenzialmente dai comportamenti degli attori politici e possono essere favorite e sostenute da riforme istituzionali ben congegnate, come quelle che abbiamo delineato nella seconda parte del nostro libro dedicato alla discussione della proposta di riforma costituzionale del governo Meloni e alle sue possibili alternative, a partire dalla introduzione della mozione di sfiducia costruttiva<sup>4</sup>.

Irrinunciabile è invece l'obiettivo di concorrere ad affrontare e risolvere il problema della crisi di rappresentatività e di legittimazione delle istituzioni. Solo istituzioni rappresentative e partecipate (e sentite come tali) sono infatti capaci di attivare processi democratici di formazione delle decisioni politiche, di mobilitare intorno ad esse il consenso popolare, di assicurare il concorso dei cittadini e dei corpi intermedi nella loro realizzazione, di ridurre il rischio che la volubilità delle scelte elettorali e la conseguente alternanza al governo di maggioranze diverse produca incertezza e discontinuità nell'attuazione delle politiche necessarie per far fronte ai grandi problemi della nostra epoca.

Le riforme elettorali tendenti a rafforzare la stabilità, la capacità di decisione e l'efficacia dei governi, devono dunque essere configurate in modo da non aggravare, ma anzi da contribuire a temperare e ridurre la crisi di legittimità e rappresentatività delle istituzioni. E devono essere, se non precedute, almeno accompagnate da iniziative e interventi intesi a rafforzare la partecipazione dei cittadini e, più in generale il tessuto democratico del Paese.

---

<sup>4</sup> ASTRID, *Costituzione, quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Firenze, Passigli, 2024, pagg. 67-132.