

RICCARDO DE CARIA

**IL MERITO ALLE URNE?  
LA RICERCA DI UN SISTEMA  
ELETTORALE MERITOCRATICO  
E I SUOI TROPPI INCONVENIENTI**

*Una impasse caratterizza le democrazie moderne: esse hanno come principio fondamentale l'uguaglianza politica, tuttavia (a differenza delle democrazie antiche, che usavano il sorteggio) ricorrono al voto, una pratica che a ben vedere va in direzione opposta alla tutela dell'uguaglianza, determinando una scelta di alcuni e l'esclusione di altri. Per cercare di riconciliare questa contraddizione, le democrazie devono ricorrere a una considerevole quantità di regole. Fra esse, quelle volte alla trasformazione dei voti in seggi (i sistemi elettorali). Posto che le moderne democrazie non possono fare a meno di regole come i sistemi elettorali, esistono soluzioni preferibili a quelle attualmente adottate? Traendo spunto dagli studi di public choice e sul cosiddetto elitismo democratico, l'articolo considera in particolare le alternative che mirano a favorire la promozione del merito. Si analizzano così soluzioni estreme come la concessione del voto solo a chi lo abbia meritato o l'attribuzione di un voto plurimo in funzione del merito (proposta che risale a Mill), nonché alcune ipotesi più realistiche. Gli ostacoli e le obiezioni sono troppi, specialmente per le ipotesi più radicali, e appare più praticabile ridurre sensibilmente il potere di cui dispongono gli eletti, così che, «meritevoli» o no, essi non possano comunque incidere troppo sulla libertà individuale.*

«Biblioteca della libertà»  
Direttore: Pier Giuseppe Monateri

ISSN 2035-5866  
Rivista quadrimestrale online del Centro Einaudi  
[\[www.centroeinaudi.it/centro/bdl.html\]](http://www.centroeinaudi.it/centro/bdl.html)  
Direttore responsabile: Giorgio Frankel  
© 2010 Centro di Ricerca e Documentazione  
"Luigi Einaudi"



RICCARDO DE CARIA

**IL MERITO ALLE URNE?  
LA RICERCA DI UN SISTEMA  
ELETTORALE MERITOCRATICO  
E I SUOI TROPPI INCONVENIENTI**

«The best argument against democracy is a five minute conversation with the average voter» (Winston Churchill)

«The mythology of our age is not religious, but political, and its chief myths seem to be 'representation' of the people, on the one hand, and the charismatic pretension of political leaders to be in possession of the truth and to act accordingly, on the other»  
(Bruno Leoni, *Freedom and the Law*)

«È assurdo o meglio inconcludente vagheggiare un modo diverso di fare politica con attori e mosse diverse senza tener conto che per farlo bisogna mutare le regole che hanno creato quegli attori e predisposto quelle mosse»  
(Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*)

**1. ESISTE, ED È DESIDERABILE, UN MODO PER ATTRIBUIRE IL VOTO PER MERITI?**

Nel confronto tra democrazie antiche e moderne<sup>1</sup>, si è soliti ritenere che le seconde garantiscano il principio di uguaglianza politica assai più di quanto non facessero le prime. Tale affermazione è basata naturalmente sul fatto che le democrazie moderne sono fondate sul suffragio universale, mentre le democrazie antiche garantivano il voto solo a una quantità di persone molto ristretta.

Tuttavia, considerare soltanto l'estensione del diritto di voto sarebbe riduttivo: infatti, se guardiamo a un altro aspetto, più raramente preso in esame, la questione si rivela più complessa. In particolare, se anziché all'elettorato attivo guardiamo a come vengono scelti i titolari delle cariche pubbliche, notiamo che tendenzialmente le democrazie degli antichi ricorrevano al sorteggio, mentre le democrazie moderne ricorrono all'elezione, al voto<sup>2</sup>.

Ringrazio Alberto Musy, Luca Ricolfi, Carlo Lottieri e Adriano Gianturco Gulisano per i preziosissimi commenti a una precedente stesura di questo lavoro; naturalmente, le opinioni qui espresse sono formulate a titolo del tutto personale e non implicano in alcun modo adesione da parte loro.

<sup>1</sup> Quasi di *routine*, ma d'obbligo, la citazione del celeberrimo discorso di Benjamin Constant, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, 1819.

<sup>2</sup> Cfr. al riguardo B. Manin, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano 1992. Dello stesso autore, si veda anche *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna 2010.

Tra i due metodi, sembra essere il sorteggio a tutelare maggiormente l'uguaglianza politica: il voto, infatti, nega in radice l'uguaglianza dei candidati, ed è fondato sulla selezione di alcuni e l'esclusione di altri, mentre il sorteggio è l'unica tecnica che pone davvero tutti i cittadini sullo stesso piano<sup>3</sup>. Ma se questo è vero, allora il nesso democrazia dei moderni-uguaglianza politica si complica, e non sembra più così scontato che la democrazia moderna sia effettivamente in grado di raggiungere il proprio obiettivo fondamentale. A ciò si deve aggiungere quanto si ricava dagli studi sul cosiddetto elitismo democratico, secondo il quale «in una poliarchia il potere politico è esercitato mediante un'alternanza tra diverse élites mobili e aperte»<sup>4</sup>, ovvero non è realmente esercitato dal popolo, ma è di fatto in mano a gruppi che si alleano e scontrano tra di loro nel tentativo di prevalere sugli altri.

Del resto, il comportamento razionale per gli elettori è quello di rimanere ignoranti di politica, poiché il costo richiesto dal restare informati supera di gran lunga il potenziale beneficio che ne possono ricavare, essendo insignificante la possibilità che il loro voto possa incidere sull'esito finale di una elezione, e quindi non vale la pena dedicare tempo per esercitare un voto informato (si tratta del fenomeno della cosiddetta ignoranza razionale, descritto per primo da Anthony Downs<sup>5</sup>).

A sua volta, l'orientamento cosiddetto della *public choice theory* ha fatto leva su questa intuizione di Downs e ha mostrato come nelle moderne democrazie molto spesso non siano gli elettori a scegliere i loro rappresentanti, ma determinati soggetti a «farsi eleggere» dai concittadini: anche in questo caso, individui particolarmente potenti sono in grado di orientare a proprio favore l'esito di un'elezione, con i mezzi più diversi, e pure da questo punto di vista l'ideale egualitario scricchiola sotto i colpi del disincantato realismo della *public choice*.

Per cercare di perseguire comunque il suo ideale, la democrazia ha quindi bisogno di una serie di regole e accorgimenti che neutralizzino per quanto possibile il ruolo di élites e gruppi di interesse, ma questo ricorso a specifiche misure di autopromozione rischia di farla cadere nella trappola della tecnocrazia, ossia nella prevalenza dell'asettico burocratismo sui contenuti ideologico-valoriali che essa si proponeva di favorire. In altri termini, la democrazia non è in grado di raggiungere i propri ambiziosi obiettivi

<sup>3</sup> In questo senso, si vedano le osservazioni di C. Lottieri, *Democrazia: una minaccia per la libertà?* [<http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=4184>]. L'autore ricorda al riguardo la seguente citazione di Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* (1748), II, 2: «l'estrazione a sorte è nella natura della democrazia; l'elezione è nella natura dell'aristocrazia. Il sorteggio è un modo di eleggere che non offende nessuno; lascia ad ogni cittadino una ragionevole speranza di servire il proprio paese». A proposito di sorteggio come metodo di selezione, si può ricordare la curiosa ricerca di tre studiosi italiani, A. Pluchino, A. Rapisarda e C. Garofalo, che nell'articolo *Peter Principle Revisited: A Computational Study* («Physica A», 389, 2010, p. 467 e seguenti, <http://arxiv.org/abs/0907.0455>) hanno «dimostrato matematicamente che le organizzazioni gerarchiche diventerebbero più efficienti se le promozioni avvenissero a caso», e per questo hanno ricevuto il Premio Ig-Nobel 2010 in Management.

<sup>4</sup> Così G. Sola, *Elites* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali* (Treccani). Ad aver dato avvio agli studi sull'elitismo democratico è P. Bachrach, autore nel 1967 di *The Theory of Democratic Elitism* (Little Brown, Boston). Si veda la bibliografia ivi contenuta per i principali testi sull'elitismo: com'è noto, due dei maggiori studiosi dell'argomento sono gli italiani Mosca e Pareto.

<sup>5</sup> A. Downs, *Teoria economica della democrazia* [1957], Il Mulino, Bologna 1988, p. 290 e seguenti.

senza ricorrere a un fitto apparato di regole del gioco, che rischiano però di prendere il sopravvento: infatti, a regole non (più) soddisfacenti cercano di porre rimedio nuove regole, e questo processo fa sì che le regole finiscano con l'occupare uno spazio preponderante nell'edificio democratico.

Ciò restringe progressivamente gli spazi di libertà, ponendo l'individuo singolo in una non facile condizione di *impasse*: da un lato, egli, quando si trova in minoranza, subisce le conseguenze delle decisioni delle *élites* dominanti, che incidono direttamente sulla sua sfera personale; dall'altro, le sue possibilità d'azione sono inevitabilmente ristrette dalle regole introdotte per impedire che il peso delle *élites* dominanti divenga insostenibile.

Come porsi davanti a questo scenario? Posto che la reistituzione del sorteggio non può neppure entrare in discussione, occorre muoversi nell'ambito delle regole, prendendo per assunto lo scenario «tecnocratico» e andando in cerca di possibili meccanismi che migliorino le regole attuali.

L'obiettivo di fondo di una riflessione di questo tipo è quindi tentare di rispondere all'*impasse* descritta e al problema della condizione individuale nelle moderne democrazie ricercando accorgimenti utili allo scopo. Un principio guida sufficientemente condivisibile cui ispirarsi sembra essere quello della promozione del merito, ovvero la ricerca di strumenti per far sì che la qualità degli eletti sia «migliore», sulla base dell'assunto che eletti «migliori» accrescerebbero la qualità della democrazia e migliorerebbero la condizione dell'individuo sotto di essa.

In effetti, la promozione del merito è obiettivo in astratto largamente condiviso in democrazia, anche se poi di fatto raramente si approfondisce quali regole siano in concreto in grado di realizzarla efficacemente, nei diversi campi in cui questo obiettivo viene in rilievo. Questo lavoro considera quindi alcune delle possibili regole volte a favorire il merito in sede elettorale, cioè a rendere più probabile l'elezione di candidati «più meritevoli», chiedendosi da un lato se tali regole siano tecnicamente praticabili e dall'altro se, quand'anche lo siano, la meritocrazia sia concettualmente auspicabile in ambito elettorale.

La premessa è che le varie regole che governano un'elezione, che vanno sotto il generico nome di «sistema elettorale», influenzano in modo determinante la scelta da parte degli elettori di chi li andrà a rappresentare<sup>6</sup>. Di conseguenza, agendo sul sistema elettorale si può influenzare la natura degli eletti, e quindi eventualmente favorire l'elezione di candidati «più meritevoli», obiettivo che a prima vista può sembrare agevolmente condivisibile.

Infatti, avere candidati in generale «più meritevoli» pare molto utile se si vuole che gli eletti perseguano politiche pro merito: è assai più probabile che regole di promozione del merito vengano adottate da candidati a loro volta meritevoli e scelti almeno in

<sup>6</sup> Bisogna infatti tener sempre presente la lezione dell'economista Douglass North sull'importanza delle «istituzioni» per l'economia e il suo sviluppo: in altri termini, «le istituzioni contano», come riassume efficacemente Walter Santagata nell'*incipit* della *Presentazione* alla traduzione italiana dell'importante volume di North *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia* (Il Mulino, Bologna 1994). È necessario ricordare questa lezione quando si riflette, come si farà in questo lavoro, di regole e di loro possibili modifiche per ottenere risultati più soddisfacenti, anche dal punto di vista economico.

una certa misura sulla base del merito, e quindi certamente più sensibili al tema, piuttosto che da candidati selezionati sulla base del solo *numero* di voti<sup>7</sup>, voti che hanno tutti lo stesso peso<sup>8</sup>. Non si tratta tanto di scegliere tra le due grandi alternative, proporzionale e maggioritario, quanto piuttosto di passare in rassegna una serie di regole e accorgimenti in certa misura validi nell'ambito di entrambi. Naturalmente, le ipotesi che esamineremo qui, tenendo come punto di osservazione principale l'Italia, non sono necessariamente le migliori: ciò che conta è fare un piccolo *brainstorming*, come base di partenza per iniziare a capire quanto la meritocrazia elettorale sia effettivamente praticabile; il giudizio sulla praticabilità influenzerà poi anche in parte quello sulla desiderabilità, che svolgeremo alla fine.

Il primo accorgimento considerato non riguarda tanto le regole sul sistema elettorale, ma è comunque strettamente connesso al tema trattato (par. 2); il secondo è l'ipotesi più estrema, che non si può non prendere in esame, sia pure per scartarla (par. 3); il terzo accorgimento costituisce un approfondimento di tale ipotesi (par. 4); il quarto consiste in regole effettivamente sperimentate in altri contesti e che potrebbero rivelarsi utili allo scopo (par. 5). Infine, cercheremo di trarre un bilancio dell'analisi svolta, os-

<sup>7</sup> Per la verità, la legge Calderoli (21 dicembre 2005, n. 270), introducendo lunghe liste bloccate, ha stabilito come determinante per essere eletti al Parlamento un criterio ancor più discutibile del mero numero, cioè di fatto il grado di buoni rapporti coi segretari dei partiti. In questa sede facciamo però riferimento a sistemi più «normali», indifferentemente proporzionali o maggioritari, in cui la scelta di chi viene eletto dipende effettivamente soltanto dal *numero* di voti ottenuti (e ci si chiede se sia possibile e auspicabile farla dipendere da altri criteri). In linea di massima, qualunque sistema attualmente praticato, all'estero e in Italia (da quello precedentemente in vigore per le elezioni politiche, cosiddetto *Mattarellum*, a quelli previsti per le elezioni regionali e locali), ha questa caratteristica. Va osservato peraltro che la legge Calderoli si presta di per sé all'entrata in Parlamento di soggetti altamente «meritevoli», se solo i segretari dei partiti decidono di candidarli ai primi posti delle liste, ma sembrano essere troppi gli incentivi in senso contrario perché ciò accada in modo regolare e numericamente consistente. Un interessante confronto tra la «qualità» degli eletti con liste bloccate e degli eletti con preferenza è stato condotto recentemente da P. Balduzzi, *Cooptati o votati: come selezionare politici migliori?*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 7 maggio 2010.

<sup>8</sup> A questo proposito, non si può fare a meno di ricordare il provocatorio saggio dell'economista italiano Carlo M. Cipolla, *Le leggi fondamentali della stupidità umana* (pubblicato nel suo *Allegra ma non troppo*, Il Mulino, Bologna 1988, p. 41 e seguenti). Nel paragrafo intitolato *Stupidità e potere*, egli scrive: «Come tutte le creature umane, anche gli stupidi influiscono sulle altre persone con intensità molto varia. [...] Il potenziale di una persona stupida di creare danni dipende da due fattori principali. Innanzitutto esso dipende dal fattore genetico. [...] Il secondo fattore che determina il potenziale di una persona stupida deriva dalla posizione di potere e di autorità che occupa nella società. Tra burocrati, generali, politici e capi di stato, si ritrova l'aurea percentuale [...] di individui fondamentalmente stupidi la cui capacità di danneggiare il prossimo [è] pericolosamente accresciuta dalla posizione di potere che [occupano]. [...] La domanda che spesso si pongono le persone ragionevoli è in che modo e come mai persone stupide riescano a raggiungere posizioni di potere e di autorità. Classe e casta [...] furono gli istituti sociali che permisero un flusso costante di persone stupide in posizioni di potere nella maggior parte delle società preindustriali. Nel mondo industriale moderno, [...] al posto di classe e casta, ci sono partiti politici, burocrazia e democrazia. All'interno di un sistema democratico, le elezioni generali sono uno strumento di grande efficacia per assicurare il mantenimento stabile della frazione [di stupidi] fra i potenti. Va ricordato che [un certo numero di] persone che votano sono stupide e le elezioni offrono loro una magnifica occasione per danneggiare tutti gli altri, senza ottenere alcun guadagno dalla loro azione. Esse realizzano questo obiettivo, contribuendo al mantenimento del livello [d]i stupidi tra le persone al potere».

servando tra l'altro come il tema interroghi e provochi tanto chi, per usare categorie bobbiane, ritiene che il bene supremo sia la libertà, quanto chi mette invece al primo posto l'uguaglianza: sia i primi sia i secondi hanno in materia opinioni potenzialmente contraddittorie, potendo giungere a preferire una certa soluzione se seguono alcuni loro principi, o invece una opposta se fanno riferimento ad altri principi che ritengono astrattamente altrettanto importanti (par. 6).

## **2. NEL DUBBIO CHE IL SISTEMA ELETTORALE NON SODDISFI LE ATTESE, MEGLIO LIMITARE I POSSIBILI DANNI**

Un primo accorgimento, preliminare a qualunque altro, è tanto ovvio quanto sorprendentemente disatteso, specialmente in Italia, e consiste molto semplicemente nel limitare la cosiddetta interposizione pubblica, cioè – semplificando – i compiti dello Stato e la sua interferenza nell'economia<sup>9</sup>. Si susseguono infatti gli studi sull'ipertrofia del sistema statale (e regionale) italiano<sup>10</sup> e sugli effetti gravemente distorsivi che essa ha sulla crescita e sullo sviluppo economico, e certamente anche sulla promozione del merito, il tema che più da vicino ci interessa in questa sede. Di conseguenza, ridurre questa clamorosa quantità di spesa pubblica, che giunge a toccare l'eloquente cifra di circa il 50 per cento del Pil<sup>11</sup>, sarebbe con ogni probabilità utile anche dal punto di vista della promozione del merito.

Se lo stato attuale mortifica il merito, si può certamente auspicare che esso cambi direzione di marcia, e provare a immaginare, come stiamo facendo, le regole che possono favorire tale inversione di tendenza. Tuttavia occorre praticare sempre un sano dubbio metodico, per cui va tenuto presente che questa opera potrebbe non avere successo, o essere irrealizzabile, o semplicemente sconsigliabile per la presenza di troppi inconvenienti, come si vedrà nel paragrafo conclusivo. Pertanto, nel dubbio che una tale opera, com'è sempre possibile, non riesca, o vi si debba comunque rinunciare, una buona regola di prudenza sembra essere di ridurre i compiti dello Stato e il suo potere sulla vita degli individui. In questo modo, la promozione dei peggiori potrebbe continuare, ma, operando su un ambito più limitato di settori, farà necessariamente meno danni. Si tratta di un'osservazione disincantata, che può lasciare insoddisfatto chi aspiri

<sup>9</sup> L. Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano 2010, p. 82, definisce l'interposizione pubblica come «la somma di tutte le entrate e le uscite correnti effettive della Pubblica amministrazione, fatto 100 il PIL del settore market. L'interposizione pubblica, in quanto coglie sia la capacità dello Stato di drenare risorse ai produttori, sia l'ampiezza della sua attività di redistribuzione e riallocazione del reddito, è una misura del potere discrezionale della politica: una sorta di "termometro" della potenza del Principe». La stima effettuata da Ricolfi indica come valore dell'interposizione pubblica nel 2009 in Italia la ragguardevole cifra del 99,8 per cento, cui ci si era avvicinati solo nell'*annus horribilis* 1993.

<sup>10</sup> Il più completo e aggiornato è proprio L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit.; si veda anche la bibliografia ivi contenuta, cui si rinvia.

<sup>11</sup> Si veda ancora L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., p. 83 e seguenti, secondo cui però quel che «interessa cogliere non è la spesa pubblica corrente in quanto tale, bensì la sua componente discrezionale», che l'autore definisce tasso di parassitismo netto. Sul tema del parassitismo, si veda anche recentemente A. Vitale, *Il parassitismo politico: la «faccia nascosta» dello Stato moderno, impresa interna e internazionale di potere*, Cidas, Torino 2009.

a soluzioni radicali e palingenetiche o rivoluzionarie, ma che pare di buon senso se si tiene pragmaticamente presente la fallibilità di ogni opera di pianificazione, anche quella ispirata dagli intenti in apparenza migliori.

Concludiamo sul punto osservando che torna ancora una volta attuale il pericolo della tirannide della maggioranza contro cui mise in guardia Tocqueville: una maggioranza di uomini «senza qualità» che opprime le minoranze (e i «migliori» sono per definizione una minoranza) e, legiferando per tutti, rovescia leggi su leggi anche sui cittadini «migliori», che ne farebbero volentieri a meno. Qualunque oppressione, foss'anche da parte dei «migliori» sugli incompetenti, fa a pugni con la libertà: e il governo dei filosofi o il dispotismo illuminato finiscono inevitabilmente col trasformarsi in oppressione. Ma se per giunta tale oppressione è esercitata dai «peggiori», allora l'unico antidoto sembra essere spuntare le armi del potere, cosicché, chiunque sia a gestirlo, possa fare meno danni possibile<sup>12</sup>.

### 3. UN VOTO SOLO AI «MIGLIORI»?

La seconda linea di ragionamento è delicata, perché contrasta con i principi fondanti di tutte le democrazie contemporanee, e in particolare col principio di uguaglianza: essa va valutata per ciò che è, ossia un'ipotesi estrema e molto provocatoria, utile però a segnare i confini del praticabile. Questa ipotesi per le nostre democrazie rientra nell'area che per i romani era il *nefas*, l'indicibile, l'eresia suprema se non la bestemmia, ma sembra comunque poter giovare alla nostra analisi prenderla in considerazione per un momento, per capire fin dove l'analisi si può spingere.

Molto semplicemente, si tratta di questo: una soluzione che a prima vista sembrerebbe poter risolvere alla radice il problema della scarsa «meritocrazia elettorale» sarebbe concedere il diritto di esprimere la propria preferenza solo a chi dimostri di «meritarlo». E l'unico modo di stabilire chi «meriti» il voto sarebbe attraverso apposite verifiche periodiche, che valutino quanto meno la capacità di votare con cognizione di causa, con la consapevolezza di cosa si sta facendo e di come il proprio voto inciderà e verrà calcolato. Questa soluzione si concentra cioè sul momento preliminare al voto, sulla scelta degli aventi diritto, e agisce quindi a monte: infatti, seguendo questa impostazione, verosimilmente gli eletti sarebbero a loro volta meritevoli in quanto scelti da meritevoli (o perlomeno più meritevoli di quanto non lo siano gli attuali eletti).

<sup>12</sup> Questa conclusione è suggerita ad esempio da I. Somin, *When Ignorance Isn't Bliss. How Political Ignorance Threatens Democracy* («Policy Analysis Paper» del Cato Institute, 22 settembre 2004): «The size of modern government is often so great that it is impossible for voters—even the most knowledgeable among them—to be adequately informed about its operations. Smaller government may actually be more democratic than that which we have now: voters would be more likely to exercise informed control over policy. Voter ignorance also suggests the value of decentralized federalism. In a decentralized federal system, citizens may “vote with their feet” by moving out of jurisdictions with policies they dislike and into those that have more favorable ones. Because each person decides whether or not to move, there is a much greater incentive to acquire relevant information with “foot voting” than with traditional voting at the polls». Dello stesso autore, si veda anche *Knowledge About Ignorance: New Directions in the Study of Political Information*, «Critical Review», 18, 2006, p. 255 e seguenti, nonché *Deliberative Democracy and Political Ignorance*, «Critical Review», 22, 2010, p. 253 e seguenti.

Posta crudamente in questi termini, una simile rimessa in discussione del suffragio universale suona come una provocazione di sapore reazionario, nulla più che una *boutade*. In realtà, il problema che una soluzione così estrema mira a risolvere è serio, per cui non sembra opportuno ignorarla senza averla discussa per un momento. In effetti, non sembra essere affatto scomparso il rischio di mortificazione dell'individuo e del talento da parte delle moderne democrazie e società di massa, cui si faceva cenno all'inizio. Liquidare senza attenzione una risposta, per quanto radicale come questa, non fa scomparire il problema, e anzi rischia di lasciar emergere risposte ancor più pericolose<sup>13</sup>.

Una simile ipotesi non disconosce di per sé la natura di conquista storica epocale e in linea di principio irretrattabile rappresentata dal suffragio universale. La rivendicazione che un peso maggiore o minore del voto non potesse essere determinato da alcuna «distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art. 3, comma 1 della Costituzione italiana, su cui si tornerà), e che quindi tutti i maggiorenni dovessero aver diritto al voto, e i voti di tutti dovessero pesare tutti allo stesso modo, è stata una battaglia che l'ipotesi in questione non ha probabilmente alcuna intenzione di ridiscutere.

Del resto, anche se periodicamente viene immaginata da qualche autore la reintroduzione del suffragio censitario, l'idea che si sta discutendo non propugna alcuna distinzione del voto legata al censo o al sesso, com'era in passato. Si tratterebbe, invece, di trovare la maniera di operare una distinzione legata al *merito*, negando in qualche modo il voto al cittadino che non lo meriti e attribuendolo soltanto ai migliori intellettualmente, o se vogliamo a coloro che Pareto ha definito *élites*, ossia «coloro che hanno gli indici più elevati nel ramo della loro attività»<sup>14</sup>: in altri termini, quelle *élites* che, come abbiamo visto all'inizio, sono comunque destinate a essere dominanti, dovrebbero essere tali per «meriti» e non per altre ragioni come i diritti acquisiti.

Il problema a cui una tale ipotesi vorrebbe rispondere è quello del «costo dei diritti», ovvero il fatto che a ogni riconoscimento di un diritto corrisponde una restrizione della

<sup>13</sup> Del resto, perfino il *Discorso sulla ineguaglianza* (1754) di Jean-Jacques Rousseau contiene nelle righe finali la seguente, emblematica affermazione: «è contro le leggi di natura, comunque si vogliano definire, [...] che un imbecille conduca un uomo saggio». Evidentemente, in qualche modo anche Rousseau era consapevole del problema.

<sup>14</sup> V. Pareto, *Trattato di sociologia generale* [1916], Comunità, Milano 1964, vol. II, p. 530. Spiega G. Sartori in *Democrazia. Cosa è* [1993], Rizzoli, Milano 2007, p. 101: «Pareto adottò il termine *élite* precisamente perché la sua messa a fuoco era meritocratica. [...] Pareto avrebbe detto volentieri – in luogo di “classi elette” (*élites*) – classi aristocratiche, dal momento che in greco *áristoi* sono i migliori. Ma per noi ‘aristocrazia’ è parola sciupata che ha perduto il significato originario. Quindi, in mancanza di altro, ‘élites’. E importa sottolineare che la teoria paretiana della circolazione delle *élites* è tutta fondata sulla loro *qualità*: le *élites* al potere cadono quando diventano incapaci, e le *élites* capaci diventano le *élites* al potere». Si vedano anche le pagine successive per una brillante risposta alla critica anti-elitista. In effetti, il termine «aristocrazia», nel suo significato originario di «governo dei migliori», descriverebbe bene ciò di cui stiamo discutendo, ma davvero questa parola è storicamente «sciupata», quindi meglio non usarla per evitare confusione. Poiché, come dimostra l'analisi di Sartori, anche il termine paretiano di *élite* è stato grandemente frainteso e mal interpretato, ci limiteremo a parlare di «migliori», intendendo sempre i migliori *dal punto di vista intellettuale*.

libertà altrui<sup>15</sup>. Nel caso del diritto di voto, il costo è dato, al di là dell'ovvia spesa per organizzare le elezioni, dal fatto che chiunque voti in modo diverso da me concorrerà a far fare allo Stato cose che io non vorrei che facesse, ma che coinvolgeranno anche me (e l'unico bilanciamento è la possibilità di fare a propria volta altrettanto nei confronti degli altri<sup>16</sup>).

Tale ipotesi vorrebbe allora in qualche modo «internalizzare» il costo del voto, smettendo di concederlo completamente gratis. Il costo che verrebbe attribuito al voto in questa prospettiva potrebbe essere in parte economico (o comunque in termini di tempo per iscriversi alle liste), come accade negli Stati Uniti spesso con notevole stupore degli europei, ma soprattutto consisterebbe nella fatica spesa per informarsi e sapere di che si tratta, e quindi studiare per superare i test o comunque i periodici accertamenti di cultura minimi che un simile modello vorrebbe introdurre<sup>17</sup>.

Eppure, di fronte a una simile ipotesi, la questione che si solleva immediatamente è scontata<sup>18</sup>: ma chi sono i più meritevoli dal punto di vista del diritto di voto? E chi lo sta-

<sup>15</sup> Uno dei principali autori che hanno indagato questo tema e messo in luce come i diritti degli uni determinino un costo per gli altri, e rischino addirittura di condurre alla loro «servitù», è naturalmente Friedrich von Hayek, autore nel 1944 proprio di *The Road to Serfdom* (Routledge, Londra; trad. it. *La via della schiavitù*, Rusconi, Milano 1995).

<sup>16</sup> A questo proposito possiamo ancora ricordare che sempre Hayek, in *The Constitution of Liberty* (Chicago University Press, Chicago 1960; trad. it. *La società libera*, Vallecchi, Firenze 1969), impiegò un vocabolo apposito, il termine greco *isonomia*, per indicare l'uguaglianza davanti alla legge, l'unica accolta in prospettiva liberale, e distinguerla così dall'uguaglianza democratica, che egli respingeva.

<sup>17</sup> L'attribuzione di un costo al voto non significa che, anche per gli eventuali fautori di una simile prospettiva, non ci si dovrebbe comunque assicurare che il voto resti accessibile a chiunque voglia ottenerlo, e che non si possa vietare a chi ha ottenuto il voto di venderlo a terzi. Al riguardo, N. Bobbio – in *Democrazia e mercato. Un abbraccio vitale o mortale? Testo riveduto e corretto dell'introduzione all'incontro organizzato il 17 novembre 1987, sull'opera di Giovanni Sartori The Theory of Democracy Revisited* – esprimeva la preoccupazione che rischiasse di venir meno gli argomenti per impedire la vendita del voto in un sistema di libero mercato, «che non conosce altra legge che quella del mercato, che è di per se stesso completamente amorale, fondato com'è sulla legge della domanda e dell'offerta, e sulla conseguente riduzione di ogni cosa a merce, purché questa cosa, sia pure la dignità, la coscienza, il proprio corpo, un organo del proprio corpo, e perché no?, giacché stiamo parlando di un sistema politico come la democrazia che si regge sul consenso espresso col voto, il voto medesimo, si trovi chi è disposto a venderla e chi è disposto a comprarla». Tuttavia, la preoccupazione di Bobbio pare essere dettata da uno scetticismo più generale per l'economia di mercato: se pur con formula dubitativa («io stesso non sono così sicuro di quel che sto per sostenere»), il grande filosofo torinese avanza infatti l'ipotesi che «la ragione della crisi morale della democrazia potrebbe essere cercata nel fatto che sinora la democrazia politica è convissuta, o è stata costretta a convivere, con il sistema economico capitalistico». Tuttavia, non si può non rilevare come gli esperimenti storici di sistemi alternativi al mercato, ovvero di pianificazione economica (l'Unione Sovietica e il nazifascismo su tutti), abbiano a propria volta sistematicamente ucciso la democrazia politica, e come, spiega ad esempio Hayek in *The Road to Serfdom*, era inevitabile che ciò accadesse (cfr. anche J. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Secker & Warburg, Londra 1952; trad. it. *Le origini della democrazia totalitaria*, Il Mulino, Bologna 1967).

<sup>18</sup> In realtà, se ne sollevano molte (cfr. ad esempio anche la nota precedente). Ad esempio, da un punto di vista morale o ideale, vi sarà chi obietterà che tutti hanno diritto alla rappresentanza, indipendentemente dalla loro intelligenza o capacità, e che la democrazia rappresentativa si fonda proprio sulla volontà di rappresentare tutte le componenti della società, da quelle più illuminate a quelle

bilisce? Sulla base di quali criteri? Il rischio principale è quello di cadere nel costruttivismo, nell'illusione tecnocratica (una tipica *fatal conceit* hayekiana) che sia possibile stabilire a tavolino quali sono le qualità necessarie di un buon eletto<sup>19</sup>, e poi misurarle.

Il primo problema è capire chi potrebbe effettuare una simile valutazione: degli ipotetici saggi? Ma il problema sarebbe solo spostato: chi e come li sceglierebbe? Gli elettori stessi? Ma l'idea in questione assume che non siano tutti in grado di decidere con cognizione di causa, per cui anche in questo caso si rischia la *regressio ad infinitum*: chi e come decide su chi e come decide?

Tuttavia, anche ammesso che si trovi un modo accettabile per uscire dall'*impasse*, rimane la domanda: è possibile misurare la cultura, il livello di informazione, la competenza, il sapere? Vi sono molte ragioni per dubitare che una simile valutazione sia realizzabile. Una possibile risposta potrebbe essere basata sulla considerazione che in realtà esistono alcuni metodi seri, scientifici per misurare il sapere, e godono di una certa affidabilità: ma possono essere applicati a qualcosa di così sfuggente come le competenze che fanno di un soggetto un buon elettore?

Peraltro, un simile processo, per poter riuscire nel proprio intento, dovrebbe essere condotto con la massima obiettività e imparzialità, eppure sembra aperto a un'incredibile quantità di possibili adulterazioni e incentivi perversi, come insegna la scuola della cosiddetta *public choice*.

Non si possono poi trascurare gli evidenti costi amministrativi e per cercare di garantire che nessuno imbrogli, che le domande siano note in anticipo eccetera, cosa che sembra sempre più difficile se si guarda all'esperienza dei concorsi pubblici, soprattutto ora che Internet rende il lavoro dei controllori particolarmente improbo.

C'è poi il forte rischio che, anche se inconsapevolmente, chi redige i test si basi su proprie *opinioni* anziché su dati oggettivi e scientificamente misurabili, e quindi che, dietro criteri apparentemente neutri, vengano surrettiziamente ripristinate distinzioni basate su «condizioni personali e sociali», o magari orientate in funzione del risultato che chi fissa il criterio vuole raggiungere. «Non meritevole» diventerebbe in questo modo l'avversario politico o chi la pensa diversamente, cosa inaccettabile ma difficile da evitare.

meno sagge, e che pertanto escludere arbitrariamente queste ultime dalla rappresentanza contrasterebbe proprio coi principi fondamentali del nostro modello di convivenza. Da un punto di vista più pragmatico, vi sarà poi chi farà valere un diverso ordine di considerazioni, osservando che non *conviene* escludere un numero troppo ampio di persone dalla partecipazione al potere perché assai probabilmente esse saranno indotte a rivoltarsi contro questo stato di cose, contestando in modo potenzialmente anche violento l'impossibilità di eleggere i propri rappresentanti. Tralasciamo però obiezioni come queste, la prima perché considera positivo lo stato di cose esistente, mentre riteniamo utile pensare per un momento fuori dai confini dello *status quo*, e la seconda perché ci interessa qui ragionare in via astratta sul piano dei principi.

<sup>19</sup> Una conferma che la questione non è affatto scontata emerge anche dalle assai irriverenti *Leggi fondamentali della stupidità umana* di Cipolla. In particolare, la Seconda Legge Fondamentale stabilisce che «la probabilità che una certa persona sia stupida è indipendente da qualsiasi altra caratteristica della stessa persona», e in effetti numerose prove sperimentali dimostrarono che anche una determinata frazione «dei Premi Nobel è costituita da stupidi»: l'eccellenza in una disciplina, per quanto di alto prestigio intellettuale, non è dunque certamente sufficiente come criterio nell'ottica che qui stiamo considerando.

Soprattutto, l'ostacolo principale rimane quello di stabilire quali criteri dovrebbero informare la valutazione: si tratterebbe infatti di stabilire cosa rileva al fine di «meritarsi» il voto<sup>20</sup>, di essere giudicati competenti a esprimerlo. E qui le valutazioni divergono con ogni probabilità in modo troppo sensibile perché le si possa riconciliare.

L'unico consenso si potrebbe forse raggiungere intorno a cosa questi criteri *non* dovrebbero limitarsi a essere, in negativo: non si può accontentarsi del nozionismo, non si tratterebbe tanto di conoscere la Costituzione o di far studiare a scuola l'educazione civica, e tanto meno sarebbe una questione di numero di libri letti o di mero quoziente intellettivo.

Ma se ci si chiede in positivo che cosa dovrebbe contare, sembra impossibile raggiungere un consenso sufficientemente ampio. Molti considereranno la partecipazione politica e l'interesse per le questioni pubbliche un valore, e riterranno quindi che il merito sia in qualche modo direttamente proporzionale al livello di consapevolezza e impegno dedicati alla cosa pubblica. All'opposto, chi diffida dell'interposizione pubblica, sotto ogni versante, tenderà a guardare con sospetto a qualunque profusione di energie rivolta nei confronti dello Stato, compresa quella animata dalle migliori intenzioni come appunto la partecipazione politica di tante persone, perché più o meno consapevolmente tale partecipazione rischia in modo quasi inevitabile di finire con l'ampliare la sfera di influenza del settore pubblico, fornendo risorse e legittimazione alla sua espansione<sup>21</sup>: chi predilige questa impostazione, quindi, tenderà a considerare «buoni cittadini» coloro che sono attenti a custodire la sfera del privato dall'interposizione statale e a difenderne i confini, giudicando tutt'altro che un disvalore il disinteresse per la cosa pubblica e l'ignoranza per i temi a essa collegati<sup>22</sup>.

Un diverso ordine di considerazioni che potrebbe essere avanzato per sostenere l'ipotesi estrema che stiamo esaminando riguarda il fatto che non solleva in genere particolari obiezioni subordinare la concessione della cittadinanza, e quindi del voto agli immigrati, alla conoscenza di alcune nozioni fondamentali della storia, della cultura e della lingua del paese ospite. Tale requisito esiste in molti paesi e se ne discute anche in Italia. Con una costruzione giuridica ardita, si potrebbe sostenere che, qualora si decidesse effettivamente anche in Italia di introdurre una simile disciplina per gli immigrati, a quel punto la stessa Costituzione imporrebbe di estenderla pure agli italiani, per via del principio di uguaglianza *formale* di cui al comma 1 dell'art. 3, che impone di trattare in modo uguale situazioni uguali. Posto che il voto dev'essere *uguale*, perché lo

<sup>20</sup> Per evidenziare questa inevitabile incertezza nella definizione si è scelto di mettere sempre tra virgolette il termine «merito» e i suoi derivati.

<sup>21</sup> A questo proposito, si può ricordare l'irriverente proposta di Gianfranco Miglio di sospendere dal voto i dipendenti pubblici, in quanto coinvolti in un conflitto di interessi troppo marcato che li induce inevitabilmente a favorire l'allargamento del ruolo dello Stato (G. Miglio, *Una costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla Terza Repubblica*, a cura di M. Staglieno, Laterza, Roma-Bari 1990, p. 116).

<sup>22</sup> In questa prospettiva, anche l'astensionismo non solo non viene visto come un problema, ma addirittura viene considerato come una reazione positiva all'interposizione statale, un segno di salutare disinteresse per la sfera collettiva: cfr. al riguardo lo studio di A. Gianturco Gulisano, *La fenomenologia del «non voto» e del voto no nelle elezioni politiche ed europee*, in R. De Mucci (a cura di), *Election day. Votare tutti e tutto assieme fa bene alla democrazia?*, Luiss University Press, Roma 2010, pp. 147-180.

stabilisce l'art. 48 della Costituzione, si potrebbe sostenere che italiani e stranieri residenti si distinguono solo per luogo di nascita o passaporto, ma ciò non è sufficiente a giustificare un trattamento differenziato in relazione a un diritto fondamentale come il voto: si tratterebbe cioè di situazioni uguali che vanno trattate in modo uguale, senza la possibilità di imporre particolari restrizioni e condizioni solo per un gruppo e non per l'altro.

Un'altra notazione, sempre sul piano del diritto costituzionale, è che è quasi certo che un'innovazione come quella prospettata non potrebbe essere realizzata con una semplice legge ordinaria, nel senso che, come si è appena ricordato, l'attuale testo dell'art. 48 della Costituzione<sup>23</sup>, che garantisce il diritto di voto, stabilisce al comma 2 che il voto deve essere, tra le altre cose, *uguale*. Gli interpreti sono in effetti unanimi nel ritenere che tale dicitura vieti la previsione di qualunque forma di voto plurimo<sup>24</sup>, cioè appunto differenziazioni nel peso del voto attribuito a diversi elettori (e negare a certi elettori il voto, il che corrisponderebbe ad attribuire al loro voto un peso zero, sarebbe il caso limite).

Per la verità, la Corte Costituzionale, se in tre risalenti pronunce aveva affermato in modo espresso che il principio di uguaglianza del voto esclude la legittimità del voto plurimo<sup>25</sup>, in una di pochi anni successiva<sup>26</sup> ritenne che una particolare forma di voto plurimo, prevista nella legislazione elettorale della Regione Sicilia<sup>27</sup>, non contrastasse col principio di eguaglianza del voto, perché in quel caso esso era volto proprio a una maggior tutela di questo principio, essendo l'obiettivo della disposizione impugnata quello di tutelare i diritti di rappresentanza delle minoranze. È vero che, in quest'ultimo caso, si trattava di una particolare ipotesi di elezione di secondo grado, tuttavia vanno comunque messi in rilievo due aspetti: l'esigenza di tutela delle minoranze, riconosciuta degna della massima attenzione dalla Corte, tanto da giustificare una differenziazione del voto (e, come si è visto, i migliori sono in quanto tali minoranza); l'affermazione della Corte secondo cui «il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48 della Costituzione, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3».

<sup>23</sup> «1. Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. 2. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. 3. La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tal fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge. 4. Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge».

<sup>24</sup> E. Grosso, *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006, vol. I, p. 961 e seguenti, e in particolare p. 969; G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna 2006, p. 9; T. Martines, *Artt. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Tomo I – Le Camere*, Zanichelli, Bologna-Roma 1984, p. 43 e seguenti, e in particolare p. 82.

<sup>25</sup> Corte Costituzionale, sentenze 11 luglio 1961, n. 43; 10 maggio 1963, n. 60; 23 dicembre 1963, n. 168 (si veda T. Martines, *Artt. 56-58*, cit., p. 83, nota 11). Cfr. anche il commento alla seconda di queste pronunce, di L. Elia, *Uniformità della composizione del corpo elettorale e diritto di voto*, «Giurisprudenza costituzionale», 1963, pp. 527- 535.

<sup>26</sup> Corte Costituzionale, sentenza 10 luglio 1968, n. 96 (si veda sempre T. Martines, *Artt. 56-58*, cit., p. 83, nota 11, nonché E. Grosso, *Art. 48*, cit., p. 970).

<sup>27</sup> Legge Regione Sicilia 7 febbraio 1957, n. 16, art. 7.

Seguendo questo ragionamento, si potrebbe forse cercare di adottare una visione meno rigida del principio di uguaglianza del voto (art. 48), che pure è «diretta estrinsecazione, oltre che del principio democratico, del principio di eguaglianza sostanziale»<sup>28</sup>, di cui al comma 2 dell'art. 3, e leggere questo principio in stretta congiunzione con quello di eguaglianza *formale*, di cui al comma 1 dello stesso art. 3.

Nella fattispecie, l'uguaglianza sostanziale in quanto tale impone di far pesare tutti i voti allo stesso modo, quelli dei «meritevoli» e dei «non meritevoli»; dal canto suo, l'uguaglianza formale (che, come detto, impone di trattare in modo uguale situazioni uguali, ma in modo diverso situazioni diverse<sup>29</sup>) impone di far pesare in modo diverso i voti di cittadini diversi. Quale delle due prevale?

Si tratta di decidere se l'equiparazione sia in effetti giustificabile in nome dell'obiettivo di perseguire l'uguaglianza sostanziale, o se invece l'uguaglianza formale imponga di prendere atto delle differenze intellettuali fra i cittadini e quindi legittimi l'assegnazione del voto solo ad alcuni di loro, in funzione di tali differenze<sup>30</sup>. Nel primo caso, sarebbe comunque necessario espungere l'attributo «eguale» dall'elenco di attributi del voto di cui all'art. 48, comma 2, prima di poter introdurre il voto plurimo; diversamente, il voto plurimo sarebbe costituzionalmente ammissibile sin d'ora, a *Costituzione invariata*. La prima interpretazione è quella che prevale nella larghissima maggioranza degli interpreti, e sembra davvero difficile ipotizzare un cambiamento della Costituzione su questo punto<sup>31</sup>.

Anche da questo punto di vista, l'ipotesi radicale presa in considerazione sin qui pare scontrarsi con ostacoli teorici e pratici insormontabili, che fanno ampiamente dubitare che sia possibile realizzarla, e che ciò sarebbe condivisibile.

Un'ultima osservazione al riguardo dell'ipotesi che stiamo considerando, ancora sul piano strettamente giuridico-costituzionale, riguarda il fatto che, nella legislazione già oggi vigente, il voto viene negato ai minori<sup>32</sup> e, a certe condizioni, a chi commette reati di una certa gravità<sup>33</sup>; inoltre, fino al 1978 il voto era negato agli interdetti e agli inabi-

<sup>28</sup> E. Grosso, *Art. 48*, cit., p. 969.

<sup>29</sup> È la concezione liberale dell'uguaglianza, anche detta negativa.

<sup>30</sup> Al riguardo, va peraltro ricordata l'autorevole lettura secondo cui uguaglianza formale e sostanziale non vanno lette in antitesi, ma ove possibile contemperate: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova 1976, p. 1031 e seguenti, e in particolare p. 1033. Come spiega E. Palici di Suni, *Il principio di eguaglianza*, in E. Palici di Suni (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 2007, p. 247 e seguenti, e in particolare p. 250, secondo questa lettura unitaria del principio di uguaglianza, «il principio di uguaglianza sostanziale varrebbe non a derogare, quanto piuttosto a realizzare il principio di uguaglianza in senso formale».

<sup>31</sup> Peraltro, un problema di compatibilità della disciplina qui considerata si porrebbe anche con documenti di rilievo internazionale, su tutti la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, il cui Primo Protocollo addizionale, all'art. 3, garantisce il diritto a libere elezioni. Sarebbe troppo lungo, in questa sede, considerare il modo in cui la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha interpretato questa disposizione, per cui ci limitiamo a segnalare che va tenuto presente anche questo aspetto.

<sup>32</sup> Lo si ricava espressamente dall'art. 48, comma 1 della Costituzione.

<sup>33</sup> Art. 1, comma 1, lettere b), c), d), e) del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, come sostituito dall'art. 1, legge 16 gennaio 1992, n. 15. Da questo punto di vista, è interessante osservare quanto accade negli Stati Uniti. A fronte di Stati dove i condannati per reati gravi perdono il diritto di voto in modo permanente (Virginia e Kentucky), ve ne sono altri dove la disciplina è analoga ma il diritto si

litati per infermità di mente<sup>34</sup>, e sospeso per i ricoverati negli istituti psichiatrici<sup>35</sup>; e fino al 2006 veniva negato ai falliti (e la Corte Costituzionale aveva detto che l'esclusione era conforme all'art. 48)<sup>36</sup>.

Al di là del merito della questione se sia giusto o meno negare il voto ai delinquenti o ai falliti, che è aperta a discussione (le ipotesi di sottrazione del voto a chi commette un reato andrebbero verosimilmente estese<sup>37</sup>, mentre il caso dei falliti sembra sollevare maggiori perplessità<sup>38</sup>), è importante osservare che già oggi la nostra legislazione dimostra di accogliere, almeno in parte, il principio per cui il voto si può perdere se per qualche motivo non lo si merita, non se ne è all'altezza, non si è pronti per esprimerlo (come confermato dalla stessa Corte Costituzionale, che ha affermato che «l'elettorato,

può riacquistare una volta usciti dal carcere (Arizona, Alabama, Delaware, Florida, Massachusetts, Nevada, Tennessee, Wyoming), e all'opposto Stati dove non solo il diritto di voto non si perde, ma anche i detenuti sono ammessi al voto (Maine, Vermont): traiamo queste informazioni da M.A. Rogoff, *Il sistema elettorale presidenziale statunitense e l'elezione presidenziale del 4 novembre 2008*, in corso di pubblicazione. Il tema del diritto di voto dei detenuti e dei condannati è di notevole attualità negli Stati Uniti anche per via del censimento del 2010, che ha spinto a riflettere su di esso: cfr. i due editoriali del *New York Times* del 22 marzo 2010, *Ex-Offenders and the Vote*, e di due giorni dopo, *A Proper Count of Inmates*. Cfr. anche la sentenza della *U.S. Court of Appeals* per il *First Circuit* del 31 luglio 2009 nel caso *Simmons v. Galvin* (575 F.3d 24, caso n. 08-1569), che ha ritenuto costituzionalmente legittima l'esclusione dei condannati dal voto. In Europa, si veda la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Hirst v. United Kingdom (No. 2)*, in cui la Corte ha dichiarato illegittimo il divieto assoluto di voto per i detenuti stabilito dalla legislazione britannica.

<sup>34</sup> Tale previsione era contenuta nella versione originaria dell'art. 2 del D.P.R. n. 223 del 1967, cit., al numero 1) del comma 1; essa era stata abrogata dall'art. 11 della legge 13 maggio 1978, n. 180, e non è stata più inserita dalla legge n. 15 del 1992, cit., che come detto ha riformulato l'intera disposizione. Peraltro, questa concessione, oltre a essere «discutibile» (P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli 1983, p. 285), è stata anche sospettata di legittimità costituzionale, dal momento che lo stesso art. 48 della Costituzione afferma, al comma 4, che «il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile» (P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2002, p. 102; T. Martines, *Artt. 56-58*, cit., pp. 64-65), e gli infermi di mente sono tipicamente dei civilmente incapaci (è vero, come osserva sempre Martines a p. 63, che di per sé la categoria dell'«incapacità civile» nel diritto privato «non esiste», ma non vi è dubbio che la Costituzione faccia riferimento all'infermità mentale).

<sup>35</sup> Tale sospensione era prevista dall'art. 3 del D.P.R. n. 223 del 1967, cit.; anch'essa è stata abrogata dall'art. 11 della legge n. 180 del 1978, cit., per cui attualmente il voto è concesso anche a quanti sono ricoverati nei servizi o nei presidi psichiatrici di tipo ospedaliero o extraospedaliero.

<sup>36</sup> Con la sentenza 23 marzo 1970, n. 43, relativa al vecchio testo del D.P.R. n. 223 del 1967, cit. (art. 1, comma 1, n. 2). Chiamata nuovamente a pronunciarsi sul tema con riferimento al nuovo testo della disposizione in questione (art. 1, comma 1, lettera a), la Corte Costituzionale aveva escluso la rilevanza della questione nel processo *a quo*, e quindi dichiarato la questione manifestamente inammissibile. Infine, i falliti sono stati espunti dall'elenco dei soggetti cui è sottratto il voto dall'art. 52, d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, che ha abrogato l'art. 2, comma 1, lettera a) del D.P.R. n. 223 del 1967, cit.

<sup>37</sup> Mentre l'evoluzione legislativa è andata in direzione opposta, prima con la legge 22 maggio 1980, n. 193, e poi con la legge n. 15 del 1992, cit.

<sup>38</sup> L'esclusione del voto per i falliti rientrava infatti nelle ipotesi di «indegnità morale», ma la categoria stessa stride un po' a un orecchio liberale, che diffida dei giudizi morali stabiliti per legge e comunque dallo Stato.

attenendo a diritti attribuiti nell'interesse generale, presuppone nel cittadino qualità adeguate all'altissima portata civica del suo contenuto»<sup>39</sup>).

Ma allora, chi propone un'opzione radicale come quella del voto per meriti potrebbe chiedere: perché accontentarsi della presunzione legale (come tale, suscettibile di errore per difetto e per eccesso) che col raggiungimento dei 18 anni si maturi automaticamente la capacità di discernimento necessaria a votare, anziché individualizzare la soglia, e consentire che giovani particolarmente intelligenti possano votare anche molto prima dei 18 anni (purché superino il test), e nel contempo accettare che altri invece potrebbero giungere alla maturità sufficiente a superare il test molto più tardi?

Va rilevato comunque che, come si ricava dai dati riportati poco sopra, la tendenza della nostra legislazione sembra andare proprio in direzione opposta, cioè verso una progressiva restrizione delle ipotesi in cui il voto viene negato: per cui anche questo argomento rischia di essere inadatto a sostenere conclusioni così ardite.

#### **4. PIÙ VOTI AI «PIÙ BRAVI»?**

Partendo dalle stesse premesse che animavano il tentativo, considerato al paragrafo precedente, di dare una risposta, per quanto estrema, al rilevante problema della condizione dell'individuo nelle democrazie di massa, è possibile fare un passo ulteriore, che rende più sofisticato il tentativo di differenziare tra elettori «meritevoli» e non: si tratterebbe di distinguere anche *all'interno* di coloro che hanno «meritato» il diritto di voto. Del resto, qualora si dovessero superare le varie obiezioni che si sono menzionate, e si introducesse la pratica di sottoporre tutti gli elettori a test periodici per la concessione del voto, richiederebbe poco sforzo aggiuntivo graduare il peso del voto in funzione del risultato ottenuto<sup>40</sup>.

In altri termini, se il criterio guida è distinguere, allora chi sostiene simili innovazioni riterrà che non pare giusto neppure che il voto di chi ha appena superato la sufficienza nella valutazione pesi come quello di chi ha ottenuto il punteggio massimo, bensì che è più equo che un voto influisca sull'esito della consultazione in modo diverso e proporzionale a quanto è stato meritato. Peraltro, la scelta di graduare il peso del voto in funzione della competenza potrebbe anche essere proposta non in aggiunta all'esclusione drastica, ma in alternativa: se la soluzione prospettata al paragrafo precedente appare troppo radicale, i sostenitori del voto per meriti potrebbero ammorbidirla, proponendo, anziché di abolire del tutto il voto degli immeritevoli, di farlo semplicemente pesare meno.

Ad esempio, avendo interesse ad accaparrarsi gli studenti migliori, le università di tutti i paesi dove le istituzioni accademiche sono in concorrenza tra loro, e hanno quindi interesse ad avere sui propri banchi gli studenti migliori, hanno messo a punto scrupo-

<sup>39</sup> Nella stessa sentenza n. 43 del 1970, cit.

<sup>40</sup> Certamente, sarebbe necessario avvalersi di strumenti tecnologici: con la tradizionale scheda cartacea, bisognerebbe avere schede di colore diverso per elettori con diversi punteggi, ma così si violerebbe la segretezza del voto e si umilierebbe chi ha un basso punteggio; un programma informatico è in grado di risolvere entrambi gli inconvenienti, anche se vanno considerati i rischi propri di qualunque sistema di voto elettronico: cfr. L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2008, fasc. 1, pp. 255-275.

losi criteri per effettuare una buona *valutazione* e quindi *selezione*, secondo criteri peraltro simili a quelli che interesserebbero ai fini di un ipotetico test per la votazione: non certo nozionismo, opinioni politiche, preparazione mnemonica, ma attitudine a ciò che si andrà a fare, capacità di ragionamento, livello di istruzione. Tuttavia, sembra possibile ripetere al riguardo le stesse forti ragioni di scetticismo che si sono viste al paragrafo precedente.

Giunti a questo punto, non si può non aggiungere in conclusione un riferimento essenziale, che abbiamo lasciato volutamente al fondo: l'ipotesi che si è criticamente vagliata sin qui (nelle sue due versioni, voto degli «immeritevoli» negato o con peso minore) è certamente forzata, ma quel che si diceva circa la necessità di prenderla per un momento sul serio, anche solo per scartarla, sembra trovare conferma nel fatto che essa non fa altro che ricalcare a grandi linee non solo una vecchia pratica (l'esclusione dal voto degli analfabeti), ma quanto proposto nel corso del tempo da diversi pensatori politici, su tutti da John Stuart Mill nelle sue *Considerazioni sul governo rappresentativo*, saggio del 1861<sup>41</sup>.

Si tratta di un'opera molto ricca di spunti. Ai nostri fini, rileva in particolare riferire che Mill sostiene la necessità di un suffragio (di tipo proporzionale) il più esteso possibile, e dunque realmente universale (che comprende, con grande lungimiranza, anche le donne), ma al contempo vede toquevillianamente<sup>42</sup> i pericoli cui questo può portare: «La tendenza naturale del governo rappresentativo, così come della civiltà moderna, è verso la mediocrità collettiva». E per contrastare questi pericoli propone, oltre a escludere dal voto gli analfabeti, di concedere un voto plurimo alle persone non di maggiore ricchezza, ma di maggiore intelligenza: «L'unico elemento che possa giustificare la considerazione dell'opinione di una sola persona come equivalente a quella di più persone è la superiorità intellettuale di quell'individuo; e ciò che è necessario è qualche modo di accertarla, per quanto in misura approssimata».

È vero che Mill prosegue dicendo che, in assenza di «un'istruzione davvero nazionale o di un affidabile sistema generale di verifica», che permetterebbe di «testare direttamente il livello di istruzione», occorre utilizzare come criterio l'occupazione di una persona, e ne ricava, in un passo spesso citato dai critici, che «un datore di lavoro è in media più intelligente di un operaio [...]. Un capo-reparto è generalmente più intelligen-

<sup>41</sup> Pubblicato in traduzione italiana a cura di P. Crespi da Bompiani, Milano 1946. Le citazioni che seguono nel testo sono mie traduzioni dell'originale inglese (disponibile su [http://www.constitution.org/jsm/rep\\_gov.htm](http://www.constitution.org/jsm/rep_gov.htm)); esse sono tratte tutte dal capitolo 8 (*On the Extension of the Suffrage*), salvo la prima, che proviene dal capitolo 7 (*Of True and False Democracy; Representation of All, and Representation of the Majority Only*). Un altro autore in questa linea di pensiero è ad esempio l'italiano Antonio Rosmini.

<sup>42</sup> A questo proposito, si veda J.S. Mill, *M. de Tocqueville on Democracy in America*, ed. it. 1971 a cura di Dino Cofrancesco con il titolo *Sulla «Democrazia in America» di Tocqueville*, Guida, Napoli. Sugli aspetti del pensiero di Mill che stiamo considerando, cfr. poi G. Bedeschi, *Storia del pensiero liberale*, Laterza, Roma-Bari 1990, in particolare pp. 34-35 e 235-242, da cui abbiamo tratto spunto per la selezione dei passi citati; M.T. Pichetto, *Il concetto di rappresentanza in J.S. Mill e il dibattito sulla riforma elettorale del 1832 in Inghilterra*, in C. Carini (a cura di), *La rappresentanza tra due rivoluzioni (1789-1848)*, Centro Editoriale Toscano, Firenze 1991, pp. 285-302; M.T. Pichetto, *La rappresentanza delle minoranze in John Stuart Mill*, in C. Carini (a cura di), *La rappresentanza politica in Europa tra Ottocento e Novecento*, Centro Editoriale Toscano, Firenze 1993, pp. 215-234.

te di un operaio semplice, e un operaio specializzato più di uno non specializzato. Un banchiere, un grande commerciante o un industriale sono probabilmente più intelligenti di un piccolo commerciante, perché hanno più vasti e più complicati interessi da gestire»<sup>43</sup>. Ma se si sgancia l'intuizione di base da questa sua ingenua applicazione, per cui si presume che chi svolge determinati lavori sia più intelligente e per ciò solo abbia automaticamente diritto a più voti, tale intuizione sembra derivare dalla constatazione del problema, ancora molto forte ai giorni nostri, probabilmente molto più che a quelli di Mill, dei rischi che la pratica della democrazia pone per la condizione di libertà dei singoli individui.

Del resto, lo stesso Mill va oltre, precisando che «in tutti questi casi la competenza non viene certificata dalla mera assunzione di un ruolo sovraordinato, ma dal fatto di svolgerlo con successo; per cui, oltre che per evitare che gli individui intraprendano fittiziamente un'occupazione solo per avere un voto plurimo, sarebbe opportuno richiedere che l'occupazione fosse stata mantenuta per un certo periodo di tempo (diciamo tre anni). A simili condizioni, potrebbero essere concessi due o più voti a ogni persona che svolge uno di questi ruoli sovraordinati. Le libere professioni, naturalmente, quando praticate davvero e non fittiziamente, implicano un livello ancor più elevato di istruzione; e ogni volta che una sufficiente verifica o qualunque requisito serio di istruzione siano richiesti per l'accesso a una professione, i suoi membri potrebbero essere immediatamente ammessi a una pluralità di voti. La stessa regola potrebbe essere applicata ai laureati delle università; e anche a coloro che producono sufficienti certificazioni di aver completato il percorso di studi richiesto da qualsiasi scuola in cui siano insegnati i più alti rami della conoscenza, dietro adeguate assicurazioni che l'insegnamento sia reale e non una mera finzione».

Sempre Mill aggiunge che è necessario che le distinzioni e classificazioni siano fatte in modo «non arbitrario, ma siano tali da poter essere comprese e accettate» dall'opinione pubblica: il privilegio a favore dell'istruzione deve servire a evitare la legislazione degli ignoranti contro i colti, ma deve avere dei limiti, perché non si traduca nell'opposto male di una legislazione dei colti contro gli ignoranti. E soprattutto, egli prosegue: «Permettetemi di aggiungere che considero una parte assolutamente necessaria di (questo) [...] schema il fatto che sia aperta agli individui più poveri della comunità la possibilità di conseguire i privilegi, se possono provare che, nonostante tutte le difficoltà e gli ostacoli, dal punto di vista dell'intelligenza hanno titolo per ottenerli»: insomma, nessun «capace e meritevole» (per dirla con l'espressione usata dall'art. 34, comma 3 della Costituzione italiana) dovrebbe esserne escluso<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Da qui l'accusa mossa – da posizione marxista – a Mill di far «rientrare dalla finestra» la «restrizione censitaria [che aveva] cacciata dalla porta»: così D. Losurdo in un'intervista disponibile su <http://www.donatoromano.it/interviste/42.htm>.

<sup>44</sup> Ciò sembrerebbe confermare che la costruzione di Mill non è censitaria: anche il fatto che egli escluda dal voto chi riceve un sussidio perché povero non va letto in modo isolato, ma nel contesto di una grande attenzione a non escludere nessuno in ragione della sua condizione economica in quanto tale. Ribaltando il noto detto, si potrebbe forse dire che Mill sostiene il principio *no representation without taxation*: recuperare un più stretto legame tra la rappresentanza e la contribuzione fiscale sembra essere una prospettiva degna di approfondimento e riflessione. Su questo tema, può essere peraltro interessante richiamare che in Assemblea Costituente i liberali (insieme ai comunisti, anche se per opposte ragioni) si opposero risolutamente all'introduzione nel testo costituzionale di

Dunque, conclude Mill, con parole che riprendiamo come conclusione anche di questo paragrafo: «finché non verranno escogitati, e l'opinione pubblica non sarà disposta ad accettare, una qualche forma di voto plurimo che attribuisca all'istruzione, in quanto tale, il livello superiore di influenza che le spetta, sufficiente a controbilanciare il peso numerico della classe dei meno istruiti; fino ad allora i benefici di un suffragio completamente universale non possono essere ottenuti senza che essi comportino allo stesso tempo, mi pare, mali probabilmente più che equivalenti»<sup>45</sup>.

## 5. ALTRE POSSIBILI REGOLE ELETTORALI PER LA PROMOZIONE DEL MERITO

Sin qui ci si è concentrati sulle regole che stabiliscono chi ha diritto al voto ed eventualmente quanto debba pesare il suo voto. Discorso diverso, ma strettamente collegato, è quello che guarda invece alle regole per la trasformazione dei voti in seggi, ossia al sistema elettorale inteso in senso stretto<sup>46</sup>. Così come l'eventuale scelta di chi sia ammesso al voto e chi no, anche le regole per trasformare i voti in seggi possono influenzare moltissimo la qualità media degli eletti e di conseguenza indirettamente la qualità di una democrazia. Pertanto, anche agendo su questo aspetto è possibile promuovere l'elezione dei «più meritevoli» di ciascun campo<sup>47</sup>.

una clausola, proposta da Tosato e condivisa da Mortati, che escludesse dal voto chi «vive senza esercitare un'attività lavorativa». L'Assemblea bocciò anche un altro emendamento che subordinava l'acquisto dei diritti politici «al dovere di svolgere un'attività o esplicare una funzione, idonea allo sviluppo economico o culturale o morale o spirituale della società umana conformemente alle proprie possibilità ed alla propria scelta»: si optò quindi, come si è visto, per l'esclusione dal voto nei soli «casi di indegnità morale indicati dalla legge», lasciando alla legge ordinaria il compito di stabilire quali fossero tali casi (E. Grosso, *Art. 48*, cit., p. 964).

<sup>45</sup> Al termine di questo rapido resoconto del pensiero milliano, non si può fare a meno di citare, se pur ancor più rapidamente, il passo del terzo volume (*The Political Order of a Free People*) di *Law, Legislation and Liberty* di F.A. von Hayek in cui si escludono dal voto dipendenti pubblici, pensionati e disoccupati (University of Chicago Press, Chicago 1979, p. 120); nonché la teorizzazione del suffragio censitario effettuata da Benjamin Constant, secondo cui «la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques» (libro X, cap. II dei *Principes de politique* del 1806; cap. VI dei *Principes de politique* del 1815; cap. VII dell'*Esquisse de Constitution*; queste ultime due opere sono raccolte nel *Cours de politique constitutionnelle*): come ricorda C. Lottieri in *È permesso immaginare qualcosa di più liberale della democrazia?*, «L'Occidentale», 20 agosto 2007, «Constant era persuaso che se si fosse introdotto il suffragio universale i non proprietari avrebbero espropriato i proprietari», e sosteneva che «la formula "un uomo, un voto" offre l'opportunità per una redistribuzione da chi ha a chi non ha», prospettiva verso cui nutrivamo profonda diffidenza.

<sup>46</sup> In senso lato, il sistema elettorale comprende pure le regole su altri temi (alcuni dei quali specificamente considerati nei punti precedenti): chi ha diritto di voto, la disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità, lo spazio riservato o i limiti all'apparizione sui media, e così via.

<sup>47</sup> Il discorso si colloca all'interno del tema più ampio del rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza delle minoranze, anch'esso riccamente studiato (per una trattazione essenziale, si veda G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 33-34; più approfonditamente, si veda F. Palermo e J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova 2008, pp. 114-129). In effetti, come più volte è stato sottolineato, anche i «migliori» sono per definizione una minoranza, tuttavia essi si distinguono dalle tradizionali minoranze studiate in relazione ai sistemi elettorali (etniche, linguistiche, religiose) per il fatto di essere non concentrati in una particolare area o comunque facilmente individuabili, ma più tipicamente sparsi su tutto il territo-

In questo modo, la distinzione in vista della selezione dei «migliori» sarebbe effettuata non più tra elettori, come nell'ipotesi considerata nei paragrafi precedenti, ma tra eletti, e si estenderebbe così dalla fase della selezione tra potenziali elettori a quella tra potenziali eletti (candidati). Come perseguire concretamente tale obiettivo? Vediamo brevemente alcuni spunti.

Innanzitutto, osserviamo che in certa misura è intrinseco alla democrazia, e quindi inevitabile, che competenza e capacità di raccogliere consenso coincidano raramente in capo alle stesse persone. È assai difficile che chi studia molto o comunque chi trascorre molto tempo ad andare a fondo di un problema (va da sé, non necessariamente sui libri<sup>48</sup>), e che quindi si suppone abbia quanto meno un requisito che ogni legislatore dovrebbe avere, la cognizione di causa, abbia anche tempo di crearsi il consenso; viceversa, a chi s'impegna nella creazione del consenso non resta in genere molto tempo per studiare o andare a fondo dei problemi.

Questo è un altro punto da tenere ben fermo, perché è un limite appunto ineliminabile della democrazia ed è uno dei motivi principali per cui chi preferisce la qualità al numero nutre nei confronti di essa qualche istintiva diffidenza. Non potendosi quindi rimuovere completamente questo difetto, l'unica cosa che si può fare è limitare il più possibile le conseguenze della preponderanza del «numero».

Ecco, proprio questa sembra essere una possibile chiave per i sostenitori della differenziazione: distinguere anche qui quanto più si può e ridurre il potere assoluto del numero, cercando di privilegiare la qualità. Il criterio guida sembra essere superare la logica bianco-nero, dove il candidato o il partito scelto può essere uno solo, o comunque un numero limitato, o comunque l'elettore ha a disposizione uno o pochi voti, ovvero può votare in un solo modo, e cercare all'opposto di ampliare il ventaglio di possibilità offerte all'elettore nell'espressione del suo voto<sup>49</sup>.

**1)** Un primo accorgimento interessante sembra essere quello di attribuire all'elettore non un solo voto, ma un numero maggiore, e dargli la possibilità di distribuirli sui candidati come crede (cosiddetto *voto cumulativo*): per esempio, se ha dieci voti, può cu-

rio. Pertanto, tra i vari accorgimenti studiati per favorire la rappresentanza delle minoranze, solo alcuni ci paiono applicabili alla minoranza dei più competenti, e quindi solo su quelli ci si concentrerà; si tralascierà invece lo studio del ritaglio *ad hoc* delle circoscrizioni e la tecnica del voto limitato.

<sup>48</sup> «Meritevoli» non possono certamente essere solo gli studiosi. Più che di «merito» è quindi forse più opportuno parlare di competenza, perché essa fa più chiaramente riferimento a una conoscenza dei problemi, che può essere stata acquisita tanto dietro una scrivania quanto con l'esperienza concreta quanto con entrambe. Nel paragrafo conclusivo si osserverà come non vi è alcun tipo di correlazione fra quanto si è studiato e valore delle opinioni, essendo le opinioni di tutti egualmente valide; tuttavia, l'esigenza di maggiore competenza degli eletti sembra essere di per sé un obiettivo largamente condiviso.

<sup>49</sup> Pertanto, nell'ambito dei sistemi proporzionali, sembra doversi prediligere in quest'ottica la possibilità di esprimere una o più preferenze, anche se va detto che – se soltanto le forze politiche lo volessero – un sistema di liste bloccate permetterebbe loro di far entrare in Parlamento tutte le migliori menti che desiderano. Ma è evidente che una simile volontà politica manca, perché non vi sono incentivi ai partiti ad agire in questo modo, pertanto è inutile nutrire illusioni circa un comportamento virtuoso ed è meglio concentrarsi su possibili strumenti per incentivare partiti ed elettori a concorrere a un miglioramento della qualità degli eletti. Analogo discorso vale per la scelta dei candidati nei collegi uninominali, nei sistemi maggioritari.

mularli tutti e dieci su un unico candidato, oppure dare un voto ciascuno a dieci candidati diversi, o varie combinazioni intermedie.

Su questa idea di base del *voto cumulativo* è costruito il sistema elettorale (proporzionale) della lista libera, nel quale gli elettori hanno tanti voti quanti sono i candidati, e possono, oltre a quanto già detto, distribuire i propri voti anche tra candidati di partiti diversi (cosiddetto *panachage*): prima scelgono un partito, e poi possono togliere il voto a uno o più candidati di quella lista e riattribuirli ad altri candidati di quella stessa lista, o appunto anche a candidati di liste diverse. Si tratta del sistema elettorale adottato in Svizzera per l'elezione del Consiglio nazionale<sup>50</sup>.

In che modo questo sistema aiuterebbe i «migliori»? In questo senso: nella maggior parte dei casi, chi fa politica dopo aver passato, e magari continuando a passare, molto tempo a studiare (o ad approfondire i problemi sul campo) ha avuto occasione di farsi conoscere da un numero ristretto di persone, e quindi i suoi potenziali elettori sono già in partenza in numero limitato, il che è per lui un grosso handicap iniziale. Con un sistema di voto in cui ogni elettore può esprimere una sola preferenza per ciascun candidato, quel candidato non ha modo di compensare quello svantaggio iniziale, neppure convincendo molto a fondo quei pochi che entrano in contatto con lui. Per quanto egli abbia la capacità di convincerli molto a fondo, infatti, costoro potranno esprimere sempre un solo voto (non potranno del resto calcare di più il segno con la matita per far risultare la propria convinzione...), voto che varrà esattamente come il voto accordato ai «signori delle preferenze» per fare un piacere o per sentito dire o per ricavarne un vantaggio. Questi ultimi, però, ottenendo ciascuna loro preferenza aggiuntiva con sforzo (costo marginale) assai minore rispetto ai candidati più «studiosi», avranno vita facile a raccoglierne un numero assai maggiore rispetto a questi.

Invece, un sistema come quello ora ipotizzato eliminerebbe questo svantaggio competitivo dei «migliori», e così, per restare all'esempio fatto, ricevere tutti e dieci i voti da dieci persone (come è più tipico di chi studia e ha poco tempo per fare incetta di preferenze «deboli») diverrebbe equivalente a ottenerne uno ciascuno da 100 elettori diversi (come è più tipico dei candidati senza arte né parte che attualmente dominano il campo, magari ben conosciuti e quindi votati perché il loro nome «dice qualcosa», ma che non si fan ricordare per alcunché di notevole, e quindi sono in grado di ottenere solo una preferenza appunto «debole»).

Per di più, in genere i migliori non hanno un'affiliazione forte con un partito: se il *panachage* non fosse consentito, all'elettore che vota innanzitutto per senso di appartenenza o identificazione a un partito sarebbe precluso di votare per un candidato che giudica molto competente, se di un'altra lista. Invece il *panachage* evita questo inconveniente, permettendo contemporaneamente di votare per il proprio partito preferito, ma anche per candidati eminenti di altre liste, e così rendendo più probabile l'elezione di tali candidati eminenti<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> G. Sartori, in *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 22, osserva però che il fatto che in Svizzera il governo sia «predisposto quanto a durata e composizione [...] rende minima l'incidenza del sistema a lista libera».

<sup>51</sup> Precisiamo che il *panachage* può essere applicato anche in sistemi diversi dalla lista libera, come accade ad esempio in Lussemburgo, che ha un sistema elettorale simile a quello svizzero ma senza la caratteristica fondamentale della possibilità di cumulare più voti su un unico candidato.

Questo meccanismo favorirebbe probabilmente i candidati delle forze estremiste («anti-sistema» o «minoranze intense», nella terminologia di Sartori<sup>52</sup>). Tuttavia, ciò accadrebbe semplicemente perché esso favorisce le minoranze in generale, e dunque anche quelle «intense». Pertanto, tale controindicazione potrebbe forse essere ritenuta comunque accettabile a fronte del vantaggio che ne deriverebbe di promuovere i migliori; del resto, un simile inconveniente è probabilmente a sua volta neutralizzabile con altri accorgimenti, atti a non intaccare l'effetto positivo sulla qualità della rappresentanza ma nel contempo a disinnescare efficacemente la controindicazione ora indicata (soglie di sbarramento, requisiti per la presentazione delle liste, eventualmente clausole di esclusione dei partiti che mettano in pericolo l'ordinamento costituzionale, come l'art. 21 (2) della Costituzione tedesca, ma anche la XII disposizione finale della Costituzione italiana).

**2)** Un sistema simile a quello del *voto cumulativo*, ma «più sofisticato», «è quello del voto con punteggio (*point voting*) in collegi plurinominali. [...] Con il *point voting* l'elettore ha più punti (*points*) dei seggi in palio, con la possibilità di ordinare i candidati su una scala di preferenza assegnando dei punteggi diversi a ciascuno di loro. [Anche questo sistema permette] agli elettori di minoranza di ottenere rappresentanza grazie alla concentrazione dei loro voti o punti»<sup>53</sup>, ma non risultano esempi significativi di applicazione di questo modello, quindi non è possibile tracciarne una valutazione empirica e pertanto non ci soffermiamo oltre.

**3)** Una diversa linea di intervento sarebbe dare la possibilità all'elettore di mettere i candidati in ordine di gradimento. Anche questo sistema conosce delle applicazioni pratiche (più numerose), in questo caso nell'ambito di sistemi sia maggioritari sia proporzionali: nei primi si ha il *voto alternativo* (*alternative vote*, ATV), nei secondi il *voto singolo trasferibile* (*single transferable vote*, STV)<sup>54</sup>.

Le due versioni sono accomunate dal fatto che tale modello favorisce la personalizzazione del voto e il correlativo indebolimento dei partiti<sup>55</sup>, e ciò sembra poter essere di

<sup>52</sup> Si vedano ad esempio, di G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 48, e *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, «Rivista italiana di scienza politica», 1974, n. 1, p. 5 e seguenti, in particolare p. 25. Più approfonditamente, si veda ancora G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 1976.

<sup>53</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 33.

<sup>54</sup> Il *voto alternativo* è impiegato in Australia per la Camera dei Rappresentanti; il *singolo voto trasferibile* in Irlanda sin dal 1922, ma anche in Australia per il Senato (e per la Camera dei Rappresentanti della Tasmania), a Malta, e in Sudafrica per l'elezione del Senato (G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 32; G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, cit., p. 18). È interessante notare che il *voto alternativo* è stato recentemente oggetto di dibattito sul «New York Times» a seguito della proposta di introdurlo fatta dal celebre editorialista Thomas Friedman il 24 marzo 2010 (*A Tea Party Without Nuts*), cui hanno risposto autorevoli studiosi ed esperti il 27 marzo 2010 (*A Better Way to Elect Our Leaders?*). Si veda anche K. Oles, *Instant Runoff Voting as a "Game Changing" Alternative Voting System?*, 26 ottobre 2010 (<http://moritzlaw.osu.edu/electionlaw/comments/index.php?ID=7735>), nonché H. Dean, *Let's Uphold Majority Rule with Ranked Choice Voting*, 29 ottobre 2010 ([http://www.juneauempire.com/stories/110110/opi\\_729241681.shtmlc](http://www.juneauempire.com/stories/110110/opi_729241681.shtmlc)).

<sup>55</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., rispettivamente p. 18 e p. 32: il *voto alternativo* «permette e incoraggia – personalizzando fortemente il voto – l'attraversamento delle linee

beneficio per i candidati del tipo individuato sopra (preparati *ma* – anzi, *e quindi* – poco noti), per le ragioni indicate al punto 1) a proposito del *panachage*.

Aggiungiamo che un vantaggio indiretto per i candidati in questione potrebbe nascere dal possibile incentivo per l'elettore, che sa di dover comunque esprimere una preferenza nei confronti di tutti i candidati (nel senso che, dovendoli mettere in ordine, dovrà comunque «dire qualcosa» su ciascuno di essi), a informarsi su tutti i candidati del suo collegio. In questo modo, l'elettore avrebbe più probabilità di venire a conoscenza di (e quindi apprezzare e mettere in buona posizione) candidati dal curriculum ottimo ma poco appariscente che, se egli avesse potuto limitarsi a votare per un solo candidato, non avrebbe probabilmente scoperto, limitandosi a votare per un candidato che già conosceva e non andando oltre.

Come per il voto plurimo, anche in questo caso vi è un possibile ascendente di tale modello nelle *Considerazioni sul governo rappresentativo* di John Stuart Mill. In quest'opera Mill si schiera, come detto, a favore di un sistema elettorale proporzionale<sup>56</sup>, e in particolare il tipo di sistema che egli propone è proprio quello del *singolo voto trasferibile* (anche detto sistema di Hare, dal nome dello studioso che lo aveva elaborato, nel 1857). In particolare, Mill predilige questo sistema perché esso «dà all'elettore la facoltà di votare anche per candidati che non facciano parte del suo collegio. In tal modo la minoranza delle persone colte, sparse nei collegi elettorali locali, potrebbe unirsi per eleggere, proporzionalmente al loro numero, taluni degli uomini più eminenti del paese. La presenza nell'Assemblea rappresentativa di un certo numero, sia pure esiguo, dei migliori ingegni eserciterebbe comunque, nei dibattiti e nelle deliberazioni, un'influenza profonda, anche se il resto fosse costituito da individui mediocri, e anche se i punti di vista di tali uomini colti non si conciliassero col sentimento e con l'opinione popolare»<sup>57</sup>.

Effettivamente, tuttora è tipico dei «migliori ingegni» non essere forti in un particolare collegio, ma ricevere apprezzamenti sparsi in tutto il paese, il che in un paese grande, necessariamente suddiviso in circoscrizioni o collegi, è un grosso svantaggio: pertanto il problema rilevato e la contromisura proposta da Mill conservano tutta la loro attualità. Va detto, però, che nonostante il *singolo voto trasferibile* sia stato «concepito al fine di indebolire l'influenza dei partiti, questo intento è stato sconfitto dalla forza dei partiti. [In tutti i casi in cui viene impiegato], le linee di partito non vengono attraversate quasi mai e l'identificazione partitica prevale»<sup>58</sup>.

Una notazione finale su questo argomento, prima di passare alle osservazioni conclusive: per l'elettore, i sistemi ora indicati sono certamente più complessi di tutti quelli adottati sin qui in Italia, dunque richiederebbero un certo sforzo preliminare di comprensione da parte sua, e successivamente una buona attenzione al momento di esprimere il voto. Qualcuno potrebbe quindi obiettare che i metodi ora considerati sia-

partitiche», mentre il *singolo voto trasferibile* permette «la completa personalizzazione del voto proporzionale [...], poiché in questo caso le liste di partito sono eliminate del tutto».

<sup>56</sup> Al saggio di Mill risponderà polemicamente Walter Bagehot, nella sua opera del 1867 *The English Constitution*, esprimendo una netta preferenza per il sistema maggioritario.

<sup>57</sup> G. Bedeschi, *Storia del pensiero liberale*, cit., p. 238.

<sup>58</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 32.

no «troppo difficili» da capire per tanti elettori, e opporsi anche per questo alla loro adozione.

Naturalmente, i sostenitori del voto meritocratico non accoglierebbero l'obiezione: in effetti, qualora si adottasse un sistema come quello delineato ai paragrafi 3 e 4, dovrebbe essere molto raro che un elettore che abbia superato il test non sia in grado di comprendere il sistema elettorale e il modo corretto di espressione del voto, perché il test lo dovrebbe verificare anche su questo. Essi osserveranno però che, anche nei casi in cui ciò dovesse capitare, significherebbe soltanto che il test aveva dato un falso positivo, cioè che quell'elettore, che aveva superato il test ma poi non capisce il meccanismo di votazione e quindi vota in modo invalido, non era realmente «in grado» di votare, e quindi il problema non si pone: secondo questa prospettiva, chi non è in grado di comprendere come votare è forse meglio che non lo faccia; quindi, se anche non viene escluso di diritto, non è troppo grave che venga escluso di fatto, esprimendo un voto che verrà giudicato nullo.

## **6. MERITOCRAZIA LIBERALE VERSUS PIANIFICAZIONE, UGUAGLIANZA DEMOCRATICA VERSUS INTELLETTUALE-GUIDA**

Una prima conclusione del discorso svolto è, come si è accennato al par. 1, che il tema del «voto per meriti» sembra risultare particolarmente difficile da inquadrare secondo i tradizionali criteri libertà v. uguaglianza, liberalismo v. democrazia, e così via.

Tendenzialmente, la promozione dei migliori, anche se ciò comporta delle disuguaglianze, è guardata con favore da chi sostiene la causa della libertà. Apparentemente, tentare di applicare la meritocrazia alla materia elettorale non dovrebbe che essere un corollario di una premessa di generale favore per la stessa. Tuttavia, le cose sono più complesse, perché la tradizione liberale è anche irriducibilmente contraria a qualunque forma di superiorità di un individuo su un altro, quindi anche di proclamazione di un gruppo di persone come intellettualmente superiori e, in quanto illuminate e più sagge delle altre, titolate per ciò a guidare tutti verso le «magnifiche sorti e progressive» che solo a loro è dato comprendere.

Infatti, non solo la storia insegna che i tentativi di «*sofocrazia* illuminista e neo-illuminista»<sup>59</sup> sono tutti sfociati in fallimenti, quando non nel terrore (e il giacobinismo in cui sfociò la Rivoluzione francese, ponendo le premesse per un ritorno dell'autoritarismo, ne è l'esempio principale), ma più in generale il pensiero liberale si fonda sulla necessaria distinzione tra giudizi di fatto e giudizi di valore: gli intellettuali possono avere maggiore titolo a enunciare soltanto i primi, ma mai i secondi, sui quali tutti devono essere considerati uguali e ugualmente in grado di esprimerli: «la filosofia politica su cui si regge la società atlantica conterrà pure un *coté* populistico ma poggia saldamente sulla credenza che ciascun individuo – non importa quali siano il suo grado d'istruzione, il suo genere, la sua razza, la sua religione – è il miglior giudice non solo del suo interesse, secondo la ben nota posizione dell'economia classica, ma, altresì, di quello che potrebbe costituire l'interesse collettivo, il “bene” della comunità»<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> D. Cofrancesco, *La democrazia liberale (e le altre)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, p. X.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

Anzi, addirittura si arriva a chiarire che «l'uomo della strada [...] è – sulla base dei nostri valori ebraico-cristiani e occidentali – moralmente superiore al filosofo e al giurista»<sup>61</sup>; o ancora: «nelle società libere, [...] la concorrenza è istituzionalizzata, i venditori di *valori* sono tanti e stanno tutti, almeno *de jure*, sullo stesso piano»; «il “progetto ottantanove” [inteso come 1789, e quindi Rivoluzione francese], in realtà, non contiene solo l'*autonomia* ma, altresì, il *perfettismo* etico-politico, l'impegno a redimere il mondo dai mali antichi e a promuovere il ritorno alla condizione edenica originaria perduta»<sup>62</sup>: «anche il progetto di istituzione di un culto della Ragione, nell'autunno 1793, si iscrive in questa prospettiva»<sup>63</sup>.

Ma come era da rigettare questo esito dell'esperienza rivoluzionaria francese, così con ogni probabilità oggi è necessario rifuggire da proposte come quelle riferite ai paragrafi 3 e 4<sup>64</sup>, in quanto anch'esse viziate da «quello che Hayek ha chiamato l'*abuso della ragione*, ovvero la pretesa di una ingegneria sociale infallibile, in grado di riconciliare gli uomini con la loro specie e con la natura, di eliminare la sofferenza, di stroncare i conflitti di potere alla radice»<sup>65</sup>.

Il voto solo ai meritevoli o il voto plurimo, al di là degli altri ostacoli che si sono evidenziati sulla difficoltà se non impossibilità di stabilire in modo accettabile chi siano i «migliori», sono quindi molto probabilmente viziate da un peccato originale che li rende inaccettabili già dal punto di vista teorico in una prospettiva liberale: l'esser fondati sulla pretesa che in materia di giudizi di valore, e quindi anche di scelte elettorali, esistano dei migliori, là dove invece i giudizi di valore sono per definizione soggettivi, e quindi tutti ugualmente validi, quanto meno, come si è ricordato, nel trattamento che deve a essi riservare il diritto, che è ciò di cui ci siamo occupati.

Infatti, l'oggettività delle distinzioni di valore operate dal diritto è solo apparente: in realtà, dietro all'apparente oggettività del diritto vi sono le scelte del tutto soggettive degli uomini che in quel momento detengono il potere, e che tramite la legge impongono i propri personali giudizi di valore sugli altri. L'imposizione di preferenze soggettive sugli altri non può che essere vista con sfavore dal liberale. Ma ecco quindi manifestarsi una tensione in quest'ultimo: da un lato, egli vuol sempre distinguere i migliori dai peggiori, e premiare i primi a scapito dei secondi, perché ciò discende dalla sua preferenza per l'unicità di ogni singola persona; dall'altro, deve ammettere che in certe circostanze non esistono per principio migliori e peggiori, e che ciò discende direttamente dalla medesima premessa: se nessuno vale più degli altri, allora anche le opinioni del meno colto devono valere tanto quanto quelle del pozzo di scienza, e anzi molti, dovendo scegliere, ritengono «migliore» il primo del secondo.

Il fatto interessante è che si può osservare una tensione uguale e contraria anche in molti di coloro che mettono al primo posto il valore dell'uguaglianza, e quindi difendono una visione della democrazia fondata sul caposaldo del suffragio universale e del prin-

<sup>61</sup> D. Cofrancesco, *La democrazia liberale (e le altre)*, cit., p. XI.

<sup>62</sup> D. Cofrancesco, *La democrazia liberale (e le altre)*, cit., p. XIX.

<sup>63</sup> D. Cofrancesco, *La democrazia liberale (e le altre)*, cit., p. XX.

<sup>64</sup> Su quelle del par. 5 il discorso dovrebbe essere più sfumato.

<sup>65</sup> D. Cofrancesco, *La democrazia liberale (e le altre)*, cit., p. XX. Il riferimento è all'opera di Hayek del 1952 *The Counter-Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason*, Free Press, Glencoe; trad. it. *L'abuso della ragione. Studi sulla controrivoluzione della scienza*, Vallecchi, Firenze 1967.

cipio un uomo-un voto. In linea di principio, questi ultimi certamente sono nettamente contrari alla concessione del voto sulla base del merito individuale: essendo tutti gli uomini uguali, non si può accettare che solo alcuni di essi possano votare, o che il voto di alcuni pesi di più di quello degli altri. Tuttavia poi anche in questo orientamento trova posto una tendenza almeno in parte contraddittoria, cioè quella che affida agli intellettuali il ruolo di avanguardia della società, di *élite* che sa qual è il cammino da percorrere e lo indica al resto della società, guidando i suoi concittadini al progresso morale e materiale.

Notiamo quindi un percorso esattamente speculare rispetto a quello del liberalismo: mentre quest'ultimo muove da premesse di favore per la distinzione, ma poi recupera l'uguaglianza nel senso che rifiuta l'idea dell'*intelligencija* o degli ottimati che limitino la libertà di scelta degli altri, il pensiero democratico muove da premesse di uguaglianza, ma poi recupera la distinzione nel senso che affida ad alcuni più colti il ruolo di indicare agli altri la strada da percorrere e di guidarli su quella via.

Nel nostro caso, se da un lato chi tende a essere favorevole alla promozione del merito potrebbe vedere istintivamente con favore una soluzione così improntata alla differenza come quella milliana, ma poi a mente fredda ne vede i molti limiti, i democratici o progressisti ne vedono invece istintivamente i limiti, ma poi a mente fredda ne possono forse apprezzare l'intento di miglioramento della società tutta che la muove.

Ma il discorso merita un livello ulteriore di approfondimento, con riguardo al concetto stesso di merito: sempre Hayek, in *La società libera*, traccia una netta differenza tra merito e valore: il primo è commisurato all'impegno ma non è necessariamente indice di un buon risultato, mentre solo il secondo è la misura appropriata alla quale ancorare premi e vantaggi. Il merito è un concetto che si vorrebbe oggettivo, e che richiede una misura da parte di qualcuno, nel nostro caso quasi certamente dei burocrati, sulla base di criteri comunque arbitrari e sempre discutibili; il valore riflette le preferenze soggettive di ciascuno, non necessariamente premia l'impegno o lo sforzo, e quindi non necessariamente corrisponde al merito, ma è l'autentico valore da perseguire in una società libera.

Questa riflessione ci porta a rivedere l'affermazione stessa per cui chi ha a cuore la libertà dovrebbe di massima favorire il merito. In realtà, ciò che gli deve stare realmente a cuore è il valore. Ma se questo è vero, si tratta probabilmente dell'argomento decisivo, che insieme a tutti gli altri già esaminati induce a guardare con scetticismo a qualunque soluzione che pretenda di stabilire, se pur animata dalle migliori intenzioni, cosa è bene e cosa è male, chi è «migliore» e chi è «peggiore».

Ciò non significa, però, che non possa esser fatto nulla per il problema, delineato all'inizio, della libertà individuale ristretta dalle decisioni democratiche, che rimane fermo in tutta la sua portata. La soluzione di cui al par. 2 appare quindi come l'unica praticabile senza inconvenienti e, per quanto possa apparire una mera difesa in luogo di una autentica controffensiva quale quella del voto per meriti, la sua efficacia non è da sottovalutare. Anche in questo ambito, porre un limite all'azione dello stato e alla sua invasione della sfera del privato sarà quindi l'obiettivo di quanti sostengono la causa della libertà: cedere alla tentazione di invocare nuove leggi per correggere gli effetti di altre leggi ha sempre dei costi, e la materia del diritto di voto non sembra essere da meno.