

TENDENZE

Le leggi elettorali e il falso mito della loro influenza sulla «governabilità»

Giuseppe Ieraci*

1. Introduzione

Il termine «governabilità» discende dal gergo politico e si collega anche al filone di studi sulla «qualità della democrazia»¹. Qui scelgo la via di ridurre la nozione di «governabilità» a quella di stabilità di governo (durata degli esecutivi). Il vantaggio di studiare la stabilità di governo risiede nella sua misurabilità (durata in carica espressa in giorni) e comparabilità, nonché nell'assunzione che le azioni riconducibili a un'accezione allargata di «governabilità» (ad esempio, riduzione del conflitto, produzione legislativa, efficacia, effettività e continuità dell'azione di governo) siano possibili se si verifica la condizione necessaria della durata in vita del governo stesso².

Nonostante un interesse diffuso, i risultati delle ricerche sulla stabilità di governo non sono molto univoci. Una quarantina d'anni fa Sanders e Herman (1977, pp. 367 e 370-371) concludevano che «la stabilità [di governo] non è così facile da pronosticare come si può supporre» e che, tra le molte variabili identificabili, solo il peso relativo dei partiti antisistema, lo status del governo (se di maggioranza o di minoranza), il numero dei partiti presenti in esso e l'estensione della maggioranza che lo sostiene ne condizionano la sopravvivenza³. Sanders e Hermann non indicavano le leggi elettorali

* Giuseppe Ieraci è docente di Scienza della politica e analisi delle politiche pubbliche presso il Dispes (Dipartimento di scienze politiche e sociali) dell'Università di Trieste.

Desidero ringraziare Paolo Feltrin per alcuni preziosi commenti fatti a una prima stesura di questo lavoro.

¹ Per lo studio della letteratura sulla qualità della democrazia, cfr. Tebaldi e Calaresu 2011.

² L'ipotesi che la stabilità dell'esecutivo (misurata dalla sua permanenza in carica) favorisca decisioni politiche più efficaci e costituisca una delle misure della *forza del governo* (accanto alla coesione ideologica) è stata avanzata da Vassallo (1997).

³ Cfr. anche Sanders 1981.

tra i fattori che potrebbero incidere sulla stabilità di governo. Qualche tempo dopo anche Warwick (1994, p. 146) trascura le leggi elettorali e sostiene che sulla sopravvivenza dei governi agisce «in modo più evidente il grado di diversità ideologica» al loro interno. Com'è possibile, dunque, che in particolare il dibattito politico italiano sia condizionato dal dogma della dipendenza della «governabilità» del sistema dalla legge elettorale?

La ragione dell'interesse per lo studio dei sistemi elettorali sta nell'ipotesi che essi esercitino un'influenza sul grado di frammentazione del sistema dei partiti e quindi sulla persistenza dei governi. Infatti, in questa linea di ragionamento la frammentazione e la polarizzazione (condizionate dal sistema elettorale) sarebbero le cause principali della presenza di partiti antisistema (Sartori 1976), dello status del governo e dell'estensione della maggioranza che lo sostiene nell'arena parlamentare, per citare le variabili indicate da Sanders e da Herman (1977). Dopo aver affrontato questa ipotesi generale e averla criticata presenterò alcuni dati comparativi sulla durata di governo che revocano in dubbio l'ipotesi e avvanzerò alcune spiegazioni alternative.

2. Le conseguenze politiche delle leggi elettorali

Secondo Sartori sui sistemi elettorali si è concentrata così tanta attenzione perché le tecniche costituzionali non possono condizionare i comportamenti di massa in maniera diretta ed effettiva, mentre i sistemi elettorali sì. Questi, infatti, agirebbero sugli «agenti canalizzanti» primari del processo politico, cioè sui partiti, con una efficacia manipolativa sul formato di un sistema partitico (Sartori 1982, pp. 105-106). Il punto di partenza di questa riflessione sono le leggi elettorali formulate da Duverger (1951), e poi circoscritte da Rae (1967), che stabiliscono un legame di causa-effetto tra il tipo di formula elettorale e le caratteristiche del sistema partitico e della rappresentanza. In particolare la legge elettorale proporzionale è associata a un formato pluripartitico e tendenzialmente a livelli considerevoli di frammentazione partitica, mentre i sistemi maggioritari sono collegati a formati bipartitici o bipolari e a un grado di frammentazione partitica limitato⁴. Si riconosce, ovviamente, che il formato partitico può discendere da cause geneti-

⁴ Per una visione aggiornata su questo dibattito, cfr. Dassonneville, Hooghe e Lewis-Beck 2017.

che (la struttura delle fratture, i percorsi della democratizzazione, i conflitti storico-sociali radicati e similari), ma dato che – come rimarcava Sartori – questi elementi genetici possono essere manipolati dal sistema elettorale si tende a concludere che una causa più immediata e ravvicinata della frammentazione e del formato partitico sia proprio la legge elettorale.

Tale linea di ragionamento presenta alcune criticità. Intanto, come evidente, l'effetto della legge elettorale sulla governabilità non è diretto ma, appunto, mediato dalla frammentazione partitica. Più in generale, però, vale l'argomento posto anni addietro da Giovanni Sartori circa l'impatto limitato della legge elettorale in contesti nei quali il sistema dei partiti sia debolmente «strutturato». Sartori ipotizzava che «l'effetto dei sistemi elettorali non può essere stabilito senza stabilire al tempo stesso quali sono le caratteristiche del sistema partitico [...] Anche i sistemi partitici condizionano gli elettori [...] a seconda che siano, come sistemi, strutturati ovvero non-strutturati» (Sartori 1982, p. 113). Più avanti Sartori chiarisce che un sistema partitico è strutturato se i partiti sono «caratterizzati da un apparato organizzativo nazionale» (Sartori 1982, p. 114). Quando il sistema dei partiti è strutturato, riesce a svolgere pienamente la sua «funzione canalizzante» del voto a livello di massa. Per esempio se il sistema partitico non è strutturato e non è capace di canalizzare il voto verso (pochi) partiti presenti a livello nazionale, anche un sistema maggioritario può associarsi a un formato partitico frammentato, perché «l'influenza del sistema uninominale resta confinata ai collegi». Ciò conduce Sartori a riformulare le «leggi di Duverger», sostenendo che «un sistema uninominale produrrà, alla distanza, un formato bipartitico (anche se non l'eternizzazione dei medesimi partiti) a due condizioni: primo, che il sistema partitico sia strutturato e, secondo, che l'elettorato refrattario a qualsiasi pressione del sistema elettorale si trovi disperso attraverso le circoscrizioni in proporzioni nettamente sotto-maggioritarie» (Sartori 1984, pp. 21-22). Se un sistema partitico non è strutturato a livello della politica nazionale e se l'elettorato presenta concentrazioni sub-culturali maggioritarie in determinate circoscrizioni o aree geografiche, nessun sistema elettorale sarà in grado di ridurre la frammentazione partitica.

Ciò premesso, cominciamo con l'osservare che nelle democrazie parlamentari europee la formula maggioritaria o *plurality* è applicata soltanto in Gran Bretagna, in Francia, con il correttivo del secondo turno, e in Italia, con il precedente della legge cosiddetta *Mattarellum* e di quella attualmente in vigore, dove esistono quote di seggi attribuiti in collegi uni-

nominali e maggioritari. Tuttavia è risaputo, e i dati più avanti illustrati rafforzeranno questa osservazione, che in molti paesi con legge elettorale proporzionale la «governabilità» (sempre intesa come durata di governo, si badi) è pari e spesso superiore a quella registrabile negli Stati a sistema maggioritario, come la Gran Bretagna e la Francia della V Repubblica. Siamo sicuri, allora, che sistema elettorale e coesione ideologica dei governi possano essere assunti come fattori che impattano sulla stabilità di governo? Queste osservazioni ci inducono a ipotizzare che la «governabilità», intesa come stabilità o come durata di governo, dipenda anche e soprattutto da certe proprietà dell'arena parlamentare nella quale il governo stesso si trova calato. Non abbiamo elementi certi che ci spingano a ritenere che la legge elettorale eserciti un effetto esclusivo e determinante sulla frammentazione partitica e disponiamo di molti casi nei quali la sopravvivenza del governo non è in alcun modo condizionata dal sistema elettorale proporzionale.

3. L'arena parlamentare italiana e la legge elettorale

Per approfondire questo punto, e prima di passare a un quadro comparativo più ampio, mi servo di un caso studio molto noto come quello italiano. La riforma della legge elettorale nel 1993, con l'introduzione del sistema misto proporzionale (25% dei seggi) e maggioritario (75% dei seggi), non ha ovviamente mutato le caratteristiche dell'arena parlamentare, né ha generato gli effetti previsti. Già Bartolini e D'Alimonte (1995, p. 332) notavano che le liste rappresentate nel Parlamento italiano erano quattordici nel 1978, sedici nel 1992 e venti nel 1994, a seguito dell'introduzione del modello misto maggioritario-proporzionale. Di queste venti liste, conteggiando anche le sovrapposizioni, otto derivavano dalla quota proporzionale e diciannove da quella maggioritaria. Alcuni studi recenti hanno mostrato il progressivo indebolimento delle ideologie e delle identificazioni partitiche tradizionali in Italia, a cui hanno contribuito non poco le trasformazioni degli ultimi decenni e la transizione politica in corso (Morlino 1990, 2006; Diamanti 2003). In questo contesto mutato la riforma elettorale del 1993 non poteva che esercitare un effetto molto limitato, perché ormai i partiti avevano perso la loro capacità di attrarre l'elettorato a livello nazionale e i legami si erano ormai trasferiti a

livello sub-nazionale e locale. Anche la «governabilità» non è particolarmente migliorata nella fase maggioritaria della politica italiana (1994-2005), come mostrano i dati riportati nella tabella 1.

Tab. 1 – I governi italiani nella «fase maggioritaria» (1994-2005)

GOVERNO	PERIODO	COALIZIONE E % DI SEGGI PARLAMENTARI DEI PARTITI () E TOTALI []	DURATA IN GG.	DURATA DELLA CRISI DI GOVERNO	MOTIVO DELLA CADUTA
BERLUSCONI I (FI)	11.05.94- 22.12.94	Fi (17,9) An (17,3) Ccd (4,3) Ln (18,6) [58,1]	226,0	118,0	Conflitto intra-coalizionale. Ritiro della Ln.
DINI (IND.)	13.01.95- 11.01.96	Governo tecnico [60,5]	363,0	22,0	Sfiducia parlamentare. Elezioni anticipate 1996.
PRODI I (PPI)	18.05.96- 09.10.98	Pds (26,5) Ppi (12,7) altri (6,5) [45,7 (5,6 Prc)*]	874,0	127,0	Battuto in Parlamento su richiesta del voto di fiducia per defezione del Prc.
D'ALEMA (DS)	21.10.98- 26.04.00	Idem	550,0	29,0	Dimissioni del presidente del Consiglio a seguito di sconfitta elettorale nelle elezioni amministrative e regionali del 2000.
AMATO II (IND.)	25.05.00- 11.06.01	Idem	382,0	0,0	Dimissioni formali dopo le elezioni politiche del 2001.
BERLUSCONI II (FI)	11.06.01- 20.04.05	Fi(28,8) An(15,7) Ln(4,7) Ccd(6,1) [55,3]	1474,0	2,0	Crisi interna e rimpasto governativo a seguito di sconfitta elettorale nelle elezioni amministrative e regionali del 2005.
BERLUSCONI III (FI)	22.04.05- 17.05.06	Idem	391,0	0,0	Dimissioni formali a segui- to delle elezioni politiche del 2006.
DURATA MEDIA IN GIORNI DEI GOVERNI/DELLE CRISI			608,6	42,6	

* Sostegno esterno del Prc.

Fonte: Ieraci e Poropat 2016.

La durata media dei sette governi succedutisi nelle tre legislature (1994-1996; 1996-2001; 2001-2006) è di 608,6 giorni, ma il dato è fortemente

condizionato dall'*unicum* della storia italiana rappresentato dal governo Berlusconi II. Si tratta comunque, come vedremo dal quadro comparato, di una misura di «governabilità» che resta modesta (inferiore a due anni di durata) in raffronto con altre democrazie europee. Dobbiamo, pertanto, occuparci delle proprietà dell'arena parlamentare italiana, dove i governi evidentemente non hanno vita facile, qualunque sia la legge elettorale che li ha prodotti.

Negli anni sessanta e settanta la presenza di opposizioni bilaterali e anti-sistema di sinistra e di destra, capaci di esercitare un forte condizionamento sull'azione di governo e sull'attività parlamentare, spingeva i governi italiani a ricercare con queste stesse compromessi e accordi sui contenuti delle decisioni legislative. Il Parlamento italiano diviene pertanto una sorta di «camera di compensazione» del sistema partitico (Sartori 1963), nel senso che le spinte centrifughe al suo interno venivano bilanciate o mitigate dalla dinamica parlamentare. Ne risultava un processo legislativo asfittico, mirato prevalentemente a soddisfare interessi settoriali, attraverso la produzione di micro-provvedimenti (le cosiddette «leggine»), e incapace di far fronte alle principali riforme (Di Palma 1977)⁵. Grazie però ad alcuni interventi sui regolamenti parlamentari, che fissano alcune priorità nell'esame dei provvedimenti legislativi del governo (per esempio nella conversione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, dei disegni di legge comunitaria e in quella dei decreti legge), tra il 1988 e il 1990 e successivamente nel 1997⁶, i governi italiani sono ora in grado di esercitare un controllo più esteso sulla procedura parlamentare rispetto a quanto non avvenisse negli anni settanta e ottanta, anche se la loro capacità di «proteggere» le proprie politiche dagli interventi delle opposizioni resta relativamente bassa, specialmente in comparazione con altre democrazie parlamentari contemporanee⁷. Le maggioranze governative, inoltre, sono relativamente poco coese, cosicché il governo viene talvolta messo in minoranza e gli obiettivi delle sue politiche subiscono delle modifiche. L'esperimento maggioritario in Italia (1994-2005) non ha generato gli effetti attesi: il numero dei partiti in Parlamento non è

⁵ Per una visione generale circa le dinamiche del Parlamento italiano e la sua evoluzione più recente, si vedano Capano, Giuliani 2001 e De Micheli, Verzichelli 2004.

⁶ Ricordo che la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale limita la reiterazione dei decreti legge.

⁷ Una presentazione più articolata di questi argomenti si trova in Ieraci (2000, 2003a, 2003b).

diminuito e i governi hanno continuato a cadere con una certa facilità e frequenza perché *sono rimasti deboli all'interno dell'arena parlamentare.*

4. La «governabilità» nelle democrazie europee. Una prospettiva comparata sulle arene parlamentari

Nell'arena parlamentare un governo nasce, vive e muore, ma ciò che varia ampiamente nei casi europei è il *grado di integrazione tra Parlamento e governo*, cioè la misura in cui essi si trovano in una condizione di dipendenza reciproca e in cui la sopravvivenza delle due istituzioni è reciprocamente connessa (Ieraci 2003a, 2010). Tutto ciò ci suggerisce di guardare ai contesti della *formazione del governo* e della *terminazione del rapporto governo-Parlamento* in quanto forniscono i limiti temporali della sopravvivenza di entrambi i ruoli. Entro questi due contesti si presentano in chiave generale tre risorse/opportunità capaci di incidere sul bilancio dei rapporti tra governo e Parlamento e, pertanto, sul grado di integrazione tra di essi.

1. *Modalità di investitura del governo: voto di investitura collegiale del governo o ad personam del capo di governo.* Alcune democrazie parlamentari attribuiscono ampi poteri al capo di governo nella formazione del stesso e nella revoca dei mandati ai singoli ministri (Gran Bretagna, Germania e Spagna, per esempio). In genere in questi casi il Parlamento procede a una votazione sul capo di governo designato e non sottopone il governo da questi formato a successiva verifica.

2. *Esercizio del voto di sfiducia.* Il più efficace strumento di controllo dell'esecutivo da parte del Parlamento è la verifica costante dell'estensione del sostegno parlamentare, mediante l'espressione di un voto di fiducia. Questa possibilità del Parlamento può essere sensibilmente limitata, come nell'esempio della «sfiducia costruttiva» (*konstruktive Misstrauensvotum*) espressa dalla Legge fondamentale tedesca (art. 67). Analogo è il caso della Spagna, dove è previsto che una mozione di censura, presentata da almeno un decimo dei deputati, sia accompagnata dalla proposta di una candidatura alla presidenza del governo e che il candidato proposto nel testo della mozione, qualora approvata a maggioranza assoluta, divenga il nuovo presidente del governo (artt. 113 e 114). Poco citato è l'art. 65 della Costituzione belga, che impone al Parlamento di esprimere una mozione di sfiducia proponendo allo stesso tempo un successore del primo ministro. Ma

in altre situazioni può essere richiesta una maggioranza qualificata per l'approvazione di una mozione di sfiducia, come nel caso greco (art. 84, c. 6).

3. *Scioglimento del Parlamento e convocazione delle elezioni.* In alcuni modelli istituzionali il governo può indire elezioni politiche, anche quando è privato della fiducia o del sostegno parlamentare. Il governo può ricorrere allo scioglimento del Parlamento ogni qual volta il suo rapporto fiduciario con il Parlamento stesso è messo a repentaglio.

Nella tabella 2 è presentato il quadro della distribuzione di queste tre proprietà nelle principali democrazie europee.

Tab. 2 – Risorse/vincoli nella relazione Parlamento-governo nelle democrazie europee

	TIPO DI VINCOLO/RISORSA E CONTESTO DI APPLICAZIONE		
	FORMAZIONE DEL GOVERNO	TERMINAZIONE DEL RAPPORTO GOVERNO-PARLAMENTO	
CASI	1. Investitura <i>ad personam</i> del capo di governo	2. Limitazioni al voto di sfiducia o similari	3. Scioglimento del Parlamento e convocazione delle elezioni
GERMANIA	+	+	+
SPAGNA	+	+	+
GRAN BRETAGNA	+	-	+
SVEZIA ^a	+	-	+
NORVEGIA	+	-	+
DANIMARCA	+	-	+
GRECIA ^b	-	+	+
AUSTRIA	-	-	+
PAESI BASSI	-	-	+
IRLANDA	-	-	+
BELGIO	-	+	-
ITALIA	-	-	-
IV REP. FRANCESE	-	-	-

^a In base alla riforma costituzionale del 1970-1975.

^b In base alla riforma costituzionale del 1985.

Legenda: +: presenza della risorsa per il governo (vincolo per il Parlamento, vantaggio per il governo); -: assenza della risorsa per il governo (vantaggio per il Parlamento, vincolo per il governo).

Fonte: adattamento da Ieraci 1996, p. 70.

Possiamo notare due distribuzioni significative. Un primo gruppo si caratterizza per *integrazione governo-Parlamento elevata o media* (Germania, Spagna, Gran Bretagna, Svezia, Norvegia, Danimarca, Grecia, Austria, Paesi Bassi, Irlanda). Sono qui compresi tutti quei casi accomunati dall'opportunità da parte del governo di sciogliere il Parlamento e conseguentemente

di indire elezioni politiche. All'interno di questo gruppo, infine, si staccano nettamente la Germania e la Spagna, i cui governi possono contare su tutte e tre le risorse considerate, compreso il voto di sfiducia costruttivo. Qui, dunque, se il governo non è in grado di mantenersi in vita, può determinare lo scioglimento del Parlamento e ricorrere a nuove elezioni, cosicché Parlamento e governo risultano integrati in misura molto spiccata.

Un secondo gruppo si segnala invece per *integrazione governo-Parlamento bassa* (Belgio, Italia, IV Repubblica francese). Qui il potere di scioglimento del Parlamento, e quindi il principale strumento di difesa del governo nei confronti di questo, non è riconosciuto al governo. Si tratta, in definitiva, di situazioni nelle quali il Parlamento esercita un controllo molto esteso sul governo in tutte le fasi della sua esistenza. La sopravvivenza del governo e del Parlamento non sono collegate.

5. Integrazione Parlamento-governo e durata del governo

Resta a questo punto da vedere se tra il grado d'integrazione della coppia governo-Parlamento e la durata stessa del governo c'è qualche significativo nesso. Una risposta è tentata nella tabella 3, dove è anche introdotto l'*Indice di stabilità intra-legislativa* (Isi) (Ieraci 1996):

$$\text{Isi} = \left(\sum_{g=1}^n \frac{\text{Dmgl}}{\text{Dpl}} \right) \backslash L$$

dove

Dmgl: durata media dei governi per periodo legislativo;

Dpl: durata prevista per periodo legislativo;

L: numero complessivo dei legislature considerate.

L'indice ha campo di variazione compreso tra 0 e 1 ($0 \leq \text{Isi} \leq 1$) e in definitiva segnala la percentuale media di effettiva durata dei governi (quindi periodi di crisi e di transizione esclusi) rispetto al massimo possibile, cioè rispetto alla durata massima prevista della legislatura. Per «periodi di crisi e di transizione» s'intendono le fasi che intercorrono tra lo scioglimento di un governo e la formazione di quello successivo. L'Isi è calcolato mediamente sulle intere serie storiche disponibili. Il campione di 506 governi è uniformemente distribuito nelle due classi (254 governi a «elevata integrazione»

parlamentare e 252 governi a «bassa integrazione» parlamentare). Anche i campi di variazione della durata media dei governi nelle due classi sono accettabilmente vicini (rispettivamente, 483,5 e 481,1 giorni).

Si osservi subito che nella tabella 3 sono stati introdotti alcuni noti casi di sistemi misti parlamentari-presidenziali, nella letteratura noti come *semi-presidenzialismi*. In definitiva, come altrove argomentato in estensione (Ieraci 2003a, 2010), queste classi di casi sono molto diverse tra loro anche soltanto limitando la loro analisi al piano formale. Alcune sono forme apparenti di struttura duale dell'esecutivo (Austria, Irlanda), in quanto i poteri presidenziali sono trascurabili e di scarso impatto sulla relazione governo-Parlamento. Questi casi sono trattati come equivalenti delle forme parlamentari e, come visto in precedenza (vd. tabella 2), caratterizzabili come forme a integrazione forte della coppia governo-Parlamento. Negli altri casi (Francia V Repubblica, Finlandia, Portogallo, Repubblica di Weimar) l'azione del presidente elettivo è effettiva e incide sulla relazione governo-Parlamento, in quanto il presidente dispone della capacità di condizionare la sopravvivenza del governo⁸.

Questa scomposizione dei dati in due classi mostra che laddove il grado d'integrazione tra Parlamento e governo è elevato i governi hanno una durata media molto prossima ai 2,5 anni (908,8 giorni), di gran lunga più elevata che nei casi a integrazione bassa, che si attesta poco sotto a un anno e tre mesi (443,3 giorni). Inoltre, laddove l'integrazione Parlamento-governo è elevata, il tasso di sopravvivenza intra-legislativa dei governi raggiunge livelli pari a due terzi della durata massima possibile ($Isi_{\text{medio}} = 0,66$), mentre la sopravvivenza intra-legislativa dei governi poco integrati con il Parlamento scende a poco più di un terzo della durata massima possibile ($Isi_{\text{medio}} = 0,36$). Difficile non inferire da questi dati che il buon rendimento dei governi fortemente integrati nel Parlamento dipenda proprio dal congiungimento della probabilità di sopravvivenza di questi stessi con la probabilità di sopravvivenza del Parlamento, garantita soltanto dall'opportunità di scioglimento del Parlamento a disposizione del governo e/o dalla limitazione posta all'esercizio della fiducia. Infatti le medie più alte sono raggiunte nei due casi (Germania e Spagna) nei quali l'opportunità di scioglimento del Parlamento è associata alla «sfiducia costruttiva». Si noti anche che nei casi

⁸ La conflittualità della relazione tra il capo dello Stato elettivo e il capo di governo in questi casi è stata richiamata nei suoi impatti sulla «governabilità» altrove: cfr. Ieraci 2012.

Tab. 3 – Durata del governo e indice medio di stabilità intra-legislativa (Isi) nelle democrazie europee

		N. GOV. (GG.)	DURATA MEDIA	ISI MEDIO
MODELLI A ELEVATA INTEGRAZIONE PARLAMENTO-GOVERNO	Germania (1949-2013)	21	1129,9	0,86
	Spagna (1977-2015)	12	1152,6	0,82
	Svezia (1945-2014)**	30	836,0	0,73
	Paesi Bassi (1946-2012)	26	833,2	0,65
	Norvegia (1945-2013)	30	822,7	0,64
	Gran Bretagna	25	1043,4	0,63
	Irlanda (1948-2016)*	25	1000,7	0,61
	Austria (1945-2013)*	26	909,1	0,56
	Grecia (1974-2015)	22	669,1	0,55
	Danimarca (1945-2015)	37	691,5	0,50
Totale\Media		254	908,8	0,66
Campo di variazione		483,5		
MODELLI A BASSA A INTEGRAZIONE PARLAMENTO-GOVERNO	Portogallo (1976-2015)	21	666,0	0,62
	Belgio (1946-2014)	40	576,4	0,57
	Finlandia (1945-2015)	45	553,9	0,53
	Francia (1959-2017)	42	497,4	0,33
	Italia (1946-2018)	62	385,7	0,25
	Repubblica di Weimar (1919-1933)	20	238,8	0,12
	Francia (1947-1958)	22	184,9	0,10
	Totale\Media	252	443,3	0,36
	Campo di variazione		481,1	

* Sistemi con presidente elettivo, ma con forme «duali apparenti».

** Nel caso della Svezia la riforma del 1970 riduce la durata della legislazione a tre anni. Nel 1994 viene ripristinata la durata della legislatura a quattro anni.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati tratti da Ieraci e Poropat 2016.

della Germania e della Spagna i governi tendono a essere «governi di legislatura» (rispettivamente, $Isi_{medio} = 0,86$ e $0,82$).

Tra gli esempi di bassa integrazione della coppia governo-Parlamento, l'Italia si segnala per il rendimento più scarso tra le democrazie ancora in vita, escludendo dunque i casi storici della IV Repubblica francese e della Repubblica di Weimar. Il Belgio fa registrare il valore più elevato tra le forme

a bassa integrazione della coppia governo-Parlamento (durata media dei governi pari a 576,4 giorni e $Isi_{\text{medio}} = 0,62$). Questo relativo miglior rendimento dei governi belgi va probabilmente imputato alla presenza di limitazioni al ricorso al voto di sfiducia, delle quali si è detto in precedenza. Per contro, colpisce il relativo basso rendimento dei governi delle forme genericamente dette semi-presidenziali. La durata media dei quarantadue governi della V Repubblica francese nel periodo 1959-2017 è inferiore a 1,5 anni (497,4 giorni). Se poi consideriamo un caso storico di semi-presidenzialismo spesso citato, quello della Repubblica di Weimar, troviamo che i venti governi succedutesi nel periodo 1919-1933 durarono mediamente circa otto mesi (238,8 giorni). Nei casi della Finlandia e del Portogallo (dove i poteri presidenziali sono molto più limitati e non tali da intercettare significativamente lo svolgimento della relazione governo-Parlamento) il rendimento dei governi sale, sia in termini di durata media che di durata intra-legislativa.

6. Riforma elettorale e «riforma parlamentare». **Alcune considerazioni conclusive**

Ho voluto mostrare come nelle democrazie europee le relazioni tra il Parlamento e il governo si possano distinguere tra *modelli a elevata e bassa integrazione Parlamento-governo*. Le democrazie parlamentari nelle quali governo e Parlamento sono fortemente integrati producono gradi di stabilità di governo chiaramente più elevati tra tutti quelli presi in considerazione. Questa efficienza non sembra essere correlata con il sistema elettorale. Tutte le maggiori democrazie europee adottano un sistema elettorale proporzionale e questo non impedisce in molti e significativi casi di raggiungere livelli di «governabilità» (durata in carica del governo) molto elevati. Possiamo avanzare l'ipotesi che l'elevata persistenza dei governi in queste circostanze discenda dalle modalità delle relazioni governo-Parlamento. Singolari sono i casi di «dualismo apparente» della struttura dell'esecutivo (Austria, Irlanda), dove la relativa ininfluenza del capo di Stato elettivo riduce la relazione governo-Parlamento al tipo «integrato».

All'opposto, nei modelli a bassa integrazione Parlamento-governo (V Repubblica francese, Finlandia, Portogallo, Repubblica di Weimar, Italia, IV Repubblica francese), l'assenza della facoltà di sciogliere il Parlamento, o di

una qualche difesa nei confronti dell'esercizio della sfiducia, indebolisce la posizione del governo nella sua relazione con il Parlamento. Solo in un caso sono previsti meccanismi di protezione analoghi alla sfiducia costruttiva: si tratta del Belgio, il che dovrebbe spiegare il relativo buon rendimento dei suoi governi, se li si compara con quelli degli altri esempi del modello parlamentare puro.

Che la riforma dell'arena parlamentare – o la sua «razionalizzazione», come amano dire i giuristi – possa risultare più efficace a migliorare la governabilità rispetto alla riforma elettorale ce lo dovrebbe suggerire anche il dato presentato nella tabella 4, relativa ai 59 governi della storia repubblicana italiana (1948-2018).

Tab. 4 – Governi, durata e indice medio di stabilità intra-legislativa (Isi) in Italia

ITALIA	N. GOV. (GG.)	DURATA MEDIA	ISI MEDIO
1948-1994	46	327,8	0,19
1994-2018	13	629,8	0,36
TOTALE N. GOVERNI	59		

Fonte: elaborazione dell'autore su dati tratti da Ieraci e Poropat 2016.

A partire dal 1994, e dalla convulsa dinamica delle successive riforme elettorali, la durata media in giorni dei governi italiani raddoppia quasi e così la loro stabilità intralegislativa. Merito delle riforme elettorali? Difficile sostenerlo, visto che abbiamo avuto riforme quasi maggioritarie, poi ritorni al proporzionale con premi, quindi ancora sistemi quasi maggioritari con premi, ma il sistema partitico è rimasto frammentato e anzi è divenuto più conflittuale e incapace di garantire maggioranze coerenti. Può darsi invece che questo miglioramento sia da attribuire alla sia pur timida «razionalizzazione» dei regolamenti parlamentari e al tendenziale rafforzamento del governo nell'arena parlamentare? A ognuno il giudizio.

La legge elettorale riduce voti in seggi, ma non stabilisce di quali poteri disponga il governo nell'area parlamentare. Inoltre, quando giudichiamo gli effetti dei sistemi elettorali sulla rappresentanza pronunciamo un giudizio *ex post* condizionato dai risultati elettorali che osserviamo. Se la rappresentanza risulta frammentata, è per effetto del voto degli elettori, non delle formule di traduzione dei voti in seggi. Qualunque sistema elettorale propor-

zionale potrebbe generare un modello con due soli partiti, se soltanto gli elettori fossero disposti a votare unicamente per due formazioni. Qualsiasi sistema maggioritario potrebbe determinare un sistema atomizzato, con un numero indefinito di partiti (come accade in India), se gli elettori fossero inclini a scegliere sempre formazioni diverse in ogni circoscrizione. L'effetto distorsivo di tipo psicologico, del quale ci parla Duverger (1951), che dovrebbe indurre gli elettori a comportamenti virtuosi e a votare in modo utile, sconta una visione troppo «filo-governativa» delle motivazioni dell'elettore. Perché un voto dato a un partito minore dovrebbe risultare «sprecato» se questo ha poche possibilità di salire al potere? Nessun elettore ragiona così. Anzi, spesso, può inclinare al rafforzamento o all'affermazione proprio di quei partiti «minori» che gli sembrano offrire una sfida più credibile al sistema. L'elettore sa benissimo che il potere si può sfidare e contrastare anche dall'opposizione. Basta che se ne offrano le opportunità, come avviene in alcune arene parlamentari a differenza di altre.

Riferimenti bibliografici

- Bartolini S., D'Alimonte R. (1995), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, il Mulino.
- Capano G., Giuliani M. (2001, a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, il Mulino.
- Dassonneville R., Hooghe M., Lewis-Beck M.S. (2017), *The Effect of Electoral Rules on Electoral Behaviour. An Impact Assessment*, in *West European Politics*, vol. 40, n. 3, pp. 503-515.
- De Micheli C., Verzichelli L. (2004), *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino.
- Diamanti I. (2003), *Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, il Mulino.
- Di Palma G. (1977), *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press.
- Duverger M. (1951), *Les partis politiques*, Paris, Colin.
- Ieraci G. (1996), *Perché cadono i governi? La stabilità di governo nelle democrazie dell'Europa occidentale (1945-1995)*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 1, pp. 43-82.
- Ieraci G. (2000), *Governo e opposizione nelle arene parlamentari. Uno schema concettuale per lo studio della capacità del governo nelle democrazie parlamentari*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 2, pp. 165-208.
- Ieraci G. (2003a), *Teoria dei governi e democrazia*, Bologna, il Mulino.

- Ieraci G. (2003b), *Il governo in Parlamento*, in Barbieri C., Verzichelli L. (a cura di), *Il governo e i suoi apparati*, Genova, Name, pp. 75-102.
- Ieraci G. (2010), *Presidenti, governi e parlamenti. Analisi comparata delle istituzioni di vertice in 27 democrazie contemporanee*, Trieste, Edizioni Università di Trieste.
- Ieraci G. (2012), *Government Alternation and Patterns of Competition in Europe. Comparative Data in Search of Some Explanations*, in *West European Politics*, vol. 35, n. 3, pp. 530-550.
- Ieraci G., Poropat F. (2016), *Governments in Europe (1945-2016). A Data Set*, Poliarchie/Polyarchies, n. 1, Trieste, Edizioni Università di Trieste, consultabile all'indirizzo internet: https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/12434/1/Poliarchie_1_2016.pdf
- Morlino L. (1990), *Crisis of Parties and Change of Party System in Italy, Party Politics*, n. 2, pp. 5-30.
- Morlino L., Tarchi M. (2006, a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, il Mulino.
- Rae D.W. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven-London, Yale University Press.
- Sanders D. (1981), *Patterns of Political Instability*, New York, St. Martin's Press.
- Sanders D., Herman V. (1977), *The Stability and Survival of Governments in Western Democracies*, in *Acta Politica*, n. 12, pp. 346-377.
- Sartori G. (1963), *Dove va il Parlamento?* in Somogyi S. e al., *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Esi, pp. 281-286.
- Sartori G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori G. (1982) *Ingegneria politica e sistemi elettorali*, in Sartori G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo, pp. 105-106.
- Sartori G. (1984), *Le «leggi» sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, pp. 3-40.
- Tebaldi M., Calaresu M. (2009), *Valutare la democrazia. Introduzione all'analisi della qualità democratica*, Roma, Aracne editrice.
- Vassallo S. (1997), *Concentrazione del potere di governo ed efficacia decisionale. Ipotesi e prove*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 3, pp. 429-464.
- Warwick P.V. (1994), *Government Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

ABSTRACT

L'attenzione politica verso i sistemi elettorali è giustificata dall'ipotesi discutibile che esercitano un'influenza decisiva sul grado di frammentazione del sistema partitico e quindi sulla durata dei governi. Di fatto, secondo questo argomento, il grado di frammentazione di un sistema partitico sarebbe determinato dal sistema elettorale, e questo ultimo dunque sarebbe

la causa principale della presenza dei partiti anti-sistema, dell'instabilità del governo e della coesione variabile della maggioranza che lo sostiene nell'arena parlamentare. Dopo aver discusso e criticato questa ipotesi generale, questo articolo presenta un quadro comparativo di dati sulla durata dei governi nelle democrazie europee, suggerendo delle spiegazioni alternative. In effetti, lo status dei governi nelle democrazie europee varia a seconda del loro grado di integrazione nell'arena parlamentare. Viene formulata una nuova ipotesi generale, in base alla quale quanto più un governo è integrato nell'arena parlamentare, tanto più estesa risulta la sua durata in carica. I dati comparativi supportano quest'ipotesi e gettano nuova luce sul legame tra governo e processo democratico.

THE ELECTORAL LAWS AND THE FALSE MYTH
OF THEIR INFLUENCE ON «GOVERNABILITY»

The political attention towards the electoral systems is justified by the disputable hypothesis that they exert an influence on the degree of fragmentation of the party system and therefore on the duration of the governments. In fact, according to this argument, the degree of party fragmentation eventually determined by the electoral system would be the main cause of the presence of anti-system parties, of the instability of the government and of the cohesion of the majority that supports it in the parliamentary arena. After having dealt with this general hypothesis and criticized it, the article presents some comparative data on the duration of the governments among the European democracies that will address some alternative explanations. In fact, the status of the governments among the European democracies varies according to their level of integration in the parliamentary arena. A new general hypothesis is stated, according to which the more integrated in the parliamentary arena a government is in the parliamentary arena, the longer is its duration in office. The comparative data support this hypothesis and project new light on the link between governability and the democratic process.