

TRA RAPPRESENTANZA E GOVERNABILITÀ: Il Voto Singolo Trasferibile nell'esperienza di Irlanda e Malta

di Salvatore Finamore *

(8 novembre 2008)

1. Introduzione

Il punto di partenza nello studio dei sistemi elettorali è costituito generalmente dalla dicotomia tra formule elettorali maggioritarie e proporzionali. A questa prima divisione si riconduce poi un presunto *trade-off* tra le esigenze di governabilità del sistema politico – salvaguardate in particolare dalle formule maggioritarie – e desiderabilità di un' "equa" rappresentanza di tutte le parti politiche, e specialmente delle minoranze – garantita precipuamente dai sistemi proporzionali. Il voto singolo trasferibile (VST), oggetto di questo studio, è tuttavia difficilmente inquadrabile all'interno di queste due macro-categorie¹. Solitamente lo si riconduce alla famiglia dei sistemi proporzionali, in quanto tenderebbe a garantire una forte corrispondenza tra voto popolare e distribuzione dei seggi nelle assemblee elettive². Tuttavia questa categorizzazione, nel caso del VST, potrebbe apparire forzata: la caratteristica distintiva delle formule proporzionali, infatti, è costituita dal fatto che i mandati elettorali sono assegnati proporzionalmente alla quota di voti ottenuta da ciascun partito in ciascuna circoscrizione. Ma nel meccanismo del VST, a rigore, i partiti non figurano affatto: i voti (e i seggi) vengono attribuiti ai singoli candidati, a prescindere dalla loro appartenenza partitica³.

Il VST, in effetti, sembrerebbe integrare caratteristiche tipiche sia dei sistemi

1 Katz R. S., "The Single Transferable Vote and Proportional Representation", in Lijphart A. e B. Grofman (a cura di), *Choosing an Electoral System: issues and alternatives*, Praeger, 1984, p. 135.

2 Se si esclude l'ipotesi di trasferimenti di voti tra partiti, e se si considerano i voti assegnati a ciascun candidato dopo che tutti i trasferimenti hanno avuto luogo (v. *infra*, par. 2), il VST corrisponde sostanzialmente al metodo dei resti più alti, generalmente considerato il più proporzionale tra i sistemi elettorali (v. Farrell D. M., M. Mackerras e I. McAllister, "Designing Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences", in *Political Studies*, vol. 44, 1996, p. 29; cfr. anche Tideman N., "The Single Transferable Vote", in *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n. 1, 1995, p. 28.)

3 Katz R. S., "The Single Transferable Vote...", cit., p. 135. Proprio questa caratteristica ha reso molto difficile la valutazione del grado di proporzionalità del VST, che è operabile solo ricorrendo a talune ipotesi preliminari: cfr. M. Gallagher, "Disproportionality in a proportional representation system: the Irish experience", in *Political Studies*, vol. 23, 1975, pp. 501-513; citato in Farrell D. M et al., "Designing Electoral Institutions...", cit., p. 28.

maggioritari che dei sistemi proporzionali. Da un lato, infatti, sarebbe garantita una sostanziale equità degli esiti elettorali, in linea con quanto richiesto dalle formule proporzionali; dall'altro, il sistema manterrebbe un forte legame individuale tra i candidati e le proprie circoscrizioni elettorali, tipico dei sistemi maggioritari, ed in particolare del *first-past-the-post* di stampo anglosassone. In questo modo si persegue lo scopo originario del sistema, ossia quello di «assegnare un'equa rappresentanza a tutte le diverse componenti della società, evitando di aumentare il potere dei partiti e delle fazioni»⁴.

Attualmente, le sole elezioni politiche effettuate attraverso il VST sono quelle della camera bassa (*Dáil Éireann*) del parlamento irlandese (*Oireachtas*), della Camera dei Rappresentanti di Malta (parlamento unicamerale), e del Senato australiano⁵. Può sorprendere che siano così pochi i casi di attuazione pratica di un sistema che pure gode di un sostegno relativamente diffuso a livello accademico. In particolare, il VST è molto apprezzato per la sua capacità di consentire agli elettori di esprimere in maniera ordinale e sincera tutte le proprie preferenze, riducendo al minimo il numero di voti sprecati (contrariamente ai sistemi maggioritari), nonché per i limiti che esso pone all'influenza delle gerarchie partitiche nella scelta dei candidati (a differenza dei sistemi proporzionali di lista)⁶.

In effetti tra le argomentazioni addotte contro il VST dagli oppositori di questa formula elettorale vi è proprio il fatto che questo sistema è in uso in così pochi Stati, e che pertanto può essere difficile prevedere le conseguenze di una sua estensione ad altri contesti⁷. In particolare, si può notare che generalmente il VST ha trovato impiego in Paesi relativamente piccoli sul piano demografico, e tutti appartenenti all'area culturale anglosassone⁸. Alcuni dubitano pertanto che esso possa trovare

4 Brocchini R., "Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile: un confronto con il voto alternativo", in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, vol. 43, 2000, p. 135.

5 Il VST viene inoltre impiegato per una serie di elezioni a livello locale e regionale in alcuni Paesi anglosassoni.

6 Cfr. Farrell D. M., *Comparing Electoral Systems*, Palgrave Macmillan, 1998, pp. 110-111; Tideman N., "The Single Transferable Vote", cit., pp. 28-29; e Farrell D. M *et al.*, "Designing Electoral Institutions...", cit., pp. 24-25.

7 Farrell D. M *et al.*, "Designing Electoral Institutions...", cit., p. 25.

8 Con le sole eccezioni della Danimarca nel 1855, e dell'Estonia dal 1989 al 1992. Si tratta di eccezioni di scarso rilievo, tali da confermare la regola piuttosto che inficiarla. Da questo punto di vista, il VST si è rivelato "il metodo anglosassone di assicurare una rappresentanza proporzionale" (Bogdanor V., *The People and the Party System: the Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, 1984, p. 76; citato in Farrell D. M., *Comparing Electoral Systems*, cit., p. 111).

applicazione in Paesi più grandi e abituati a metodi di rappresentanza proporzionale di lista.

Questo elaborato ha lo scopo di studiare il funzionamento e gli effetti del VST, prendendo in esame i casi di Malta e Irlanda, gli unici Paesi europei in cui questo sistema sia in uso. Nel prossimo paragrafo si illustrerà in maggior dettaglio il meccanismo di funzionamento del VST, sia in generale sia analizzando in particolare il contesto normativo che regola le procedure elettorali dei due Paesi in esame. Si procederà poi ad uno studio degli effetti concreti del VST in Irlanda e a Malta, rispettivamente nel terzo e quarto paragrafo. Nell'ultimo paragrafo si cercherà quindi di mettere a confronto le esperienze del VST in questi due Paesi, al fine di trarne alcune conclusioni.

2. Il meccanismo di funzionamento del VST

Può apparire semplicistico, se non scorretto, parlare di *un* meccanismo di funzionamento del VST. In realtà, esistono diversi modelli di VST, più o meno complessi, che possono differire tra di loro per caratteristiche intrinseche alla formula di “trasformazione” dei voti in seggi, ma anche per caratteristiche “contestuali”, quali ad esempio l'ampiezza delle circoscrizioni e la struttura delle schede elettorali⁹. Vi sono tuttavia molti elementi simili, tali da consentire un'esposizione sinottica delle norme che regolano le procedure elettorali a Malta e in Irlanda.

Il testo normativo fondamentale, da cui partire per l'analisi dei sistemi elettorali dei due Paesi in esame, è in entrambi i casi la costituzione. Sia la Costituzione dell'Irlanda che quella di Malta contengono norme specifiche in materia di formule elettorali. Nel disciplinare il diritto di voto per l'elezione del *Dáil Éireann*, la Costituzione irlandese¹⁰ (art. 16, par. 2, c. 5) prescrive che «i membri [del *Dáil Éireann*] saranno eletti sulla base del sistema di rappresentanza proporzionale per mezzo del voto singolo trasferibile». Una simile disposizione è presente all'art. 56,

9 Cfr. Farrell D. M *et al.*, “Designing Electoral Institutions...”, cit., pp. 29-33.

10 Può essere interessante notare come la specifica previsione del VST sia stata inserita nell'attuale Costituzione irlandese del 1937, mentre la precedente Costituzione del 1922 (anno dell'ottenimento dell'indipendenza) prescriveva molto più in generale l'uso della rappresentanza proporzionale. Questo elemento è indicativo del radicamento del VST come unico metodo di rappresentanza proporzionale nella cultura politica anglosassone (cfr. nota 7), se si considera che dai dibattiti in sede costituente sembrerebbe emergere «una completa ignoranza dei sistemi di lista» (O'Leary C., *Irish Elections 1918-1977: Parties, Voters and Proportional Representation*, Gill and Macmillan, Dublin, 1979, p. 15; citato in Farrell D. M., *Comparing Electoral Systems*, cit., p. 114-115).

par. 1, della Costituzione della Repubblica di Malta, con riferimento all'elezione della Camera dei Rappresentanti.

È significativo che in entrambi i casi sia la costituzione stessa a prevedere l'utilizzo del VST. Ciò non solo conferisce al VST una notevole “resistenza” nei confronti delle proposte di riforma¹¹, ma è anche indicativo dell'attaccamento dei due Paesi in esame a questa formula elettorale. È bene notare, inoltre, che entrambi i Paesi hanno vissuto dei momenti di acceso dibattito in tema di riforma elettorale, ma in entrambi i casi il VST è rimasto in vigore: nel caso maltese, la riforma costituzionale del 1987 (v. *infra*, par. 4) ha integrato – ma non abrogato – la norma riguardante l'applicazione del VST; nel caso irlandese, ben due volte si è cercato di sostituire il VST con il *first-past-the-post* – nel 1959 e nel 1968 – ma in entrambi i casi la proposta di riforma è stata bocciata dal referendum popolare¹².

I testi normativi di riferimento per comprendere nel dettaglio il meccanismo di funzionamento del VST sono, nel caso dell'Irlanda, l'*Electoral Act* n. 23 del 1992, e nel caso di Malta, il *General Elections Act (Act XXI)* del 1991 e le *General Elections (Sorting of Ballot papers, Casual Elections and Co-opting) Regulations* del 1991. Nel seguito di questo paragrafo si farà riferimento a questi testi per illustrare concretamente la procedura attraverso la quale il VST compie l'assegnazione dei seggi ai candidati eletti.

Come ogni sistema proporzionale, il VST presuppone l'esistenza di collegi plurinominali. L'art. 52 della Costituzione maltese prevede che l'ampiezza dei collegi sia fissata tra cinque e sette seggi (e l'art. 17 del *General Elections Act* stabilisce la divisione del territorio in tredici circoscrizioni, assegnando a ciascuna cinque seggi); la Costituzione irlandese fissa a tre seggi l'ampiezza minima delle circoscrizioni (che attualmente varia da tre a cinque)¹³.

11 Entrambe le costituzioni prevedono delle procedure di revisione aggravate. Nel caso della Repubblica di Malta, la revisione dell'art. 56 della Costituzione richiede il voto favorevole di una maggioranza qualificata costituita dai due terzi dei componenti della Camera (v. art. 66, par. 2, lettera b). Nel caso irlandese, l'art. 46, par. 2, della Costituzione prevede che ogni revisione costituzionale sia sottoposta a referendum confermativo.

12 Cfr. nota 10. Si noti che, sebbene nel 1959 la proposta di riforma elettorale sia stata bocciata con uno scarto di soli due punti percentuali tra voti favorevoli e contrari (probabilmente in ragione della concomitanza del referendum con le elezioni presidenziali, in cui il partito che aveva proposto il referendum – il *Fianna Fáil* – aveva presentato un candidato molto popolare, l'ex primo ministro Eamonn de Valera), nel 1968 la maggioranza contraria alla riforma era costituita ben dal 61% dei voti validi, contro un 39% a favore (cfr. Farrell D. M., *Comparing Electoral Systems*, cit., p. 115).

13 Secondo Taagepera e Shugart, al fine di assicurare un risultato proporzionale le circoscrizioni dovrebbero avere un'ampiezza di almeno cinque seggi (Taagepera R. e M. S. Shugart, *Seats and*

Ciascun elettore ha a propria disposizione un solo voto, da esprimere ordinando i vari candidati indicati sulla scheda elettorale secondo le proprie preferenze, dal primo all'ultimo (si noti che, affinché il voto sia valido, sia a Malta che in Irlanda è sufficiente che l'elettore esprima la sola prima preferenza¹⁴; può essere interessante rilevare invece come, per l'elezione del Senato australiano, si richiede che l'elettore indichi il proprio ordine di preferenza per *tutti* i candidati presenti sulla scheda¹⁵). Risultano immediatamente eletti tutti i candidati che raggiungono una quota minima di voti – la c. d. *Droop quota* – in prima preferenza. La *Droop quota* si ottiene dividendo il numero di voti validi per il numero di seggi della circoscrizione, aumentato di un'unità; al quoziente di questo rapporto si aggiunge poi un'altra unità, e si arrotonda il risultato per difetto¹⁶. La quota così ottenuta rappresenta il minor numero di voti possibile tale da non poter essere ottenuto da un numero di candidati superiore al numero di seggi disponibili. La *ratio* dell'utilizzo di tale quota, chiaramente, è quella di consentire il trasferimento (v. *infra*) del maggior numero possibile di voti, massimizzando così il numero di voti che risultino determinanti per l'elezione di un candidato¹⁷.

Come si è accennato, dopo aver conteggiato le prime preferenze per ciascun candidato, viene calcolata la *Droop quota*, e risultano eletti tutti i candidati le cui prime preferenze, in questo primo conteggio, raggiungano tale quota. Nel caso in cui

Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems, Yale University Press, New Haven, 1989; citato in Farrell D. M *et al.*, "Designing Electoral Institutions...", cit., p. 30). Le ridotte dimensioni dei collegi elettorali sono alla base degli esiti talora poco proporzionali rilevati nella pratica del VST (v. *infra*). Cfr. anche Katz R. S., "The Single Transferable Vote...", cit., pp. 136-137.

14 *Electoral Act, 1992*, art. 118, par. 2 (Irlanda), *General Elections Act, 1991*, art. 71 (Malta).

15 Farrell D. M *et al.*, "Designing Electoral Institutions...", cit., p. 30-32. Peraltro è anche vero che l'elettore australiano può decidere di votare più semplicemente per un partito, il che equivale ad accettare *in toto* l'ordine di preferenze prefissato dal partito in questione.

16 Cfr. *Electoral Act, 1992*, art. 120, par. 1 e *General Elections Regulations, 1991*, art. 8.

17 Cfr. Tideman N., "The Single Transferable Vote", cit., pp. 30-31. Un esempio, ripreso da Farrell (*Comparing Electoral Systems*, cit., pp. 116-119), può aiutare a chiarire il meccanismo della Droop quota. Si può iniziare considerando un collegio uninominale in cui si registrino 100 voti validi: la Droop quota allora sarà pari a $[100/(1+1)]+1=51$. Infatti non è possibile che più di un solo candidato ottenga 51 voti. In questo caso, se un candidato ottiene più di 51 voti, i voti in eccesso non sono "determinanti" per la sua elezione, giacché questa sarebbe avvenuta anche se il candidato avesse ottenuto solo 51 voti. Vi sono dunque 49 voti "inutili" in quanto non contribuiscono all'elezione di alcun candidato. Se aumenta l'ampiezza del collegio, la Droop quota diminuisce: sarà allora pari a $[100/(2+1)]+1=34$ per un collegio di due seggi, 26 per tre seggi, 21 per quattro, e così via. In quest'ultimo caso, il *quoziente naturale* (metodo Hare, comunemente usato nei sistemi proporzionali di lista) sarebbe pari invece a 25. Nella logica della Droop quota, 25 costituirebbe un numero eccessivo, in quanto basterebbe una soglia di 21 voti a garantire che solo quattro candidati siano eletti. Se un candidato riceve più di 21 voti, i voti in eccesso potranno contribuire all'elezione di un altro candidato, piuttosto che restare "superflui".

nessun candidato raggiunga la quota, il candidato con meno voti in prima preferenza viene escluso dalla competizione elettorale, e le sue schede¹⁸ vengono *trasferite* agli altri candidati in gara, sulla base delle seconde preferenze espresse nelle schede stesse: anche se il candidato non può essere eletto, i voti dei suoi elettori in questo modo non vengono “sprecati”, ma serviranno ad eleggere altri candidati. Questo procedimento di eliminazione prosegue fino a quando un candidato, aggiungendo ai propri voti di prima preferenza i voti trasferiti, non raggiunge la quota. Nel caso in cui invece le prime preferenze assegnate ad un candidato superino la quota, i voti in eccesso vengono *trasferiti* ai candidati ancora in gara indicati come successiva preferenza nelle schede.

In quest'ultimo caso, il processo di trasferimento può apparire relativamente più complesso. Infatti non vengono trasferite tutte le schede del candidato in oggetto, ma solo un numero di schede pari alla differenza tra i voti ottenuti e la Droop quota. Queste schede in *surplus* vengono tuttavia trasferite agli altri candidati in proporzione ai voti di successiva preferenza¹⁹ espressi su *tutte* le schede del candidato eletto. Il numero di voti da trasferire a ciascun candidato X sarà allora pari al rapporto tra il *surplus* e il totale delle schede del candidato eletto, moltiplicato per il numero di tali schede che esprimono una seconda preferenza per il candidato X²⁰.

Nel caso in cui vi siano ancora seggi da assegnare dopo i vari trasferimenti dei *surplus*, si procederà ad un ulteriore conteggio in maniera molto simile: si escluderà dalla competizione il candidato con il minor numero di schede, trasferendo le sue schede agli altri candidati in gara sulla base delle successive preferenze. E si

18 Può accadere che non tutte le schede siano *trasferibili*: un voto infatti può essere valido anche se viene espressa una sola preferenza. In questo caso, non essendo indicate preferenze successive, la scheda non può essere trasferita, e viene pertanto archiviata come *non-trasferibile* (cfr. *General Elections Regulations, 1991*, art. 2, par. 5, e *Electoral Act, 1992*, art. 118).

19 Non si tratta necessariamente dei voti di seconda preferenza: è infatti possibile che in alcune schede la seconda preferenza sia accordata ad un candidato che ha già raggiunto la Droop quota con i propri voti di prima preferenza, e che pertanto è già fuoriuscito dalla competizione. In questi casi, chiaramente, si guarderà alle terze e successive preferenze.

20 Cfr. *General Elections Regulations, 1991*, art. 10, e *Electoral Act, 1992*, art. 121. Come si potrà notare dalla lettura di questi due articoli, il processo di trasferimento dei *surplus* può risultare ancora più complesso a causa dell'eventuale presenza di voti non-trasferibili (v. nota 17), eventualità che rende anche meno agevole la lettura degli articoli in questione. Nel caso in cui vi siano voti non-trasferibili, chiaramente, la *ratio* delle norme contenute nelle disposizioni citate è quella di far sì che vengano trasferiti il maggior numero di voti trasferibili, lasciando invece i voti non-trasferibili nel blocco di schede assegnate al candidato già eletto. Per quanto riguarda invece la possibilità che dal calcolo del numero di schede da trasferire risultino dei numeri decimali, questi vengono trattati secondo il metodo dei resti più alti (cfr. *General Elections Regulations, 1991*, art. 10, par. 7, lettera c, e *Electoral Act, 1992*, art. 121, par. 6, lettera c).

continuerà in questo modo finché un candidato non raggiunga la quota, in modo da essere eletto. Se a quel punto resteranno ancora seggi vacanti, si trasferirà l'eventuale *surplus* del candidato eletto, prima di procedere eventualmente ad ulteriori eliminazioni. I conteggi proseguono in questo modo, attraverso trasferimenti dei *surplus* o – in mancanza di questi – trasferimenti dei voti dei candidati eliminati, finché tutti i seggi non sono assegnati.

Bisogna notare che nei procedimenti di trasferimento dei *surplus* entrano fortemente in gioco degli elementi probabilistici. Infatti «il calcolo è basato unicamente sulla *successiva* preferenza indicata nella scheda. Ciò può avere importanti conseguenze nei conteggi seguenti, particolarmente quando lo scarto tra due candidati è minimo. In relazione a *quali* schede sono trasferite dal blocco in una fase precedente del conteggio, un candidato può vincere o perdere.²¹» In altre parole, il trasferimento delle schede tiene conto solo delle preferenze immediatamente successive espresse su ciascuna scheda, e non di tutte le altre. Poiché però il trasferimento dei voti avviene prelevando *materialmente* alcune schede a caso dal blocco di schede di ciascun candidato (in particolare le schede poste in cima al blocco, dopo essere state mischiate²²), sarà il caso a determinare quali delle ulteriori preferenze verranno prese in considerazione nei successivi conteggi. Questo problema è particolarmente rilevante nel caso in cui gli scarti tra i candidati siano minimi, un'eventualità di fatto abbastanza frequente²³. È bene notare che, tuttavia, si tratterebbe di una pecca facilmente correggibile: nell'elezione del Senato australiano, infatti, i trasferimenti non avvengono attraverso un *materiale* spostamento di schede, bensì attraverso un trasferimento *ideale* di *frazioni* di voti, operato in modo tale da prendere in considerazione anche le preferenze ulteriori rispetto a quella immediatamente successiva²⁴.

21 Farrell D. M *et al.*, "Designing Electoral Institutions...", cit., pp. 32-33, corsivo e traduzione nostra.

22 Cfr. *General Elections Regulations, 1991*, art. 10, par. 7, lettera e, e *Electoral Act, 1992*, art. 121, par. 7.

23 Cfr. Gallagher M. (a cura di), *Irish Elections 1922-44: Results and Analysis*, Political Studies Association of Ireland Press, Limerick, 1993; citato in Farrell D. M *et al.*, "Designing Electoral Institutions...", cit., p. 33.

24 Cfr. Farrell D. M., *Comparing Electoral Systems*, cit., p. 123. Si tratta delle c. d. *Senatorial Rules* introdotte in Australia a fine '800 da J. B. Gregory (da qui anche la definizione di *Gregory Procedure*). Peraltro anche questo procedimento non è esente da critiche e controversie. Per approfondire, si veda Tideman N., "The Single Transferable Vote", cit., pp. 33-35. È superfluo precisare che questo procedimento, unito al fatto che le circoscrizioni australiane sono mediamente più ampie, allunga notevolmente i tempi di scrutinio (cfr. Brocchini R., "Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile...", cit., p. 137).

3. L'esperienza del voto singolo trasferibile in Irlanda

L'Irlanda costituisce generalmente il punto di partenza per qualunque studio sulla natura e gli effetti del VST²⁵, e anche per questo motivo si è deciso di inserire questo paragrafo prima di quello relativo all'esperienza maltese. Fin dal raggiungimento dell'indipendenza, ottenuta dalla Gran Bretagna nel 1922, l'Irlanda ha sempre adoperato il VST per le proprie elezioni politiche: si trattava di una scelta favorita anche dal governo britannico, preoccupato che una forma di rappresentanza maggioritaria potesse danneggiare la minoranza protestante ivi presente; ma era anche e soprattutto una scelta operata dalle *élites* politiche irlandesi, che apprezzavano la libertà di scelta che il VST dava agli elettori, ed erano convinte dell'intrinseca equità del sistema²⁶. D'altronde, anche l'elettorato ha più volte manifestato il proprio attaccamento al VST, bocciando con referendum le proposte di riforma elettorale (v. *supra*). Può essere significativo notare come la società irlandese presenti un elevato livello di integrazione: la scelta di un sistema di rappresentanza proporzionale non si pone dunque sul piano della tutela delle minoranze (perfino la minoranza protestante ha preferito votare per i partiti principali, piuttosto che creare un proprio partito su base confessionale)²⁷.

In Irlanda il VST si instaura in un contesto di governo parlamentare, in cui l'esecutivo deve godere della fiducia del *Dáil Éireann* per restare in carica. Nel caso in cui questa fiducia venga a mancare, il Primo Ministro (*Taoiseach*) può rassegnare le dimissioni o, in alternativa, cercare di convincere il Presidente a indire nuove elezioni generali. In questo contesto, il sistema elettorale riveste sicuramente un ruolo di notevole importanza nel consentire la formazione di maggioranze di governo stabili, e la dicotomia rappresentanza/governabilità emerge in tutto il suo rilievo. Può dunque essere utile analizzare la *performance* del sistema irlandese, sia sul piano della proporzionalità che su quello della stabilità di governo.

Abbiamo già accennato ad alcune delle difficoltà che si incontrano nell'applicare i consueti indici di proporzionalità al VST (v. *supra*, nota 3).

25 Cfr. Gallagher M., *Ireland: The Archetypal Single Transferable Vote System* (1997), in <http://www.aceproject.org/regions-en/europe/europe-case-studies/ireland-the-archetypal-single-transferable-vote-system-1997/view>, 7 novembre 2006.

26 *Ibidem*.

27 *Ibidem*.

Generalmente vengono misurati gli scarti tra la percentuale di prime preferenze e la percentuale di seggi ottenuti da ciascun partito, ma una tale misura non può che essere imprecisa e incompleta, non tenendo conto delle preferenze successive alla prima, che pure sono decisive nel determinare i risultati elettorali²⁸. Inoltre, nel valutare la proporzionalità degli esiti del VST, non si può prescindere dalle dimensioni dei collegi elettorali, un fattore estremamente rilevante nella spiegazione di eventuali esiti disproportionali. In particolare, la proporzionalità del VST in Irlanda è fortemente limitata dalle ridotte dimensioni delle circoscrizioni, a ciascuna delle quali vengono mediamente assegnati solo quattro seggi²⁹.

Ciononostante, il sistema «ha generalmente prodotto esiti altamente proporzionali»³⁰, se si considera che il partito più forte (*Fianna Fáil*) nel periodo 1945-1992 è stato mediamente sovrarappresentato di soli tre punti percentuali (48% dei seggi con 45% dei voti di prima preferenza)³¹. Anche il secondo partito (*Fine Gael*) è stato mediamente sovrarappresentato, sebbene in misura minore. Il terzo partito (quasi sempre il Partito Laburista) è stato mediamente sottorappresentato, ma in misura ancora minore³². La proporzionalità del sistema è diminuita tuttavia nelle elezioni del 1997 del 2002, in cui si sono avuti gli esiti storicamente più disproportionali mai registrati: con circa 41% dei voti di prima preferenza il *Fianna Fáil* ha ottenuto circa 48% dei seggi del *Dáil*. Questi risultati sono stati imputati alle ridotte dimensioni dei collegi elettorali, unite alla capacità dei candidati del *Fianna Fáil* di attirare molte delle seconde e terze preferenze degli elettori di altri partiti³³. Il risultato delle ultime elezioni, tenutesi nel maggio 2007, è stato leggermente più proporzionale: con il 41,56% di prime preferenze il *Fianna Fáil* si è visto assegnare il 46,67% dei seggi del *Dáil Éireann*.

Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, l'elevata proporzionalità degli esiti elettorali irlandesi non ha coinciso con frammentazione del sistema partitico e crisi di governabilità. Il numero effettivo di partiti a livello parlamentare, calcolati secondo il criterio di Laakso e Taagepera, risulta compreso tra 2,38 e 3,63

28 Cfr. Gallagher M., "Il Comportamento Elettorale in Irlanda dal 1969 al 1997", in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, vol. 40, 1998, p. 95.

29 *Ibidem*.

30 Gallagher M., *Republic of Ireland: The Single Transferable Vote in Action*, in http://www.aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_ie/view, 7 novembre 2006.

31 *Ibidem*.

32 Brocchini R., "Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile...", cit., p. 148.

33 Gallagher M., *Republic of Ireland...*, cit.

in tutte le elezioni tra il 1945 e il 1996³⁴. Dal 1932 in poi si sono succeduti numerosi governi monopartitici del *Fianna Fáil*, interrotti raramente da governi di coalizione formati dagli altri partiti maggiori. A partire dal 1989, un calo dei consensi registrati dai maggiori partiti ha portato i governi di coalizione (spesso formati dal *Fianna Fáil*, congiuntamente al partito minore dei Democratici Progressisti) a diventare la norma. La durata media dei governi (circa tre anni)³⁵ non è tuttavia diminuita: basti considerare che le due legislature iniziate nel 1997 e nel 2002 sono entrambe durate i cinque anni previsti dalla Costituzione, e hanno visto due governi guidati dallo stesso Primo Ministro (Bertie Ahern), il quale è stato anche inizialmente a capo del governo formato nel 2007. L'instabilità dei governi dunque non ha generalmente costituito un problema per l'Irlanda. Può sorprendere che le critiche mosse dal *Fianna Fáil* al VST, e la proposta di adottare il *first-past-the-post* (v. *supra*, nota 12), si basassero proprio sull'assunto che un sistema maggioritario fosse auspicabile per aumentare la stabilità dei governi: tuttavia si trattava probabilmente di un pretesto, dal momento che proprio il *Fianna Fáil* avrebbe beneficiato maggiormente della riforma elettorale³⁶.

Vi sono tuttavia anche altri rilievi critici che vengono sollevati contro il VST sulla base dell'esperienza irlandese. In particolare, alcuni ritengono che il VST sia alla base di un eccessivo localismo della politica irlandese, provocato dall'accesa competizione intrapartitica tra i candidati di ciascun collegio³⁷: per poter prevalere sugli altri candidati del proprio partito, ciascun politico avrebbe un forte incentivo ad occuparsi dei problemi rilevanti per il proprio elettorato locale, trascurando le questioni di interesse nazionale. Si tratta di una critica difficilmente valutabile³⁸; secondo alcuni autori, il localismo della politica irlandese dovrebbe essere ricondotto

34 Lijphart A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven – London, 1999; trad. it. a cura di Luca Verzichelli, *Le Democrazie Contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 89-97. Nelle ultime elezioni (2007) il numero effettivo di partiti a livello parlamentare si è attestato all'interno di questi due valori, a 3,02 (calcolato sulla base dei dati forniti dal *Dáil Éireann*, disponibili online in http://www.oireachtas.ie/documents/publications/Electoral_Handbook1.pdf).

35 Gallagher M., *Ireland: The Archetypal Single Transferable Vote System...*, cit.

36 Gallagher M., "Il Comportamento Elettorale in Irlanda...", cit., p. 93.

37 Cfr. Marsh M., "Candidate Centred but Party Wrapped: campaigning in Ireland under STV", in Bowler S. e B. Grofman (a cura di), *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote*, Michigan University Press, 2000. Disponibile online in http://www.tcd.ie/Political_Science/Staff/Michael.Marsh/LagunaBeach.pdf, 7 novembre 2006, pp. 3-4.

38 Gallagher M., "Il Comportamento Elettorale in Irlanda...", cit., p. 96.

piuttosto alla cultura politica degli elettori, e non sarebbe influenzato dal sistema elettorale in uso³⁹.

4. L'esperienza del voto singolo trasferibile a Malta

È ben nota la c.d. "legge" di Duverger, secondo cui i sistemi proporzionali tenderebbero a generare multipartitismo. Riferendosi al piccolo numero di partiti presenti in Irlanda, William Riker ha parlato di un «controesempio devastante» per quella legge⁴⁰. Da questo punto di vista, il caso maltese rappresenta una controevidenza empirica ancora più eclatante: già da prima di ottenere l'indipendenza dalla Gran Bretagna, la Repubblica di Malta ha sviluppato il proprio sistema partitico secondo le linee di un bipartitismo puro, in cui il Partito Nazionalista e il Partito Laburista si alternano alla guida di governi monopartitici⁴¹.

Anche Malta, come l'Irlanda, è una repubblica parlamentare, in cui la Camera dei Rappresentanti (parlamento unicamerale) ha un ruolo politico centrale, accordando la fiducia al governo. Proprio come l'Irlanda, anche Malta segue il modello Westminster, in cui la maggioranza parlamentare è dominata dal leader dell'esecutivo attraverso una ferrea disciplina di partito. La forza dei partiti nel caso maltese può sembrare paradossale, essendo il VST un sistema elettorale basato per sua natura sui candidati. Di fatto, storicamente i candidati indipendenti non hanno mai avuto molto successo. La cultura politica maltese è incentrata sull'appartenenza partitica, e la competizione tra i partiti ha spesso assunto caratteri di faziosità molto accesa, sfociando talora in episodi di violenza politica⁴². Anche la struttura delle schede elettorali maltesi rispecchia questo ruolo predominante dei partiti, dal momento che i candidati vengono separati sulla base della loro appartenenza partitica⁴³ (in Irlanda invece questa distinzione non viene operata: i candidati vengono

39 Cfr. Farrell D. M *et al.*, "Designing Electoral Institutions...", cit., p. 25; Sinnot R., "The Electoral System", in Coakley J. e M. Gallagher (a cura di), *Politics in the Republic of Ireland*, PSAI Press, Limerick, 1996; citato in Gallagher M., "Il Comportamento Elettorale in Irlanda...", cit., p. 96.

40 Riker W. H., "Duverger's Law Revisited", in Grofman B. e A. Lijphart (a cura di), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986; citato in Gallagher M., "Il Comportamento Elettorale in Irlanda...", cit., p. 96.

41 Brocchini R., "Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile...", cit., p. 143.

42 Ivi, pp. 141-142. La forte polarizzazione della cultura politica maltese è stata spesso addotta come causa dell'elevatissima partecipazione elettorale (l'affluenza alle urne nelle ultime elezioni ha superato il 95%).

43 *General Elections Act, 1991*, art. 49.

indicati individualmente in ordine alfabetico, non divisi per partito⁴⁴).

Dal punto di vista della frammentazione partitica, dunque, il VST maltese sembra operare esattamente come un sistema maggioritario uninominale. Questa somiglianza emerge ancora più forte se gli esiti elettorali maltesi vengono analizzati sotto il profilo della proporzionalità. Da questo punto di vista, vi sono sempre state delle distorsioni più o meno accentuate⁴⁵, attribuite principalmente alle ridotte dimensioni dei collegi elettorali⁴⁶. Queste distorsioni raggiunsero tuttavia il culmine nel 1981, anno in cui si verificò una situazione assolutamente paradossale per un sistema proporzionale: il Partito Laburista si vide assegnare infatti la maggioranza assoluta in parlamento (34 dei 65 seggi), nonostante la maggioranza assoluta dei voti di prima preferenza a livello nazionale fosse stata ottenuta dal Partito Nazionalista⁴⁷.

Si è visto nel paragrafo precedente come esiti altamente disproportionali – almeno in apparenza, basandosi infatti solo sull'analisi delle sole prime preferenze – si siano verificati anche in Irlanda. Nel caso irlandese, la motivazione risiedeva in parte nella capacità del partito avvantaggiato di ottenere le seconde e terze preferenze degli elettori che avevano indicato candidati di altri partiti come prima preferenza⁴⁸. Questa spiegazione non può tuttavia essere invocata nel caso maltese: l'appartenenza partitica, come si è visto, è così fortemente sentita dagli elettori maltesi, che il numero di voti trasferiti da un partito all'altro risulta veramente trascurabile. Generalmente l'elettore maltese ordina le proprie preferenze per i candidati del proprio partito, senza indicare alcuna preferenza per i candidati dell'altro: piuttosto che trasferire il proprio voto all'altro partito, preferisce che esso venga sprecato⁴⁹. In assenza di trasferimenti interpartitici, bisogna chiaramente formulare ipotesi esplicative diverse. In particolare, in quell'occasione il Partito Nazionalista accusò il precedente governo laburista di aver intenzionalmente

44 *Electoral Act, 1992*, art. 88. Ad ogni modo, anche in Irlanda viene indicata l'eventuale affiliazione partitica di fianco al nome del candidato.

45 Brocchini R., "Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile...", cit., p. 143.

46 Hirczy de Miño W. P. e J. C. Lane, "STV in Malta: some surprises", in *Representation*, vol. 34, n. 1, 1996, pp. 24-25. In particolare, il Partito Nazionalista è stato generalmente sovrarappresentato a spese dei partiti minori.

47 Hirczy de Miño W. P., *Malta: STV With Some Twists*, in http://www.aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_mt/view, 7 novembre 2006.

48 Da questo punto di vista, si potrebbe sostenere che la disproportionalità degli esiti elettorali irlandesi sia per certi versi più apparente che reale.

49 Hirczy de Miño W. P. e J. C. Lane, "STV in Malta...", cit., p. 23.

manipolato i confini delle circoscrizioni elettorali in modo da ottenere un ingiusto vantaggio⁵⁰. Si tratterebbe dunque di un classico esempio di *gerrymandering*, fenomeno generalmente studiato con riferimento ai sistemi maggioritari uninominali: anche sotto questo aspetto, dunque, il VST opererebbe in modo alquanto anomalo per un sistema proporzionale.

Le accuse di *gerrymandering* non furono mai provate (anche se effettivamente i confini circoscrizionali tracciati per le elezioni del 1981 sembrano abbastanza insoliti, e può apparire sospetto che il Partito Laburista in quell'occasione abbia riportato un rapporto favorevole tra voti e seggi in ben 10 delle 13 circoscrizioni⁵¹). Ad ogni modo, i risultati elettorali del 1981 portarono ad una vera e propria crisi istituzionale: i deputati del Partito Nazionalista infatti, contestando gli esiti delle elezioni, decisero di non prendere parte alle sedute della Camera, mettendo così in dubbio la legittimità stessa del sistema⁵². Il boicottaggio nazionalista giunse al termine quando i due partiti si accordarono per arrivare ad una riforma costituzionale che avrebbe impedito il ripetersi di situazioni simili.

Nel 1987 entrò in vigore un emendamento all'art. 52 della Costituzione⁵³, per cui nel caso in cui un partito ottenesse la maggioranza assoluta dei voti di prima preferenza a livello nazionale, senza ottenere una simile maggioranza a livello parlamentare, il numero dei deputati sarebbe stato aumentato in misura tale da conferire a tale partito la maggioranza dei seggi della Camera. Più recentemente, l'art 52 è stato di nuovo emendato⁵⁴ in maniera simile per tenere conto della possibilità che, nel caso in cui si presentino più di due partiti ma solo due ottengano seggi, la maggioranza assoluta dei seggi venga assegnata al partito che abbia ottenuto quantomeno la maggioranza relativa dei voti di prima preferenza nazionali. Queste disposizioni (conosciute come *majority rule*) hanno poi trovato applicazione in occasione delle elezioni del 1987, del 1996, e nelle ultime elezioni del marzo 2008. La dottrina⁵⁵ ha evidenziato come queste norme finiscano per alterare notevolmente il significato del voto nel VST maltese. Il voto di prima preferenza, infatti, non costituisce più solo l'indicazione del candidato individualmente preferito in una scala

50 Hirczy de Miño W. P., *Malta: STV With Some Twists*, cit.

51 Hirczy de Miño W. P. e J. C. Lane, "STV in Malta...", cit., pp. 5-6.

52 Hirczy de Miño W. P., *Malta: STV With Some Twists*, cit.

53 *Act IV*, 1987, art. 3.

54 *Act XI*, 1996, art. 2.

55 Hirczy de Miño W. P., *Malta: STV With Some Twists*, cit.

ordinale, ma diventa anche un voto categorico per un partito: nel contesto di un sistema bipartitico, è l'espressione di una preferenza categorica per conferire all'uno o all'altro partito l'incarico di formare il governo. A queste condizioni, Malta si allontana non più solo nella pratica, ma anche formalmente, dal modello puro di VST.

5. Conclusione

L'esperienza del VST in Irlanda e a Malta dimostra come non sia possibile apprezzare gli effetti di una formula elettorale a prescindere dalle condizioni in cui questa venga applicata, che si tratti di fattori istituzionali (come ad esempio le dimensioni dei collegi elettorali) o anche semplicemente culturali. A causa di questi fattori il VST, concepito come sistema di rappresentanza proporzionale basato sui candidati, può avere gli effetti tipici di un *first-past-the-post* incentrato sui partiti (come nel caso di Malta). A causa di questi fattori, il VST potrebbe arrivare a fornire un improbabile esempio di sistema proporzionale caratterizzato piuttosto da un'elevata governabilità che non da un'equa rappresentanza.

Ad ogni modo, il carattere assolutamente distintivo del VST consiste nel combinare la rappresentanza proporzionale con la scelta ordinale dei candidati da parte dell'elettore, piuttosto che dei partiti. Anche i sistemi proporzionali a lista aperta consentono di operare una simile scelta, ma in misura sostanzialmente inferiore: attraverso il VST, infatti, gli elettori potenzialmente non esprimono le proprie preferenze per i candidati di un partito, ma scelgono i candidati a prescindere dai partiti⁵⁶. Si è visto come nel caso di Malta questa potenzialità resti del tutto irrealizzata. Nell'esperienza irlandese, tuttavia, non sono rari i voti accordati su base geografica locale piuttosto che partitica⁵⁷: alcuni elettori, ad esempio, preferiscono assegnare le proprie preferenze ai candidati della propria città, indipendentemente dall'appartenenza partitica.

Non è possibile valutare empiricamente l'efficacia del VST sul piano della tutela delle minoranze: sia l'Irlanda che Malta infatti rappresentano casi di società ben integrate, senza notevoli fratture di carattere etnico o religioso. Semmai, il VST irlandese potrebbe essere considerato come una misura istituzionale introdotta al fine di proteggere una minoranza, ma rivelatasi poi inutile nella pratica: come si è

56 Katz R. S., "The Single Transferable Vote...", cit., p. 145.

57 Gallagher M., "Il Comportamento Elettorale in Irlanda...", cit., pp. 92-93.

visto, infatti, la Gran Bretagna appoggiò la scelta del VST in Irlanda al fine di tutelare la minoranza protestante ivi presente, ma i protestanti irlandesi hanno poi finito per accordare il loro voto ai partiti principali, piuttosto che formare partiti confessionali minoritari.

Formalmente, tuttavia, il VST potrebbe consentire un'adeguata rappresentanza alle minoranze, a condizione che queste, nelle circoscrizioni in cui fossero presenti, costituissero una percentuale della popolazione pari almeno alla *Droop quota*⁵⁸ (nel caso maltese questa equivale al 17%; in Irlanda è mediamente maggiore, ma potrebbe essere diminuita aumentando l'ampiezza delle circoscrizioni). Anche qui ad ogni modo entrano in gioco fattori diversi dalla semplice formula elettorale o dalla composizione statistica della popolazione: i protestanti irlandesi, come abbiamo visto, non hanno sfruttato la possibilità di avere una rappresentanza specifica delle proprie istanze; allo stesso modo, *mutatis mutandis*, Malta presenta una delle quote più basse di donne in Parlamento di tutto il mondo occidentale, sebbene le elettrici maltesi possano teoricamente ottenere almeno il 40% dei seggi in ciascuna circoscrizione⁵⁹. Anche sotto questo aspetto, dunque, la lezione che si può ricavare dall'analisi del VST in Irlanda e Malta consiste in un monito contro le facili generalizzazioni e contro l'analisi astratta delle formule elettorali a prescindere dalla loro attuazione pratica. La rappresentatività e la governabilità di un sistema non costituiscono necessariamente due istanze contrapposte: l'Irlanda, da questo punto di vista, costituisce un ottimo esempio di come si possa raggiungere un punto di mediazione. D'altro canto, è anche vero che gli effetti delle legislazioni elettorali non sono sempre facilmente prevedibili: l'esempio di Malta mostra come, in relazione al contesto socio-culturale e all'interazione con altri fattori istituzionali (quali ad esempio l'ampiezza e i confini delle circoscrizioni), una formula elettorale può produrre esiti radicalmente opposti a quelli normalmente prevedibili.

* Dottore in Relazioni Internazionali - LUISS Guido Carli, Roma

58 Hirczy de Miño W. P., *Malta: STV With Some Twists*, cit.
59 *Ibidem*.

Bibliografia

Brocchini R., "Il Livello di Proporzionalità del Voto Singolo Trasferibile: un confronto con il voto alternativo", in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, vol. 43, 2000, pp. 127-161.

Farrell D. M., *Comparing Electoral Systems*, Palgrave Macmillan, 1998.

Farrell D. M., M. Mackerras e I. McAllister, "Designing Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences", in *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 24-43.

Gallagher M., "Il Comportamento Elettorale in Irlanda dal 1969 al 1997", in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, vol. 40, 1998, pp. 71-100.

Gallagher M., *Ireland: The Archetypal Single Transferable Vote System (1997)*, in <http://www.aceproject.org/regions-en/europe/europe-case-studies/ireland-the-archetypal-single-transferable-vote-system-1997/view>, 7 novembre 2006.

Gallagher M., *Republic of Ireland: The Single Transferable Vote in Action*, in http://www.aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_ie/view, 7 novembre 2006.

Hirczy de Miño W. P., *Malta: STV With Some Twists*, in http://www.aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_mt/view, 7 novembre 2006.

Hirczy de Miño W. P. e J. C. Lane, "STV in Malta: some surprises", in *Representation*, vol. 34, n. 1, 1996, pp. 21-28.

Katz R. S., "The Single Transferable Vote and Proportional Representation", in Lijphart A. e B. Grofman (a cura di), *Choosing an Electoral System: issues and alternatives*, Praeger, 1984, pp. 135-145.

Lijphart A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven – London, 1999; trad. it. a cura di Luca Verzichelli, *Le Democrazie Contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Marsh M., "Candidate Centred but Party Wrapped: campaigning in Ireland under STV", in Bowler S. e B. Grofman (a cura di), *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote*, Michigan University Press, 2000. Disponibile online in http://www.tcd.ie/Political_Science/Staff/Michael.Marsh/LagunaBeach.pdf, 7 novembre 2006.

Tideman N., "The Single Transferable Vote", in *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n. 1, 1995, pp. 27-38.