



SSAI – Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno

*I Corso per Consiglieri di Prefettura*

Tesi del primo anno:

**CONFRONTO TRA IL SISTEMA ELETTORALE  
ITALIANO E QUELLO DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI**

- Donatella Candura -

*Roma, novembre 2006*

## INDICE

INTRODUZIONE .....	3
1. I SISTEMI ELETTORALI IN GENERALE .....	5
2. IL SISTEMA ELETTORALE IN ITALIA.....	18
2.1 Brevi cenni storici .....	18
2.2 Il sistema attuale .....	20
2.3 Valutazione del sistema.....	28
3. I SISTEMI ELETTORALI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI.....	38
3.1 Il sistema britannico .....	38
3.2 Il sistema francese.....	45
3.3 Il sistema tedesco .....	52
3.4 Il sistema spagnolo.....	60
CONCLUSIONI.....	67
BIBLIOGRAFIA.....	72

## **INTRODUZIONE**

Il presente lavoro si propone di mettere a confronto l'esperienza italiana con quella di altri paesi europei in materia di sistemi elettorali.

Prima di entrare nel vivo della trattazione sono necessarie alcune note preliminari, al fine di circoscrivere l'ambito dell'analisi ed indicare la metodologia applicata.

Il lavoro è suddiviso in tre parti.

Nel primo capitolo si fornisce una definizione generale del concetto di sistema elettorale e se ne individuano i principali elementi costitutivi. In tal modo, vengono forniti gli strumenti per l'analisi svolta nei due successivi capitoli in cui sono esaminati in concreto i sistemi elettorali di cinque paesi, compreso il nostro. Occorre precisare che oggetto dello studio sono soltanto i meccanismi adoperati per le elezioni politiche.

Si è adottato uno schema di analisi omogeneo: ogni sistema è descritto con brevi notazioni di carattere storico, seguite dalla spiegazione del suo funzionamento e dall'esame più approfondito delle sue caratteristiche, nonché dall'indicazione degli effetti che esso produce sulla struttura politica del paese esaminato.

In particolare, al sistema elettorale italiano è dedicato il secondo capitolo che contiene un'analisi della nuova normativa approvata con la legge 270 del 21 dicembre 2005, con alcuni spunti critici.

Il terzo capitolo invece affronta lo studio dei sistemi di 4 paesi europei: Regno Unito, Francia, Germania e Spagna. La scelta non è casuale, in quanto

si è voluto confrontare il funzionamento di due diversi tipi di sistema maggioritario (*plurality* e doppio turno) e di due differenti tipi di sistema proporzionale (*additional member system* e proporzionale corretto).

Infine, occorre avvertire che con riferimento al Parlamento italiano ci si sofferma sulle elezioni sia della Camera dei Deputati sia del Senato della Repubblica poiché in Italia vige il bicameralismo perfetto, mentre per gli altri paesi l'attenzione è rivolta soltanto alla cosiddetta Camera bassa, che è quella normalmente incaricata di concedere la fiducia al governo.

L'analisi effettuata non pretende di essere esaustiva ma si propone di evidenziare in maniera sintetica e schematica le principali caratteristiche dei sistemi elettorali studiati, sottolineandone i punti di forza e di debolezza.

## 1. I SISTEMI ELETTORALI IN GENERALE

Nei paesi in cui vigono regimi democratici le elezioni costituiscono un momento cruciale nella vita dello Stato: esse sono lo strumento attraverso il quale il popolo sceglie i propri rappresentanti.

I sistemi elettorali in un'accezione ampia comprendono tutte le regole che sovrintendono al procedimento elettorale (dalle norme sull'elettorato attivo e passivo a quelle sulla disciplina della campagna elettorale, sulla sottoscrizione delle liste etc.). Tuttavia, la maggioranza della dottrina concorda per una definizione più ristretta, secondo cui il sistema elettorale è l'insieme delle norme che regolano la trasformazione delle preferenze in voti e dei voti in seggi<sup>1</sup>.

La scelta di un sistema elettorale dipende da vari fattori: la storia politica del paese, la volontà delle *élites* dominanti, la ricerca della governabilità, la necessità di mediare tra profonde divisioni sociali, garantendo adeguata rappresentanza alle minoranze, etc. Tale scelta non è priva di conseguenze: votare con un determinato sistema anziché con un altro produce effetti notevolmente diversi sulla ripartizione dei seggi. Inoltre, il sistema elettorale prescelto finisce per avere influenza non solo sul singolo elettore, ma anche sul sistema dei partiti, nonché sulla struttura e la stabilità del governo. Per questo motivo il tema dei sistemi elettorali è oggetto di ampio dibattito sia tra gli studiosi sia tra i politici.

---

<sup>1</sup> La distinzione tra i due concetti si deve in particolare a D. Rae; sul punto v. G. Baldini A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza 2004 p. 3 e F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè 2004 p. 176.

Come si evince dai più importanti studi sull'argomento, il sistema elettorale, inteso nella sua accezione minima, può essere scomposto in tre principali elementi costitutivi:

- 1) la formula elettorale, che è il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi;
- 2) le caratteristiche della circoscrizione (*constituency*), in particolare il ritaglio e l'ampiezza;
- 3) il tipo di voto, ovvero la possibilità di scelta più o meno ampia offerta all'elettore.

Ai suddetti elementi Lijphart ne aggiunge un altro: la soglia elettorale, cioè il sostegno minimo necessario per un partito o per un candidato al fine di ottenere un seggio.

Tra i citati fattori quello più dibattuto in dottrina è la formula. In effetti essa è la componente che contraddistingue principalmente i sistemi elettorali, determinando la contrapposizione tra sistemi maggioritari e proporzionali. Tuttavia, occorre avvertire che anche gli altri fattori sono molto importanti. Ogni sistema elettorale è il risultato di una combinazione di variabili che producono diversi effetti sulla ripartizione dei seggi. Pertanto sarebbe riduttivo limitare l'analisi a quello che è soltanto uno degli elementi del sistema.

Con riguardo alla formula, i sistemi elettorali possono essere distinti in maggioritari, proporzionali e misti.

La differenza fondamentale consiste nel fatto che i sistemi proporzionali si prefiggono di eleggere un Parlamento che sia specchio della società con tutte

le sue divisioni, consentendo un'adeguata rappresentanza delle minoranze, cosicché ogni partito ottiene un numero di seggi proporzionale ai voti. Al contrario, nei sistemi maggioritari si punta soprattutto alla governabilità, garantita solo se vi è un chiaro vincitore, il quale può contare sul sostegno di una forte maggioranza parlamentare. I sistemi misti risultano da una combinazione tra i due criteri, nel senso che una parte del Parlamento viene eletta con formula maggioritaria ed un'altra con proporzionale, come nel sistema italiano disegnato dalla riforma del 1993.

Le formule maggioritarie sono normalmente adottate in collegi uninominali, nei quali risulta eletto il candidato che ha riportato più voti. In particolare, si possono distinguere:

- 1) formule a maggioranza semplice (*plurality*), in cui il seggio è assegnato al candidato che riporta la maggioranza relativa dei voti all'interno del collegio (*first past the post*). Si tratta del sistema adottato in Gran Bretagna sin dal XV secolo;
- 2) formule a maggioranza assoluta (*majority*): in questo caso per vincere occorre ottenere almeno la metà più uno dei voti. Difficilmente tale sistema si riscontra nella sua versione pura. Una variante può essere considerata il sistema del doppio turno adottato in Francia, in base al quale per essere eletti al primo turno occorre la maggioranza assoluta dei voti validi. Se tale soglia non viene raggiunta da nessun candidato si ricorre al ballottaggio tra i candidati che abbiano ottenuto almeno il 12,5% dei voti degli iscritti nelle liste elettorali.

Oltre ai modelli sopra citati, che sono quelli più conosciuti, esiste un altro tipo di formula maggioritaria: il sistema del voto alternativo (*alternative vote*), utilizzato in Australia. Gli elettori devono porre in ordine di preferenza tutti i candidati presenti sulla scheda elettorale. La procedura prevede vari conteggi, che portano all'esclusione dei candidati meno votati e alla redistribuzione dei loro voti alle seconde preferenze degli elettori, fino a quando si perviene all'elezione del candidato con la maggioranza assoluta dei voti.

La principale critica mossa al maggioritario concerne l'effetto distorsivo della rappresentatività, in quanto nell'assegnazione dei seggi non sono rispettate le proporzioni rispetto ai voti ottenuti da ciascun partito. La distorsione può arrivare a tal punto che chi conquista la maggioranza dei seggi non sia necessariamente chi ottiene più voti.<sup>2</sup> Il sistema avvantaggia il primo partito, a danno del secondo e soprattutto del terzo, che risulta schiacciato. I piccoli partiti hanno qualche possibilità di conquistare dei seggi solo se il loro elettorato si trova concentrato in uno o più collegi, ma se al contrario c'è una dispersione dei propri votanti su tutto il territorio nazionale, essi hanno scarse probabilità di far eleggere i propri candidati.

D'altra parte, il pregio dei sistemi maggioritari è quello di rafforzare la governabilità e di ridurre la frammentazione politica.

---

<sup>2</sup> Per esempio in Inghilterra nel 1974 i laburisti vinsero le elezioni con il 37,2% dei voti contro il 39,9% dei conservatori.



Passando all'analisi delle formule proporzionali, bisogna sottolineare che ne esiste una notevole varietà, con una graduazione di proporzionalità più o meno elevata.

Le formule proporzionali sono adottate in collegi plurinominali e possono essere suddivise in due gruppi:

- 1) metodi del quoziente: il numero complessivo dei voti validi viene diviso per il numero dei seggi da assegnare ( $Q = V/S$ ). Il quoziente così ottenuto rappresenta il quorum necessario per l'ottenimento di un seggio. Quindi, per determinare quanti seggi spettano ad ogni partito, la cifra elettorale di ciascun partito, cioè la somma di voti riportati, viene suddivisa per il suddetto quoziente. Se dopo questa operazione rimangono seggi non assegnati, essi vengono distribuiti secondo ulteriori criteri, in base ai resti più alti o alla cifra elettorale più alta o alla più alta media. Dei sistemi del quoziente esistono diverse varianti, che prendono il nome dai matematici che le hanno elaborate. Quella appena descritta prende il nome di formula del quoziente naturale, ma ad essa possono essere applicati dei correttivi che determinano una modifica del quorum necessario per l'ottenimento di un seggio, con risultati meno proporzionali. Le varianti più conosciute sono: sistema Hagenbach-Bischoof [ $Q = V/(S+1)$ ]; sistema Droop [ $Q = V/(S+1) + 1$ ]; sistema Imperiali [ $Q = V/(S+2)+1$ ]. Il sistema del quoziente naturale, tuttavia, rimane quello più proporzionale di tutti e per questo motivo avvantaggia i partiti più piccoli.
- 2) Metodi del divisore: consistono nella divisione delle cifre elettorali di ciascun partito per una serie di coefficienti, che variano a seconda del

metodo applicato. Dopo tale operazione, si confrontano i risultati ottenuti dalle varie divisioni e si assegnano i seggi ai partiti che via via hanno ottenuto i risultati più alti, procedendo in ordine decrescente fino all'esaurimento dei seggi. Nel metodo d'Hondt le cifre elettorali sono divise successivamente per i numeri naturali 1 – 2 – 3 – 4 - 5, etc. Esistono altri metodi in cui il divisore è leggermente superiore, in tal modo la distribuzione dei seggi è più favorevole ai partiti piccoli. Le varianti più note sono: metodo Saint-Lague (i divisori sono 1 – 3 – 5 - 7- 9...); metodo Saint- Lague modificato (1,4 – 7 – 10 – 13 ...).

Oltre ai sistemi citati, che sono quelli più conosciuti, ne esistono altri. Ad esempio, il meccanismo automatico (chiamato anche del numero unico) consiste nell'assegnazione di un seggio per un certo numero prestabilito di voti (ad esempio ogni 60.000 voti viene attribuito un seggio). Il numero di seggi spettanti ad ogni partito risulta dal rapporto tra voti ottenuti e la quota-seggio prefissata ( $N_s = V/q_s$ ).

Un altro metodo, adottato in Irlanda, è quello del “voto singolo trasferibile” che consente all'elettore di mettere in ordine di preferenza i candidati. Successivamente l'assegnazione proporzionale dei seggi avviene attraverso una complessa procedura di conteggi multipli.

I sistemi proporzionali puri presentano il problema di consentire una notevole proliferazione dei partiti e un'eccessiva frammentazione politica, con conseguenti problemi di governabilità. A questo inconveniente possono rimediare alcuni istituti, che diluiscono la proporzionalità.

In primo luogo, la cosiddetta clausola di sbarramento (*Sperrklausel*) esclude dall'assegnazione dei seggi quei partiti che non abbiano raggiunto una determinata soglia. La percentuale minima di voti richiesta può variare da paese a paese e non è facile stabilire quale sia la giusta misura, ma in generale si ritiene che una soglia inferiore al 3 - 4% abbia poco senso e che invece una superiore al 10% sia eccessiva.

Un altro meccanismo che può essere applicato ai sistemi proporzionali è il premio di maggioranza che riduce la frammentazione, in quanto spinge i partiti ad aggregarsi per ottenere il premio, e rafforza la stabilità dei governi, garantendo una maggioranza più ampia.

A metà strada tra formule maggioritarie e formule proporzionali si collocano i sistemi misti, che tentano di coniugare gli aspetti positivi di entrambi i meccanismi, tanto da essere definiti *the best of both worlds* dagli estimatori. Essi prevedono procedure in base alle quali una percentuale dei seggi è attribuita in maniera proporzionale ed un'altra con metodo maggioritario. Ne esistono diverse varietà e combinazioni. I loro pregi non vanno comunque esagerati. Infatti, spesso sono particolarmente complicati e risultano poco comprensibili all'elettore. Inoltre, si prestano ad essere manipolati dai partiti che cercano di recuperare i candidati perdenti nella parte maggioritaria attraverso il ripescaggio in quella proporzionale. Esempi di sistemi misti sono quello italiano dal 1993 al 2005 e quello giapponese.

Come si è detto in precedenza, per comprendere il funzionamento dei sistemi elettorali non bisogna prendere in considerazione solo la formula, ma occorre analizzare altre variabili.

Una di queste è la scheda elettorale, o meglio il tipo di scelta che l'elettore può effettuare. In particolare, secondo una definizione di D. W. Rae, si può distinguere tra voto categorico, nel caso in cui l'elettore possa indicare sulla scheda un solo candidato o una sola lista, e voto ordinale, qualora all'elettore sia data la possibilità di esprimere una scelta più articolata, sistemando in una serie preferenziale candidati e partiti o distribuendo i suoi voti a discrezione tra le liste o i candidati. Quanto alle liste, queste possono essere bloccate, nel senso che i candidati sono eletti nell'ordine determinato dal partito, o aperte, quando gli elettori hanno la possibilità di esprimere una o più preferenze, oppure di variare l'ordine dei candidati. Quanto maggiore è la possibilità di scelta data all'elettore, tanto maggiore è la sua influenza sul risultato elettorale.

Un altro elemento molto importante è il collegio elettorale. Generalmente per collegi si intendono le aree territoriali nelle quali il territorio nazionale viene suddiviso ai fini elettorali ed ai quali corrisponde un certo numero di seggi. Tuttavia, il collegio può anche non essere di natura territoriale, bensì basato su criteri razziali, religiosi, professionali, di censo o di casta (ad esempio in Nuova Zelanda esiste un collegio razziale per consentire la rappresentanza della minoranza Maori). La prima caratteristica rilevante del collegio è l'ampiezza, cioè il numero di seggi in palio al suo interno. Al riguardo si distingue tra collegi uninominali, caratteristici dei sistemi maggioritari, e collegi, o circoscrizioni, plurinominali, normalmente utilizzati nei sistemi proporzionali (raramente in quelli maggioritari). Come accennato, la grandezza di un collegio, soprattutto in un sistema proporzionale, è molto

importante, perché in una circoscrizione ampia, cioè con un numero considerevole di seggi da assegnare, aumenta la proporzionalità del sistema. Questa diventa massima se la circoscrizione è unica a livello nazionale. Viceversa in collegi piccoli l'effetto proporzionale è notevolmente mitigato. Un altro aspetto da considerare è la conformazione della circoscrizione. A tal proposito occorre menzionare il cosiddetto *gerrymandering*<sup>3</sup>, cioè la pratica di ritagliare in modo artificioso le circoscrizioni, in modo da favorire o svantaggiare un determinato partito. Altrettanto influente sul risultato delle elezioni è il *malapportionment*, cioè la sproporzione nel rapporto tra seggi attribuiti al collegio e numero di elettori<sup>4</sup>.

Per evitare i suddetti fenomeni gli ordinamenti stabiliscono criteri specifici ed oggettivi per il ritaglio delle circoscrizioni, nonché per la loro revisione periodica, in modo che la suddivisione del territorio nazionale in collegi rispetti un certo equilibrio.

Un altro fattore dei sistemi elettorali è la soglia (*threshold*). Si è già parlato della soglia con riferimento ai sistemi proporzionali, ma essa può essere applicata anche a quelli maggioritari.

Le soglie possono essere analizzate in base a varie caratteristiche, tra cui le principali sono:

---

<sup>3</sup> Tale pratica prende il nome dal governatore del Massachusetts, Elbridge Gerry, il quale nel 1812 per concentrare i suoi elettori in un collegio, assicurandosi così la rielezione, ebbe l'idea di ridisegnarlo a forma di salamandra.

Invece, il *tullymandering* è la situazione opposta, dal nome del ministro irlandese James Tully che finì per danneggiare la sua parte attraverso il ridisegno delle circoscrizioni.

<sup>4</sup> Ad esempio in Italia le elezioni politiche del 1972 si tennero sulla base della divisione dei seggi tra le circoscrizioni derivate dal censimento del 1961, di conseguenza alcune regioni meridionali risultarono sovra-rappresentate rispetto al Lazio e alle regioni del triangolo industriale, nel frattempo divenute più popolose.

- 1) l'ambito di applicazione, che può essere circoscrizionale (Spagna; Senato italiano) oppure nazionale (Germania; Camera italiana);
- 2) i livelli: ad esempio nel sistema italiano c'è un doppio livello di soglie, uno per la coalizione, l'altro per i partiti facenti parte della coalizione;
- 3) l'entità percentuale;
- 4) l'obiettivo che la soglia intende colpire (partiti o coalizioni).

In particolare, si deve allo studio di Lijpart l'analisi delle soglie e dei loro effetti.

Egli distingue tra soglia legale, cioè quella stabilita per legge, ed effettiva, che rappresenta il livello di voti necessario di fatto per vincere.

In un sistema maggioritario la soglia effettiva funziona nel seguente modo: in primo luogo esiste una soglia minima che rappresenta il livello necessario ma non sufficiente per la possibile conquista del seggio (soglia di rappresentanza), ad esempio in un collegio uninominale con 5 candidati per ciascun candidato la soglia minima è del 20% ( $100/5$ ) dei voti. Inoltre, vi è una soglia massima, che delimita il valore sufficiente in ogni caso per la vittoria (soglia di esclusione): nell'esempio precedente è il 50% (nel caso di testa a testa tra due soli candidati). Per approssimazione, Lijpart calcola che la soglia effettiva corrisponda alla media tra le due: quindi, nell'esempio citato, il 35%.

Nei sistemi proporzionali l'entità della soglia effettiva è più difficile da calcolare perché entrano in gioco più fattori, tra cui la dimensione della circoscrizione e la presenza di soglie legali (clausole di sbarramento).

Dopo aver analizzato le caratteristiche dei sistemi elettorali, occorre soffermarsi sui loro effetti. Uno dei primi autori ad affrontare tale tema è stato Duverger, a cui si deve la formulazione di due leggi<sup>5</sup>: 1) secondo la prima legge, il sistema maggioritario a un turno tende a creare il bipartismo; 2) in base alla seconda, il maggioritario a doppio turno e il sistema proporzionale tendono al multipartitismo, in quanto hanno un effetto moltiplicativo dei partiti.

Le leggi di Duverger sono state sottoposte ad analisi critica da parte di Sartori, il quale ha formulato una teoria molto interessante sull'influenza dei sistemi elettorali.<sup>6</sup>

In primo luogo, lo studioso sottolinea che per valutare l'effetto dei sistemi elettorali sul numero dei partiti occorre stabilire come contare i partiti stessi. In particolare, si devono conteggiare solo i partiti rilevanti, cioè quelli che 1) hanno un potenziale di coalizione, in quanto, seppure piccoli, possono determinare una delle possibili maggioranze governative, oppure 2) hanno un potenziale di ricatto, in quanto la loro presenza altera le tattiche di competizione dei partiti orientati a governare.

Fatta questa premessa, Sartori passa all'analisi degli effetti dei sistemi maggioritari uninominali ad un turno. Questi producono un effetto "manipolativo" sugli elettori, in quanto in ogni collegio ciascuno, sapendo che vi sarà un solo vincitore, voterà non per il proprio candidato preferito in assoluto, ma per quello meno sgradito che presenta maggiori probabilità di

---

<sup>5</sup> Per un'analisi più dettagliata delle leggi di Duverger si vedano: G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino 2004 p. 41 e segg. e G. Baldini, A. Pappalardo, op. cit., p. 86 e segg.

<sup>6</sup> Sul punto si veda G. Sartori, op. cit., p. 44 e segg.

vittoria, al fine di non sprecare il voto (cosiddetto meccanismo del voto strategico). Di conseguenza, in ogni collegio la competizione si ridurrà ai due candidati più favoriti. Tuttavia, fin qui la tendenza al bipartitismo si registra solo a livello di collegio. Per analizzare l'effetto del sistema elettorale a livello nazionale, occorre introdurre un ulteriore elemento: il sistema partitico.

Quanto alla possibilità di condizionare l'elettore, i sistemi partitici possono suddividersi in forti e deboli, a seconda che siano strutturati o non strutturati. Il passaggio da un sistema non strutturato ad uno strutturato avviene con l'avvento dei partiti di massa, che si sostituiscono ai partiti dei notabili. In sostanza, in assenza di strutturazione il voto è dato essenzialmente alla persona, che è normalmente un notevole locale, ed il partito è semplicemente un'etichetta. In un sistema strutturato, invece, il partito ha un'organizzazione stabile e capillare, assume una dimensione preponderante rispetto al candidato e diventa strumento di canalizzazione del voto: l'elettore vota principalmente per il partito, più che per la persona.

Per valutare l'effetto dei sistemi elettorali bisogna analizzare congiuntamente le due variabili : sistema elettorale e sistema partitico.

Secondo Sartori, i sistemi maggioritari non hanno alcuna influenza al di là dei singoli collegi, finché il sistema partitico non diventa strutturato. Un sistema maggioritario da solo non può produrre un formato bipartitico<sup>7</sup> a livello nazionale.

---

<sup>7</sup> Secondo l'autore un sistema bipartitico si definisce tale se presenta le seguenti caratteristiche: 1) nel lungo periodo due partiti continuamente distaccano tutti gli altri; 2) ciascuno dei due è in grado di competere per la maggioranza assoluta dei seggi e può



In particolare, secondo l'autore il maggioritario ha un effetto riduttivo rispetto al numero dei partiti, favorendo il bipartitismo, solo laddove vi sia un sistema partitico strutturato. Lo stesso effetto, tuttavia, può essere prodotto dalla formula proporzionale sia nel caso in cui venga adottata nelle sue forme "impure", cioè con clausole di sbarramento o con premi di maggioranza o con circoscrizioni piccole, sia in presenza di un sistema partitico fortemente strutturato. Secondo Sartori, infatti, "quando alla proporzionale fa da contraltare un sistema partitico strutturato, l'elettore resta pur sempre, in qualche misura, frenato, sebbene non dal sistema elettorale ma dalla potenza della canalizzazione partitica"<sup>8</sup>. Questo spiega perché alcuni paesi possano avere un formato bipartitico, pur adottando la formula proporzionale.

Qualora il sistema partitico non sia strutturato, il maggioritario produce un effetto riduttivo solo a livello di collegio. Non essendovi partiti ben organizzati a livello nazionale, prevalgono i localismi: nulla assicura che i due maggiori partiti di un collegio siano gli stessi negli altri collegi. Per questo motivo alcuni paesi, come l'India, sono caratterizzati dal multipartitismo nonostante l'adozione del maggioritario.

Infine, la combinazione tra un sistema partitico non strutturato e la formula proporzionale "pura" consente la sopravvivenza di un alto numero di partiti. A questo proposito Sartori afferma che il proporzionale puro è senza effetto, cioè non ha un vero e proprio effetto moltiplicativo, ma semplicemente lascia sussistere tutti i partiti già esistenti.

---

ragionevolmente prevedere di alternarsi al governo; 3) ciascuno di essi governa da solo, quando è al governo.

<sup>8</sup> G. Sartori, op. cit. p. 56

## **2. IL SISTEMA ELETTORALE IN ITALIA**

### **2.1 Brevi cenni storici**

Prima di analizzare l'attuale sistema, entrato in vigore con la legge di riforma 21 dicembre 2005 n. 270, è utile soffermarsi brevemente sull'evoluzione storica del sistema elettorale in Italia.

Dall'unità d'Italia fino al 1882 fu adottato un sistema maggioritario a doppio turno con quorum di un terzo degli elettori ed eventuale ballottaggio tra i primi due candidati (legge 17 marzo 1848, n. 680).

Con il T.U. 24 settembre 1882 n. 999 fu introdotto lo scrutinio di lista in collegi plurinominali di 2, 3, 4 o 5 seggi. Mentre nei primi tre casi il numero dei voti esprimibili era pari a quello dei seggi, nei collegi da 5 erano possibili solo 4 preferenze.

Tra il 1891 ed il 1919 venne reintrodotta il sistema maggioritario a doppio turno (legge 5 maggio 1891, n. 210).

Con la legge 15 agosto 1919 n. 1401 fu adottato un sistema proporzionale basato sul metodo d'Hondt.

Nel periodo fascista la legge Acerbo del 1923 introdusse un premio di maggioranza: al partito che avesse ottenuto almeno il 25% dei voti sarebbero stati assegnati i due terzi dei seggi. Nel 1925 si tornò al collegio uninominale, mentre nel 1928 (T.U. 2 settembre 1928, n. 1993) fu introdotto il sistema plebiscitario della lista unica, con tanti candidati quanti erano i seggi da

occupare, che lasciava agli elettori l'unica scelta se approvarla o respingerla in blocco.

Nell'Italia repubblicana si optò per un sistema proporzionale, con modalità differenti per i due rami del Parlamento. Alla Camera veniva applicata la formula del quoziente Imperiali. Invece, il sistema per il Senato era formalmente maggioritario, in quanto per essere eletti nei collegi uninominali occorreva raggiungere il 65% dei voti, ma, poiché difficilmente questa elevata soglia poteva essere superata, di fatto era proporzionale, su base circoscrizionale regionale con la formula d'Hondt.

A parte la breve esperienza della cosiddetta "legge truffa" alle elezioni del 1953<sup>9</sup>, che prevedeva un premio di maggioranza, solo alla Camera dei deputati, per la coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, il sistema elettorale rimase sostanzialmente invariato fino agli anni Novanta.

Sulla scia dei referendum del 1991 (abolizione della preferenza multipla) e del 1993 (abrogazione della legge elettorale del Senato nella parte relativa al quorum del 65%) si pervenne alla riforma adottata con le due leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 che introdussero un sistema misto (cosiddetto "Mattarellum"<sup>10</sup>): il 75% dei senatori e dei deputati veniva eletto, nell'ambito di collegi uninominali, a maggioranza relativa dei voti a turno unico

---

<sup>9</sup> La cosiddetta "legge truffa" fu approvata nel marzo del '53 e provocò aspre polemiche. In realtà, nonostante l'appellativo con cui la legge passò alla storia, essa aveva poco di truffaldino in quanto il premio (65% dei seggi) era assegnato ad una maggioranza già esistente: sarebbe scattato solo se una coalizione avesse superato il 50% dei voti. In ogni caso la legge non trovò applicazione perché il quorum non fu raggiunto.

<sup>10</sup> Il termine "mattarellum", coniato da Sartori, è entrato nell'uso scientifico per indicare il sistema introdotto dalle leggi del 1993, dal nome del loro proponente on. Mattarella.

(*plurality*); il restante 25%, seppure con alcune modalità differenti tra le due Camere, veniva eletto con sistema proporzionale, con la formula del quoziente naturale e dei maggiori resti. Per la Camera l'elettore aveva a disposizione due schede, una per la parte maggioritaria, l'altra per la proporzionale; per il Senato il voto era espresso in un'unica scheda.

## **2.2 Il sistema attuale**

Con la legge 21 dicembre 2005, n. 270 è stato adottato un sistema proporzionale, caratterizzato da soglia di sbarramento e premio di maggioranza.

Prima di passare a descrivere la normativa, è necessaria un'avvertenza: l'analisi della riforma si limita ad alcuni aspetti specifici che riguardano il sistema elettorale inteso in senso stretto, così come è stato definito nel primo capitolo.

Iniziando dalle norme per la Camera dei deputati<sup>11</sup>, si può esaminare in primo luogo uno degli elementi indicati in precedenza quali costitutivi di un sistema elettorale, cioè la circoscrizione.

Per l'elezione della Camera il territorio nazionale è suddiviso in 26 circoscrizioni: ciascuna delle sei Regioni più popolose ha due circoscrizioni (Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia) o tre (Lombardia), mentre a tutte le altre ne corrisponde una. A ciascuna circoscrizione è assegnato un

---

<sup>11</sup> Il riferimento normativo è il Testo Unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361).

certo numero di seggi, in base alla popolazione residente secondo i dati dell'ultimo censimento nazionale, giusto il disposto dell'art. 56 della Costituzione.<sup>12</sup>

L'ampiezza delle circoscrizioni varia da 1 seggio (Valle d'Aosta<sup>13</sup>) a 44 (Puglia). Bisogna sottolineare che in realtà la ripartizione dei seggi avviene a livello nazionale, come sarà spiegato meglio *infra*. Pertanto è come se esistesse un collegio unico nazionale, elemento che comporta la più ampia proporzionalità del sistema.

Alle circoscrizioni regionali si aggiunge la circoscrizione Estero, suddivisa in 4 ripartizioni<sup>14</sup>, a cui sono attribuiti in totale 12 seggi.

Per quanto riguarda il tipo di scelta offerta all'elettore, occorre analizzare le caratteristiche della scheda. L'elettore ha a disposizione una sola scheda. Su di essa sono rappresentati i simboli delle liste in competizione; i contrassegni delle liste facenti parte di una coalizione<sup>15</sup> sono riprodotti uno di seguito all'altro, in linea verticale, in un'unica colonna. Non appaiono, invece, i nomi dei candidati.

L'elettore esprime il voto tracciando un segno sul simbolo della lista prescelta. Le liste sono bloccate, cioè l'ordine dei candidati è stabilito dai

---

<sup>12</sup> Art. 56 Cost. co. 4: "La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti".

<sup>13</sup> In effetti la Valle d'Aosta costituisce un collegio uninominale in cui l'unico deputato attribuito alla Regione viene eletto con sistema maggioritario.

<sup>14</sup> Le 4 ripartizioni sono: 1) Europa; 2) America meridionale; 3) America settentrionale e centrale; 4) Africa, Asia, Oceania e Antartide.

Il voto degli italiani all'estero è disciplinato dall'art. 48 co. 3 Cost. e dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459.

<sup>15</sup> Per coalizione si intende un gruppo di partiti che abbiano effettuato una dichiarazione di collegamento ai sensi dell'art. 14 bis del D.P.R. 361/1957.

partiti; l'elettore non può esprimere alcun voto di preferenza né modificare l'ordine, pertanto ha una possibilità di scelta piuttosto limitata. Il voto per la lista produce effetti anche in favore della coalizione di cui essa fa parte. Parzialmente diverse sono le modalità di voto nella circoscrizione Estero, dove l'elettore può esprimere due voti di preferenza.

Per quanto attiene alla formula elettorale, bisogna distinguere:

- 1) per l'unico seggio assegnato nella circoscrizione Valle d'Aosta si adotta la formula maggioritaria del *plurality*;
- 2) per i 12 deputati eletti nella circoscrizione Estero si utilizza la formula proporzionale pura, con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, senza soglia di sbarramento né premio di maggioranza;
- 3) per i restanti 617 seggi si ricorre alla formula proporzionale, secondo il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, con clausola di sbarramento e premio di maggioranza.

La procedura per l'assegnazione dei 617 seggi è piuttosto articolata. Innanzitutto, l'Ufficio centrale nazionale, ricevute le comunicazioni dai vari Uffici elettorali circoscrizionali<sup>16</sup>, determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista singola e di ciascuna coalizione, cioè il totale dei voti validi ottenuti dalla lista o dalla coalizione<sup>17</sup> sul territorio nazionale (D.P.R. 361/1957 art. 83). A questo punto operano le clausole di sbarramento che sono diversificate:

---

<sup>16</sup> Ciascun Ufficio elettorale circoscrizionale determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista, cioè la somma dei voti conseguiti dalla lista nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione, e la comunica all'Ufficio centrale nazionale (D.P.R. 361/1957 art. 77).

<sup>17</sup> Per le coalizioni la cifra elettorale nazionale è data dalla somma dei voti validi ottenuti da tutte le liste facenti parte della coalizione.

- 1) per le coalizioni di liste la soglia è del 10% dei voti validi espressi sul piano nazionale. Tuttavia, esiste un'ulteriore condizione: la coalizione deve contenere al suo interno almeno una lista che abbia ottenuto sul piano nazionale il 2% dei voti validi oppure una lista rappresentativa di minoranze linguistiche nelle Regioni a statuto speciale che abbia conseguito almeno il 20% dei voti validi a livello di circoscrizione;
- 2) per le liste singole, non facenti parte di coalizioni, la soglia è del 4% dei voti validi sul piano nazionale oppure del 20% dei voti validi nella circoscrizione se si tratta di lista rappresentativa di minoranze linguistiche. Nel caso in cui una coalizione non abbia superato la soglia di sbarramento, le liste che la compongono possono partecipare al riparto dei seggi se individualmente superano i limiti previsti per le liste singole.

Una volta individuate le coalizioni di liste e le liste singole che superano la soglia di sbarramento, si applica la procedura del quoziente naturale per stabilire quanti seggi spettano a livello nazionale a ciascuna di esse. La somma delle cifre elettorali nazionali di tutte le coalizioni di liste e liste ammesse al riparto viene divisa per 617, cioè per il numero dei seggi da assegnare ( $Q = V/S$ )<sup>18</sup>, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Successivamente si divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione o lista singola per tale quoziente. Da questa divisione si ottiene il numero di seggi spettante ad ogni coalizione o lista a livello nazionale, tenendo conto

---

<sup>18</sup> Q è il quoziente elettorale nazionale; V i voti validamente espressi, cioè la somma di tutte le cifre elettorali nazionali; S i seggi.

solo del quoziente intero. Se dopo questa operazione rimangono ancora dei seggi da assegnare, questi vengono attribuiti alle coalizione o alle liste che abbiano ottenuto i maggiori resti dalla precedente divisione o, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano la cifra elettorale più alta; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

Fin qui si tratta di un'assegnazione di seggi meramente proporzionale, ma a questo punto scatta il premio di maggioranza. Infatti, dopo i passaggi appena descritti, l'Ufficio centrale nazionale verifica se la coalizione o la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti (cosiddetta coalizione o lista maggioritaria) abbia conseguito almeno 340 seggi (pari al 54% del totale dei seggi). Se li ha conseguiti, la ripartizione resta meramente proporzionale ed ad ogni coalizione e lista vengono assegnati i seggi spettanti secondo i calcoli precedenti. Se non li ha conseguiti, entra in funzione il premio di maggioranza: alla lista o alla coalizione maggioritaria sono assegnati 340 seggi, mentre i restanti 277 sono suddivisi tra le altre liste e coalizioni in maniera proporzionale.

Nella successiva fase della procedura si provvede all'assegnazione dei seggi tra le varie liste facenti parte di una coalizione. Anche qui operano delle soglie di sbarramento, in quanto all'interno della coalizione accedono al riparto:

- 1) le liste che abbiano conseguito a livello nazionale almeno il 2% dei voti validi;
- 2) le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano raggiunto il 20% di voti validi nella circoscrizione;



3) la lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non abbiano raggiunto il 2%.

Alla fine della procedura, i seggi vengono distribuiti all'interno delle singole circoscrizioni tra le liste ammesse alla ripartizione, in misura proporzionale al numero di seggi assegnati a ciascuna di esse in sede nazionale. L'Ufficio elettorale circoscrizionale provvede alla proclamazione degli eletti seguendo l'ordine di successione dei candidati fissato nelle liste.

Passando al sistema di elezione del Senato<sup>19</sup>, questo presenta alcune difformità rispetto alla procedura appena descritta per la Camera.

La prima differenza riguarda le circoscrizioni. Per espressa previsione della Costituzione (art. 57) il Senato è eletto a base regionale, salvi i 6 seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Pertanto, a ciascuna Regione corrisponde una circoscrizione, a cui è assegnato un certo numero di seggi in proporzione alla popolazione residente<sup>20</sup>; nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a 7, tranne il Molise e la Valle d'Aosta che ne hanno rispettivamente due e uno. L'ampiezza delle circoscrizioni varia da 1 (Valle d'Aosta) a 47 (Lombardia).

Un'eccezione riguarda la Regione Trentino – Alto Adige, che non costituisce una circoscrizione unica ma è suddivisa in 6 collegi uninominali.

Per quanto riguarda la scheda elettorale e le modalità di espressione del voto, valgono le stesse considerazioni fatte per l'elezione della Camera.

---

<sup>19</sup> La normativa di riferimento è il Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica (D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533).

<sup>20</sup> Art. 57 co. 4 Cost. : “La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnato alla circoscrizione Estero...si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.

Per quanto riguarda la formula elettorale bisogna distinguere:

- 1) per i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero si utilizza la formula proporzionale pura, con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, senza soglia di sbarramento né premio di maggioranza;
- 2) per l'unico seggio assegnato nella circoscrizione Valle d'Aosta si adotta la formula maggioritaria;
- 3) in Trentino – Alto Adige in ognuno dei 6 collegi uninominali si utilizza il sistema maggioritario; per gli ulteriori seggi spettanti alla Regione (attualmente 1) si fa ricorso al sistema proporzionale con metodo d'Hondt;
- 4) per l'attribuzione di tutti gli altri seggi è previsto un sistema proporzionale, secondo il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, con soglia di sbarramento e premio di maggioranza.

Analizzando più dettagliatamente quest'ultima procedura, occorre sottolineare che essa è analoga a quella prevista per la Camera, con la differenza che tutte le operazioni sono effettuate a livello regionale e non nazionale, in rispetto del principio costituzionale secondo il quale il Senato è eletto a base regionale.

Infatti, l'Ufficio elettorale regionale determina la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista e di ciascuna coalizione di liste.

A questo punto si applicano le soglie di sbarramento:

- 1) per le coalizioni la soglia è del 20% dei voti validi espressi sul piano regionale; inoltre la coalizione deve contenere almeno una lista che abbia riportato quantomeno il 3% dei voti a livello regionale;

- 2) per le liste singole non collegate la soglia è dell'8% dei voti validi espressi a livello regionale; la stessa soglia si applica alle liste facenti parte di una coalizione qualora questa non abbia superato lo sbarramento del 20%.

Nella disciplina delle soglie non sono previste disposizioni in favore delle minoranze linguistiche, a differenza della normativa della Camera; l'unica tutela è costituita dalle differenti modalità di elezione valide in Trentino- Alto Adige.

Successivamente l'Ufficio elettorale regionale distribuisce i seggi tra le liste e coalizioni che abbiano superato le soglie. L'assegnazione avviene in base al metodo del quoziente naturale e dei più alti resti: il totale delle cifre elettorali circoscrizionali viene diviso per il numero dei seggi attribuiti alla Regione, ottenendo il quoziente elettorale circoscrizionale. Le operazioni sono analoghe a quelle previste per la Camera, ma sono compiute a livello regionale anziché nazionale.

Stabilito quanti seggi spetterebbero a ciascuna lista o coalizione, si verifica se una singola lista o una coalizione abbia raggiunto il 55% dei seggi all'interno della circoscrizione. Se tale situazione si realizza, si procede al semplice riparto proporzionale tra le liste e coalizioni. In caso contrario, si attribuisce il 55% dei seggi alla lista o coalizione che abbia ottenuto più voti, mentre i restanti seggi sono suddivisi tra le altre liste e coalizioni in maniera proporzionale. Occorre sottolineare che per rispettare il dettato costituzionale anche l'attribuzione del premio di maggioranza avviene a livello regionale.

Completate le precedenti operazioni, i seggi sono finalmente attribuiti alle liste e alle coalizioni. All'interno di ogni coalizione i seggi sono ripartiti, in proporzione alle rispettive cifre elettorali circoscrizionali, tra le liste che abbiano superato la soglia del 3% dei voti validi a livello regionale.

Infine, i candidati sono proclamati eletti nell'ordine di successione indicato nelle liste.

### **2.3 Valutazione del sistema**

Il sistema elettorale appena descritto, introdotto con la legge n. 270/2005, è stato oggetto di un ampio dibattito in sede scientifica, oltre che politica. In effetti, la riforma presenta alcuni punti critici su cui occorre fare qualche considerazione.

In primo luogo, un argomento scottante è il meccanismo delle liste bloccate, che non consente agli elettori di esprimere alcun voto di preferenza. E' evidente che la possibilità di scelta è molto limitata, in quanto l'elettore può solo indicare il partito. In effetti, esistono argomentazioni sia a favore sia contro il voto di preferenza.

Bisogna ricordare che il voto di preferenza plurimo fu uno degli aspetti più criticati del sistema elettorale della cosiddetta Prima Repubblica e proprio la sua abrogazione referendaria costituì il punto di partenza per i mutamenti politici degli anni '90. Pertanto, probabilmente il legislatore ha ritenuto che proporre un sistema proporzionale con voto di preferenza potesse far temere un ritorno al passato.

Non si può nascondere che il meccanismo delle liste bloccate presenta qualche pregio, in quanto evita le lotte interne tra i candidati di uno stesso partito per accaparrarsi più preferenze, crea maggiore compattezza all'interno del partito, riduce le spese elettorali che crescerebbero notevolmente se ogni candidato dovesse fare una campagna elettorale personale.

Tuttavia, è indubbio che si tratta di un sistema che pone al centro della scena il partito, lasciando all'elettore un ruolo secondario. Sono le segreterie dei partiti che, decidendo la composizione delle liste e l'ordine dei candidati, di fatto "preconfezionano" la composizione del Parlamento<sup>21</sup>. Oltretutto, sulla scheda elettorale non appaiono i nomi dei candidati, a differenza di quanto accade in altri paesi e di quanto accadeva con la quota proporzionale del "Mattarellum". Tale indicazione sarebbe impossibile perché si tratta di liste molto lunghe: infatti la legge prescrive che il numero dei candidati per ogni lista debba essere non inferiore ad un terzo e non superiore al numero dei seggi assegnati alla circoscrizione. Dal momento che le circoscrizioni sono in media molto ampie, ne risultano elenchi lunghissimi. E' vero che essi sono affissi nelle sezioni elettorali, tuttavia si deve ammettere che la conoscibilità dei nomi dei candidati da parte dell'elettore è difficoltosa.

In questo modo si spezza il legame tra candidato ed elettore, che secondo alcuni, è invece tipico del collegio uninominale. In realtà anche nel sistema maggioritario con collegio uninominale a turno unico la libertà di scelta dell'elettore è in qualche misura limitata. Infatti, l'elettore è costretto a votare

---

<sup>21</sup> Inoltre, agli effetti delle liste bloccate si aggiungono quelli delle candidature multiple: ci si può candidare nella stessa lista in più circoscrizioni, per uno solo dei due rami del Parlamento. Il meccanismo delle opzioni consente ulteriori margini di manovra ai partiti una volta conosciuti i risultati del voto.

non per il suo candidato preferito in assoluto, ma per quello meno sgradito con più probabilità di vittoria (meccanismo del voto strategico).

Bisogna precisare che anche con il precedente sistema elettorale nei collegi uninominali i partiti avevano la possibilità di limitare la libertà di scelta dell'elettore attraverso gli accordi di desistenza: ad esempio l'elettore di un determinato partito poteva vedersi costretto a votare per un'altra forza della coalizione perché il suo partito preferito era assente nel collegio a causa di accordi elettorali tra partiti.

Nonostante queste osservazioni, il sistema delle liste bloccate e lunghe appare fortemente limitativo della libertà degli elettori di scegliere i parlamentari. Probabilmente sarebbe stato più opportuno optare per la preferenza unica oppure ridurre l'ampiezza delle circoscrizioni, consentendo in questo modo quanto meno l'indicazione dei nomi dei candidati sulle schede.

Passando ad analizzare un altro aspetto, la nuova legge prevede contemporaneamente clausole di sbarramento e premio di maggioranza, una combinazione piuttosto inedita nei sistemi proporzionali che normalmente adottano o l'uno o l'altro meccanismo. La finalità di entrambi gli istituti è quella di evitare la frammentazione e favorire la governabilità, spingendo i partiti a non correre da soli ma a formare coalizioni, incentivati dalla necessità di superare le soglie e dall'assegnazione del premio. Da questo punto di vista, molti commentatori hanno sottolineato che il sistema delineato, pur presentandosi come proporzionale, si propone di ottenere degli effetti maggioritari, consentendo di mantenere l'assetto politico bipolare instaurato dopo le riforme degli anni Novanta.

Il bipolarismo, frutto del sistema elettorale prevalentemente maggioritario introdotto nel '93 e dei mutamenti nazionali ed internazionali che hanno modificato l'assetto politico italiano, rappresenta sicuramente una conquista per la democrazia italiana. Con il nuovo sistema è stato possibile avere Governi più stabili e maggiormente responsabilizzati, anche se non sempre efficienti a causa della elevata litigiosità interna alle coalizioni. Il bipolarismo ha il pregio di consentire l'alternanza e di permettere all'elettore di valutare l'operato dei Governi, decidendo se premiarli o sanzionarli tramite lo strumento del voto.

Per valutare gli effetti del nuovo sistema elettorale sul bipolarismo si deve precisare che da un lato, la formula elettorale prescelta (il quoziente naturale) è la più proporzionale tra tutte quelle che adottano il metodo del quoziente. A questo si aggiunge che l'ampiezza media delle circoscrizioni è piuttosto elevata; addirittura si estende a tutto il territorio nazionale per la Camera dei Deputati. Questo fattore amplifica l'effetto proporzionale.

Dall'altro lato, gli effetti maggioritari dovrebbero essere assicurati dal premio e dalle soglie, che, come si è accennato, dovrebbero spingere i partiti a raggrupparsi in coalizioni, mantenendo quindi invariato l'attuale assetto bipolare. Oltretutto, la volontà del legislatore di favorire la formazione di coalizioni, in vista della governabilità, emerge anche dalla disposizione dell'art. 14 bis comma 3 del D.P.R. 361/1957. Tale norma impone alle coalizioni di depositare, contestualmente ai contrassegni, un unico programma elettorale, con l'indicazione dell'unico capo della coalizione, fatte

salve le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92 comma 2 della Costituzione<sup>22</sup>.

Tuttavia, esistono incongruenze e punti critici, a cominciare dall'istituto del premio di maggioranza. A questo proposito occorre distinguere tra Camera e Senato.

La finalità del premio è quella di garantire alla coalizione che ha ottenuto più voti la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera (340 su 630, pari a circa il 54%) e, quindi, la governabilità. Bisogna segnalare che ai fini dell'attribuzione del premio si tiene conto di tutti i voti ottenuti dalla coalizione, compresi quelli delle liste ad essa collegate che non abbiano superato la soglia di sbarramento. Tale disposizione, da alcuni criticata, appare equa, al fine di attribuire il premio a chi effettivamente abbia riportato più voti. Oltretutto, essa evita che i voti degli elettori che abbiano votato per un partito che non ha superato la soglia, vadano totalmente sprecati.

Dal calcolo sono invece esclusi i voti ottenuti dai deputati della circoscrizione Estero e quelli del collegio della Valle d'Aosta. Il diverso trattamento della circoscrizione Estero è giustificato da una precisa disposizione costituzionale (art. 48 Cost.), molto discutibile è invece l'esclusione dei voti valdostani, norma rispetto alla quale la maggior parte dei commentatori ravvisa una possibile eccezione d'incostituzionalità per violazione del principio dell'uguaglianza del voto (art. 48 Cost.).

---

<sup>22</sup> Quest'ultimo inciso è importante perché, in sua mancanza, la legittimità costituzionale della norma avrebbe potuto suscitare qualche dubbio, dal momento che l'indicazione del capo della coalizione non può incidere sul potere di nomina del Presidente del Consiglio spettante al Presidente della Repubblica.



Altri dubbi sono stati avanzati sul funzionamento del premio. Secondo alcuni esperti della materia l'entità del premio è troppo esigua per garantire l'effettiva governabilità. In presenza di coalizioni eterogenee la maggioranza del 54% potrebbe risultare piuttosto risicata; tuttavia un premio maggiore avrebbe probabilmente distorto troppo i risultati elettorali e snaturato eccessivamente la proporzionalità del sistema.

Piuttosto, il vero problema è un altro e riguarda la mancata previsione di un quorum minimo per far scattare il premio. Persino la legge Acerbo del '23 e la "legge truffa" del '53 prevedevano che il premio scattasse solo in caso di superamento di una certa soglia (rispettivamente il 25% e il 50% dei voti). Dal momento che la legge non prescrive un quorum, in teoria, il premio potrebbe essere assegnato alla coalizione che abbia ottenuto soltanto il 10% dei voti, previsto per superare la clausola di sbarramento, se questa dovesse risultare la più votata. E' evidente il notevole effetto distorsivo: una forza che rappresenta il 10% dei voti si vedrebbe attribuito il 54% dei seggi.

La mancata previsione di un quorum incoraggia la formazione di terzi poli, con conseguenze negative sul bipolarismo. Infatti, se ad esempio fosse previsto un quorum del 40-45%, la costituzione di un terzo polo sarebbe disincentivata perché raggiungere quella quota con tre formazioni in gara sarebbe difficile. Invece, senza quorum ciascuna delle tre coalizioni potrebbe sperare di avvicinarsi al 30% ed a quel punto basterebbe qualche voto in più per far scattare il premio di maggioranza.

L'analisi del meccanismo del premio rivela ancora maggiori incongruenze con riguardo al Senato.

Infatti, per non contravvenire al disposto costituzionale in base al quale il Senato è eletto a base regionale, il legislatore ha stabilito l'attribuzione del premio non a livello nazionale bensì regionale. Pertanto, in ogni circoscrizione il 55% dei seggi viene attribuito alla coalizione che abbia ottenuto più voti nell'ambito della Regione. Il premio non opera nella Regione Valle d'Aosta, che elegge un solo senatore, in Trentino - Alto Adige, dove sarebbe illogico perché è in vigore un sistema maggioritario, e nella Regione Molise, dove non avrebbe senso in quanto sono eletti solo 2 senatori, né nella circoscrizione Estero.

L'assegnazione di 17 premi regionali crea una situazione caotica e dagli esiti incerti, che mina la stabilità di governo anziché favorirla. Infatti, le coalizioni più votate potrebbero essere diverse da una Regione all'altra, di conseguenza gli effetti dei premi si annullerebbero a vicenda.

Il rischio è che nelle due Camere si formino maggioranze diverse, con conseguenze gravissime sul funzionamento del bicameralismo perfetto tipico del sistema italiano, che implica che il Governo abbia bisogno della fiducia di entrambe le Camere.

D'altra parte, tale eventualità sussisteva anche in passato, dal momento che i due rami del Parlamento, pur avendo le stesse funzioni, hanno sempre avuto diversi sistemi elettorali e differenti elettorati attivi e passivi. Tuttavia, i premi regionali rendono la situazione più instabile e sortiscono l'effetto opposto rispetto a quello che si propongono: l'impossibilità di formare un'adeguata maggioranza che sorregga il Governo, rendendo indispensabili

anche i voti dei Senatori a vita, eventualità che si è verificata nelle ultime consultazioni del 9 aprile.

Vista la difficoltà di attribuire un premio di maggioranza che operasse a livello nazionale, a causa del dettato dell'art. 57 Cost., forse sarebbe stato preferibile che l'istituto non si applicasse per nulla al Senato. D'altra parte non sarebbe una novità: la "legge truffa" prevedeva che il premio si attivasse solo alla Camera.

Un altro tema che merita attenzione è quello delle clausole di sbarramento.

La nuova legge contiene un complesso ed fin troppo articolato sistema di soglie, finalizzato ad escludere i partiti minori ed evitare l'eccessiva frammentazione. In realtà il funzionamento delle soglie crea qualche perplessità.

In primo luogo, si può evidenziare che il legislatore non ha stabilito un'unica soglia, ma soglie differenziate tra Senato e Camera e diverse per coalizioni, liste singole e liste facenti parte di una coalizione.

In realtà questo sistema consente di aggirare quello che dovrebbe essere lo scopo di una clausola di sbarramento, cioè l'eliminazione dei partiti piccoli. Infatti, il livello della soglia non è significativo: alla Camera per una coalizione superare la soglia del 10% non è un grosso ostacolo. Per un partito collegato ad una coalizione per sopravvivere basta raggiungere il 2% o anche meno, in quanto è previsto un recupero per la lista "sotto soglia" che abbia riportato il maggior numero di voti tra quelle della coalizione rimaste sotto il 2%.

Pertanto, la finalità della soglia, che dovrebbe essere quella di ridurre il numero dei partiti, non si è assolutamente realizzata. Infatti, i partiti più piccoli riescono ad aggirare lo sbarramento entrando a far parte di una coalizione. Come osserva Sartori<sup>23</sup>, il nuovo sistema elettorale “consente coalizioni elettorali che snaturano il proporzionalismo e ne annullano gli sbarramenti, e quindi promette di continuare a moltiplicare i partiti già ultramoltiplicati dal Mattarellum”.

In sostanza, il sistema lascia inalterato il potere di ricatto dei partitini il cui appoggio diventa importante per i partiti più grandi al fine di guadagnare il premio di maggioranza.

A questo proposito, si è registrato un fenomeno in base al quale i promotori di liste minori, a rischio di sbarramento, si impegnano a presentare la propria lista, per portare più voti alla coalizione in funzione del premio, ed in cambio vengono ricompensati con la garanzia di qualche seggio sicuro nelle liste dei partiti maggiori della coalizione<sup>24</sup>.

In conclusione la soglia è soltanto nominale, in quanto consente ai partiti minori di rimanere in vita. Probabilmente sarebbe stato più efficace un sistema con una soglia unica attorno al 4-5%, senza distinzione tra partiti facenti o non facenti parte di coalizioni. Un altro accorgimento che si sarebbe potuto adottare per diminuire il numero dei partiti è la riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni, in quanto a circoscrizioni più piccole

---

<sup>23</sup> G. Sartori, *Mala Costituzione e altri malanni*, Bari Laterza 2006, p. 91

<sup>24</sup> Sul punto si veda S. Ceccanti, *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione il connubio tra stabilità ed inefficienza* in *federalismi.it* n. 4/2006 p. 2

corrispondono effetti meno proporzionali, che quindi svantaggiano i partiti minori.

In definitiva, la nuova legge elettorale non è esente da critiche: da più parti sono stati rilevati possibili profili di incostituzionalità e sono state avanzate proposte referendarie per abrogarne alcune parti. Il nuovo Governo ha già manifestato l'intenzione di modificarla.

Sicuramente un sistema proporzionale non è un male di per sé, anzi, a determinate condizioni, può garantire il duplice obiettivo della governabilità e della rappresentatività. Tuttavia, è evidente che l'attuale sistema italiano necessita di qualche modifica.

Per questo motivo, può risultare utile l'analisi delle esperienze di altri paesi europei, al fine di prendere spunto da altri modelli già rodati.

### 3. I SISTEMI ELETTORALI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI

#### 3.1 Il sistema britannico

Il Parlamento del Regno Unito è composto da due Camere con funzioni diverse, la *House of Commons* e la *House of Lords*, di cui soltanto la prima è elettiva. In questo paragrafo si analizzerà il meccanismo delle elezioni della Camera dei Comuni (*general elections*).

Il sistema elettorale britannico è di tipo maggioritario e viene definito *plurality* o anche *first past the post*. Esso fu adottato nel Regno Unito sin dal XV secolo ed è rimasto sostanzialmente invariato da allora, tranne per qualche aspetto. Fino all'Ottocento le elezioni si svolgevano in collegi plurinomiali, denominati *county* (collegi rurali) e *borough* (collegi urbani), a ciascuno dei quali erano assegnati 2 seggi. Nel 1832 e nel 1885 furono emanate due leggi che modificavano il ritaglio dei collegi, rendendolo più equo, e sancivano il passaggio al collegio uninominale. Tuttavia, gli ultimi collegi plurinomiali scomparvero soltanto nel 1950.

Il funzionamento del sistema è abbastanza semplice. Il territorio nazionale è suddiviso in tanti collegi uninomiali quanti sono i membri del Parlamento; attualmente, dopo la riduzione stabilita nel 2005, i seggi sono passati da 659 a 646, di cui 529 per l'Inghilterra, 40 per il Galles, 59 per la Scozia e 18 per l'Irlanda del Nord. All'interno di ogni collegio risulta eletto il candidato che abbia riportato più voti, indipendentemente dal raggiungimento della

maggioranza assoluta e dal margine di distacco nei confronti degli altri contendenti.

Per un esame più dettagliato, occorre analizzare le diverse componenti del sistema elettorale, secondo gli schemi proposti nel primo capitolo.

Il primo elemento che viene in considerazione è il collegio (*constituency*).

Come si è accennato, il Regno Unito è attualmente suddiviso in 646 collegi che sono uninominali, nel senso che a ciascuno di essi corrisponde un solo seggio, ed hanno natura territoriale. In passato, esistevano *constituencies* non territoriali, in quanto era previsto che 12 deputati venissero eletti all'interno delle università. Tuttavia, i collegi universitari sono stati aboliti nel 1950. Permane invece la tradizionale distinzione nominale tra collegi rurali (*county*) ed urbani (*borough*).

Nel disegno dei collegi è molto importante ispirarsi al criterio demografico, in modo che tutte le *constituencies* abbiano un elettorato quantitativamente omogeneo. Infatti, un'eccessiva discrepanza nel numero di elettori per collegio comporterebbe un'ingiustificata disuguaglianza nella quantità di voti necessaria per essere eletti tra un collegio e l'altro. Il problema si è posto soprattutto nel corso dell'Ottocento, quando molte aree rurali si spopolarono a seguito degli spostamenti verso le aree urbane: la mancata ridefinizione dei collegi comportava che nelle *constituencies* rurali bastassero pochi voti per essere eletti e l'elettorato risultasse sovra-rappresentato rispetto ai collegi urbani.

A partire dal 1944 sono state istituite 4 *Boundary Commissions*, una ciascuna per Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord, con il compito di

provvedere periodicamente alla revisione dei confini territoriali dei collegi. Le Commissioni devono attenersi principalmente al criterio demografico e al rispetto delle divisioni amministrative, con qualche eccezione ammessa per speciali considerazioni geografiche.

Una Commissione Elettorale (*Electoral Commission*) sostituisce le 4 *Boundary Commissions* a partire dal 2006, con gli stessi compiti delle precedenti Commissioni.

Attualmente in media ogni collegio ha un elettorato di circa 68.000 persone, con qualche eccezione dovuta a motivazioni geografiche. Le punte estreme sono rappresentate dalla *constituency* dell'isola di Wight, che è la più grande con circa 104.702 elettori, e la *constituency* delle isole occidentali della Scozia, che è la più piccola con circa 21.941 elettori.

Per quanto riguarda le modalità di voto, sulla scheda sono riportati, in ordine alfabetico, i nomi dei candidati in gara nel collegio, accanto ai quali è indicato anche il nome ed il simbolo del partito oppure la dicitura “indipendente” in assenza di collegamento ad alcun partito. L'elettore vota attraverso l'apposizione di una croce sul nome di un solo candidato. In tale sistema la scelta dell'elettore può essere distorta dal ricorso al voto strategico. Dal momento che solo un candidato uscirà eletto dal collegio, l'elettore può decidere di non votare per il suo candidato preferito se sa che questi non ha alcuna *chance* di vittoria. Piuttosto l'elettore preferisce votare tatticamente per il candidato di sua seconda scelta, se quest'ultimo ha qualche possibilità di vincita, in modo da evitare la vittoria del partito che più detesta. Ad esempio un elettore laburista preferisce votare per un liberale se ritiene che il



candidato laburista non abbia alcuna possibilità di vittoria e che invece quello liberale possa sconfiggere il candidato conservatore.

Passando all'analisi di un altro elemento del sistema, occorre soffermarsi sulla formula che è quella della maggioranza relativa a turno unico (*plurality*): all'interno di ogni collegio conquista il seggio semplicemente chi prende più voti. *The winner takes all*, il vincitore prende tutto e gli altri candidati non hanno nessuna forma di compensazione da far valere per un eventuale recupero dei voti, anche nel caso in cui il distacco sia minimo.

Dalla combinazione tra collegio uninominale e formula della maggioranza relativa deriva che per conquistare i seggi un partito debba avere una notevole forza e diffusione su tutto il territorio nazionale in modo da poter contare su un elettorato fedele in ogni collegio. A questo proposito, i collegi sono definiti *safe* (sicuri), *hopeless* (senza speranza) e *marginal* (marginali), a seconda delle probabilità di vittoria o di sconfitta. La battaglia si gioca soprattutto nei collegi marginali dove lo spostamento, anche minimo, di voti in favore dell'uno o dell'altro candidato può essere determinante per la vittoria delle elezioni e la conquista del governo.

Un partito piccolo può sperare di vincere qualche seggio solo qualora abbia una forte concentrazione a livello locale (si pensi ad esempio ai partiti nazionalisti galles e scozzese).

Di conseguenza, il sistema premia soprattutto i due partiti più grandi, laburisti e conservatori, mentre svantaggia notevolmente il terzo partito, i liberali, che pur riuscendo ad ottenere una buona fetta del voto popolare, difficilmente

riescono a conquistare seggi, in quanto il loro elettorato è inferiore a quello dei due maggiori partiti ed è disperso su tutto il territorio.

Il sistema ha favorito l'affermazione di un modello sostanzialmente bipartitico, in cui i due principali partiti si alternano al governo, anche se Sartori sottolinea che il realtà un sistema maggioritario non può produrre di per sé un formato bipartitico ma può contribuire a mantenerlo se è già esistente.<sup>25</sup>

L'obiettivo del sistema elettorale non è quello di produrre un Parlamento che sia un "*mirror of the nation*" (uno specchio della nazione), nel senso di rappresentare proporzionalmente i differenti partiti ed interessi presenti nella società, ma piuttosto quello di garantire la formazione di un governo stabile e responsabile. In tal senso, il meccanismo amplifica il successo del partito vincente, attribuendogli un numero di seggi più che proporzionale rispetto ai voti ottenuti, quindi garantendogli un'adeguata maggioranza per governare, e favorisce la formazione del *single-party government*, in cui le responsabilità di governo ricadono su un solo partito e quindi sono più chiare rispetto ad un Governo di coalizione.

In passato, si calcolava la sovra-rappresentazione del partito vincente in base alla regola del cubo, secondo la quale se il rapporto in termini di voti tra il primo e il secondo partito era ad esempio di 3 a 2, il rapporto in termini di seggi era di 27 a 8. Da parecchi anni la regola del cubo non trova più riscontro, nondimeno è innegabile che il sistema sovra-rappresenta in termini di seggi il partito vincente.

---

<sup>25</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino 2004, p. 53

Il *plurality* presenta pregi e difetti.

Indubbiamente uno dei punti di forza è la semplicità del suo funzionamento, che lo rende facilmente comprensibile agli stessi elettori. Rispetto ad altri sistemi elettorali oltremodo complicati, quello britannico è molto lineare sia riguardo alle modalità di voto sia riguardo al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

Un altro pregio che viene spesso menzionato è il legame diretto che si instaura tra elettori e deputato nel collegio, in base al quale ciascun membro del Parlamento è considerato un portavoce degli interessi della *constituency* in cui è eletto. Questo rapporto comporta una maggiore responsabilizzazione del deputato nei confronti del suo elettorato.

Inoltre, il *plurality* impedisce la rappresentanza dei partiti estremisti, che hanno poche probabilità di conquistare un seggio.

Soprattutto, il vantaggio del sistema inglese risiede nell'assicurare governi stabili e responsabili. Come si è accennato, il sistema elettorale maggioritario, abbinato alla struttura partitica propria del Regno Unito, garantisce il bipartitismo. In tale contesto, il partito che vince le elezioni va al potere da solo, potendo contare su una solida maggioranza, e può perseguire la propria politica, non dovendo sottostare ai ricatti di alleati minori. Le elezioni diventano una scelta tra due chiare alternative e sono gli elettori a scegliere chi governa, non gli accordi tra partiti, come accade nei governi di coalizione. Ad ogni elezione l'elettore potrà scegliere se premiare o punire il partito al governo, unico responsabile della linea politica attuata.

Tuttavia, il sistema inglese non è esente da critiche. In particolare, gli si rimprovera la sua scarsa rappresentatività.

In effetti, il *plurality* produce effetti distorsivi. Infatti, bisogna distinguere tra i voti riportati complessivamente da un partito a livello nazionale, cioè la somma dei voti conseguiti nei vari collegi, ed il numero di seggi ottenuti. Tra i due dati non c'è proporzione.

Di conseguenza, il sistema è fortemente penalizzante per il terzo partito, che è sottorappresentato in termini di seggi rispetto ai voti conquistati. Ad esempio alle elezioni del 1983 il partito liberale con il 25% dei voti ebbe soltanto il 3,5% dei seggi.

Al contrario, il partito vincente è sovra-rappresentato in termini di seggi, cosicché può capitare che il sistema porti alla fabbricazione di maggioranze di governo, cioè che un partito vada al governo, pur non avendo la maggioranza assoluta di voti. Il *plurality* può assicurare la maggioranza dei seggi ad un partito che riporta, ad esempio, il 40% dei voti a livello nazionale. In questi casi i detrattori del maggioritario parlano di “dittatura elettiva” (*elective dictatorship*), in quanto il sistema permette di governare a quella che è una minoranza rispetto alla maggioranza rappresentata da tutti gli altri partiti (60%). La stortura del meccanismo è stata particolarmente evidente in due occasioni, alle elezioni del 1951 e a quelle del 1974, in cui addirittura il partito vincente non era quello che aveva riportato più voti a livello nazionale, bensì il secondo votato.

Inoltre, all'interno di ogni singolo collegio basta uno scarto minimo di voti per essere eletti. Molti membri del Parlamento sono spesso eletti grazie al

voto di una minoranza di elettori del proprio collegio, in alcuni casi con il solo 30%.

Inoltre, dal punto di vista dell'elettore esiste un altro difetto: a causa del funzionamento del sistema molti voti vanno sprecati, nel senso che non concorrono all'elezione di nessun candidato.

Per questi motivi, il *first past the post* è stato accusato di essere poco democratico e sono stati intrapresi tentativi di riforma, caldeggiati soprattutto dal partito liberale.

Nel 1997 fu stata istituita la *Jenkins Commission*, una commissione a cui fu affidato il compito di studiare possibili alternative al sistema elettorale esistente. Nel suo rapporto finale la Commissione suggerì l'adozione di un sistema misto, denominato *AV plus* o *AV Top-up members*, con una componente proporzionale del 15-20% ed una maggioritaria dell'80-85%. Secondo le intenzioni iniziali, la proposta del rapporto Jenkins avrebbe dovuto essere sottoposta a referendum ma è stata invece accantonata.

### **3.2 Il sistema francese**

Il Parlamento francese è composto da due Camere, *l'Assemblée Nationale* e il *Sénat*, con funzioni e modalità di elezione diverse.

Per l'elezione dell'Assemblea Nazionale si adotta un sistema maggioritario con collegio uninominale a doppio turno.

Esso era già stato adottato in Francia durante la Terza Repubblica (1870-1940), ma era stato sostituito dal proporzionale sotto la Quarta Repubblica

(1946-1958). Il sistema proporzionale aveva dato prova di instabilità, tanto che in 12 anni si erano succeduti ben 17 governi. Il ritorno al maggioritario a doppio turno avvenne nella Quinta Repubblica, quando il generale De Gaulle, chiamato nel 1958 a risolvere la crisi politico-istituzionale del paese, lo reintrodusse, attuando una riforma volta a ridimensionare il potere dei partiti, completata con l'introduzione dell'elezione diretta del presidente della Repubblica. Le innovazioni successive del sistema riguardarono la soglia per l'accesso al secondo turno che nel 1966 fu innalzata dal 5% dei voti validi al 10% degli aventi diritto e nel 1978 passò al 12,5% degli aventi diritto. Nel 1985 il presidente Mitterand approvò una riforma che segnò il passaggio al sistema proporzionale, ma dopo una sola applicazione della nuova legge si tornò al doppio turno già nel 1986.

Nel sistema attualmente in vigore è eletto al primo turno il candidato che riporta la maggioranza assoluta dei voti espressi (50% + 1), a condizione che rappresentino almeno il 25% degli iscritti nelle liste elettorali. Se nessun candidato supera tale doppia soglia, la settimana successiva si svolge il ballottaggio, a cui sono ammessi i candidati che abbiano ottenuto al primo turno i voti di almeno il 12,5% degli aventi diritto. Se nessuno raggiunge questa percentuale, passano i due candidati più votati nel collegio.

Al secondo turno intervengono i *désistement* tra i partiti: le forze di simile colore politico si accordano per sostenere all'interno di ogni collegio un unico candidato, quello che in base ai risultati del primo turno ha maggiori probabilità di vittoria. Naturalmente le desistenze presuppongono un certo

grado di trasferibilità del voto. Si assiste così al ritiro dei candidati con meno speranze e al raggruppamento dei partiti attorno a due poli.

Vince al secondo turno, ottenendo il seggio, chi riporta più voti.

Dopo aver descritto sinteticamente il funzionamento del sistema, occorre soffermarsi sui suoi singoli aspetti.

Come si è detto, si tratta di un sistema maggioritario che però presenta alcune peculiarità, a partire dalla formula elettorale che è quella del doppio turno.

Tra i vari elementi del sistema occorre fare qualche breve osservazione sulla circoscrizione. Come si è accennato le elezioni avvengono sulla base di collegi uninominali, in cui viene eletto un solo deputato<sup>26</sup>. In totale le circoscrizioni sono 577, tanti quanti sono i deputati. Ogni *département*, che è la divisione amministrativa francese, ha al suo interno un certo numero di collegi, ritagliati tenendo conto soprattutto del criterio demografico. Il loro numero varia da 2 a 24 per dipartimento; in totale 555 collegi sono attribuiti ai dipartimenti metropolitani e 22 a quelli d'oltremare.

La legge del 1958 prevedeva che i collegi fossero disegnati in modo che ciascuno contenesse in media 93.000 elettori, con un'eccezione in favore dei dipartimenti meno popolosi, ai quali erano comunque assicurati 2 collegi, quindi 2 seggi. Su queste basi era stato effettuato un ritaglio delle circoscrizioni che era rimasto in vigore fino al 1985.

Dopo la breve parentesi costituita dall'adozione del sistema proporzionale, fu necessario rimodellare i confini dei collegi, divenuti sempre più ineguali a

---

<sup>26</sup> In realtà, oltre al deputato viene nominato anche il suo supplente, il cui nome compare sulla scheda accanto a quello del candidato e che gli subentra in caso di impedimento. Il voto per il candidato si estende automaticamente al suo supplente.

causa dell'urbanizzazione, ed il compito fu affidato al Governo e portato a termine attraverso l'emanazione di una legge sulla quale il Consiglio Costituzionale ha reso una decisione di conformità.

Per evitare abusi, che si erano riscontrati in passato, il Consiglio Costituzionale con la sua giurisprudenza ha fissato dei limiti, stabilendo che il ritaglio dei collegi debba essere operato su basi essenzialmente demografiche nel rispetto dell'uguaglianza del suffragio.

Per quanto riguarda le modalità di voto, l'elettore inserisce nell'urna una busta contenente un foglio con il nome del candidato prescelto.

Occorre sottolineare che il doppio turno offre all'elettore una maggiore possibilità di scelta rispetto al maggioritario secco. Infatti, come sottolinea Sartori<sup>27</sup>, al primo turno l'elettore può esprimere liberamente la sua preferenza: da questo punto di vista, il primo turno funziona come un sistema proporzionale, in quanto l'elettore può scegliere liberamente il partito ed il candidato preferito, senza dover ricorrere al voto strategico. L'esistenza di soglie per l'ammissione al secondo turno può avere qualche effetto distorsivo, perché l'elettore razionale deve calcolare se il suo candidato ha la possibilità di superare tali soglie, soprattutto se sono molto elevate. In ogni caso al primo turno la libertà di scelta è ampia.

Invece, al secondo turno l'elettore è forzato ad esprimere un voto strategico, scegliendo il meno sgradito tra i concorrenti restati in gara. Tuttavia, come osserva Sartori, la coercizione sull'elettore non è determinata direttamente dal

---

<sup>27</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino 2004, p. 77 e seg.



sistema elettorale, ma dalla volontà della maggioranza degli altri votanti che hanno scelto chi deve rimanere in lizza.

A questo punto, secondo Sartori, il sistema offre all'elettore una seconda possibilità per aggiustare il suo voto, operando una scelta intelligente, in quanto sulla base dei risultati del primo turno egli può con cognizione di causa calcolare quali siano le probabilità di vittoria dei candidati ancora in gioco.

Un altro elemento del sistema riguarda la soglia di accesso al secondo turno.

Come si è accennato, tale soglia è stata progressivamente aumentata: attualmente essa corrisponde al 12,5% calcolato non rispetto ai voti validi espressi, bensì rispetto agli aventi diritto, quindi è abbastanza elevata.

A questo proposito, occorre analizzare il problema se sia meglio adottare un ballottaggio chiuso, a cui siano ammessi solo i primi due meglio piazzati, o aperto. Secondo Sartori, per un paese come la Francia del 1958, caratterizzata da elevata frammentazione partitica, è stata scelta la soluzione migliore, cioè quella di un secondo turno semi-aperto. La strategia di cominciare con una soglia di accesso del 5% per poi aumentarla è stata ottimale perché ha costretto i partiti gradualmente ad accorparsi.

Se al secondo turno potessero passare più di quattro candidati, allora aumenterebbe il potere di ricatto dei partitini che, pur non avendo possibilità di vincere, potrebbero far perdere voti ai partiti maggiori, a seguito dell'ammissione dei propri candidati al ballottaggio. La soglia produce l'effetto di limitare l'accesso al secondo turno a pochi candidati, operando una scrematura e depotenziando il potere di ricatto dei partiti minori.

Gli effetti prodotti dal sistema elettorale sul quadro politico francese sono stati: 1) la riduzione della frammentazione partitica ereditata dalla Quarta Repubblica; 2) la formazione di una struttura bipolare (non bipartitica) e 3) la marginalizzazione dei partiti estremisti.

Infatti, il doppio turno ha favorito non solo il consolidamento di un assetto bipolare, con a sinistra socialisti e comunisti e a destra gollisti e giscardiani (definito “quadriglia bipolare”), ma anche il rafforzamento delle componenti moderate all’interno di ogni polo e la sottorappresentazione dei partiti anti-sistema<sup>28</sup>, come il Front National.

In particolare, il sistema finisce per isolare i partiti anti-sistema, i cui candidati, pur passando al secondo turno, hanno poche probabilità di essere eletti. Infatti, al ballottaggio diventa importante la trasferibilità del voto, che presuppone una certa contiguità ideologica tra i partiti. L’elettore, se il suo candidato preferito non ha superato il primo turno, indirizzerà il voto verso il candidato più vicino alla sua area politica tra quelli rimasti in gara; quindi difficilmente i partiti estremisti potranno guadagnare nuovi voti al secondo turno. Per questo motivo, il sistema favorisce un formato bipolare e garantisce la governabilità.

Occorre avvertire che alla conformazione dell’assetto politico francese hanno concorso altri fattori, tra cui il trascinarsi bipolare esercitato dal meccanismo di elezione del Presidente della Repubblica.

---

<sup>28</sup> Sartori raggruppa sotto la definizione di partiti anti-sistema 3 categorie: 1) i partiti estremisti, che ripudiano il sistema in cui operano e propugnano la conquista rivoluzionaria del potere; 2) i partiti estremi, che presuppongono una comunità politica molto variegata e si collocano alle ali estreme di tale comunità; 3) i partiti isolati, che sono emarginati da un determinato clima di opinione prevalente. Si veda *amplius*: G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino 2004, p. 82

Un altro pregio del sistema, secondo alcuni, consiste nel fatto che esso anticipa le trattative tra i partiti, che nei sistemi proporzionali avvengono dopo le elezioni, ad un momento precedente, cioè subito dopo lo svolgimento del primo turno e prima del ballottaggio (i cosiddetti accordi di desistenza). Questo assicura maggiore conoscibilità delle alleanze di governo da parte degli elettori.

Tuttavia, non mancano le critiche al sistema. In primo luogo, come il *plurality*, anche il doppio turno sovra-rappresenta i partiti maggiori e sotto-rappresenta quelli più piccoli, qualora non riescano ad entrare in alleanze con altri.

Oltre alla mancanza di proporzionalità del sistema, viene lamentato anche che una doppia chiamata alle urne a distanza di una settimana può avere effetti negativi sulla partecipazione al voto, con possibili picchi di astensionismo al secondo turno.

Inoltre, gli accordi di desistenza conclusi tra primo e secondo turno sono considerati da alcuni commentatori come pratiche discutibili e definite in maniera spregiativa "*horse trading*" o "mercato delle vacche".

Sulla scia di alcune di queste critiche, anche in Francia, come in Gran Bretagna, fu istituita nel 1992 una commissione, *Commission Vedel*, con il compito di studiare la possibile introduzione di una componente proporzionale nel sistema maggioritario. La Commissione concluse i suoi lavori con un rapporto, in cui proponeva un sistema misto con l'elezione di un decimo dei deputati con formula proporzionale, ma l'iniziativa fu accantonata.

Più di recente, nel 2002 si è invece discusso di modificare il secondo turno, inserendo un ballottaggio chiuso, a cui accederebbero solo i primi due candidati meglio piazzati, come avviene nelle elezioni presidenziali.

### **3.3 Il sistema tedesco**

Il Parlamento tedesco è formato da due Camere, il *Bundestag* e il *Bundersrat*, con composizione e funzioni diverse. L'elezione del *Bundestag* avviene con un sistema proporzionale abbastanza complesso, denominato “proporzionale personalizzato” o anche “sistema a membro aggiuntivo” (*additional member system*).

Dei 598 deputati, metà sono eletti in collegi uninominali a maggioranza relativa, l'altra metà con scrutinio di lista in circoscrizioni corrispondenti ai *Länder*, con clausola di sbarramento. In apparenza sembrerebbe un sistema misto, ma in realtà come sarà chiarito in maniera più approfondita nel corso del presente paragrafo, la parte proporzionale è prevalente perché è quella che determina l'assegnazione dei seggi. Pertanto, il sistema tedesco rientra nel *genus* dei sistemi proporzionali.

L'origine di questo meccanismo risale al 1949, quando fu necessario stabilire quale sistema adottare per l'elezione del Parlamento della Repubblica Federale Tedesca.

Da un lato, era accordata un'ampia preferenza alla scelta di un sistema proporzionale, in quanto, scottati dall'esperienza nazista, si voleva garantire

un assetto multipartitico ed evitare di attribuire troppo potere ad un solo partito. Dall'altro lato, si richiedeva un sistema che garantisse stabilità; pertanto un ritorno puro e semplice al proporzionale non era ben visto perché riportava alla memoria lo spettro della debole Repubblica di Weimar. Queste considerazioni, unite all'influenza dei modelli maggioritari delle potenze occupanti, in particolare di quelle anglosassoni, portarono all'adozione di una soluzione di compromesso. L'originale meccanismo adottato nel '49 è rimasto sostanzialmente immutato fino ai nostri giorni, a parte qualche piccola modifica.

Originariamente era previsto un voto unico che valeva sia per il collegio uninominale sia per la lista di partito; il 60% dei deputati erano eletti nei collegi uninominali ed il 40% con scrutinio di lista. Nel 1953 fu introdotto un doppio voto e fu stabilita un'uguale percentuale per le due modalità d'elezione (50%). Altri cambiamenti riguardarono la clausola di sbarramento: inizialmente perché un partito potesse superarla occorreva che vincessero almeno un collegio oppure riportasse il 5% dei voti a livello di circoscrizione. A seguito di modifiche apportate nel '53 e nel '56, fu previsto che la soglia per l'accesso alla ripartizione proporzionale fosse costituita dalla vittoria in tre collegi o dal 5% dei voti a livello nazionale.

Infine occorre ricordare che nel 1987 la formula d'Hondt, utilizzata fino a quella data, fu sostituita con la Hare-Niemeyer.

Il funzionamento del sistema è il seguente: ogni elettore dispone di due voti, uno (*Erststimme*) per il candidato del collegio uninominale, l'altro (*Zweitstimme*) per la lista di partito che viene formata a livello regionale

(*Landesliste*). E' consentita la doppia candidatura, sia nel collegio uninominale, sia nella lista. I candidati del collegio sono collegati ai partiti. E' possibile differenziare i due voti, cioè dare il primo voto al candidato di un partito e il secondo ad un partito diverso.

Nel collegio uninominale vince il candidato che riporta più voti, a maggioranza relativa, analogamente al *plurality* inglese. Tuttavia, il secondo voto è più importante del primo perché è quello che determina quanti seggi spettano in totale a ciascun partito. Per procedere alla ripartizione dei seggi occorre in primo luogo verificare se è stata superata la clausola di sbarramento (*Sperrklausel*): occorre alternativamente vincere in tre collegi uninominali oppure ottenere a livello nazionale il 5% dei voti validamente espressi con il secondo voto. I partiti che non abbiano superato questa soglia non partecipano al riparto proporzionale ma mantengono comunque i seggi eventualmente vinti nei collegi. Per gli altri, sulla base dei risultati del secondo voto, si calcola il numero di seggi da assegnare secondo il metodo proporzionale del quoziente Hare - Niemeyer.

A questo punto, dal numero totale di seggi spettante a ciascun partito si sottraggono i seggi vinti nei collegi uninominali (*Direktmandate*). I restanti seggi sono assegnati attingendo alla lista di partito, fino a raggiungere la percentuale spettante secondo il criterio proporzionale. In ogni caso, se un partito ha vinto nei collegi uninominali più seggi rispetto a quelli che gli dovrebbero essere attribuiti in base al conteggio proporzionale, può tenerli ed

il numero totale dei membri del *Bundestag* aumenta, in ragione di questi mandati in più, denominati *Überhangmandaten*.<sup>29</sup>

E' evidente che il sistema deve essere classificato come proporzionale perché il numero totale di seggi assegnato a ciascun partito è calcolato in maniera proporzionale, sulla base del secondo voto. Si parla di “proporzionale personalizzata”, perché il sistema permette agli elettori di scegliere una parte dei deputati attraverso l'elezione nei collegi uninominali, mentre la definizione di “sistema del membro aggiuntivo” è legata al meccanismo, in base al quale ai candidati eletti nei collegi si aggiungono quelli delle liste, fino a raggiungere il numero complessivo di seggi attribuiti a ciascun partito.

Passando ad analizzare più da vicino alcuni aspetti specifici del sistema, si possono esaminare in primo luogo le circoscrizioni. Per quanto riguarda il secondo voto, le circoscrizioni corrispondono ai *Länder*. All'interno di questi sono ritagliati i collegi uninominali per il primo voto, le cui modifiche avvengono per legge, su proposta di un' apposita commissione, al fine di adattarne i confini ai mutamenti demografici.

Per quanto riguarda le modalità di voto, occorre ricordare che l'elettore può esprimere due voti, che possono anche andare a partiti diversi. La percentuale di elettori che differenziano i propri voti è aumentata dal 6,4% del 1957, anno di introduzione del doppio voto, al 20% del 1998. La divergenza tra i due voti in parte può essere spiegata dal ricorso al voto strategico. Nei collegi uninominali l'elettore è portato a votare per il candidato di uno dei maggiori partiti, che ha più probabilità di essere eletto, mentre nel voto di lista egli è

---

<sup>29</sup> I seggi in eccedenza erano, ad esempio, 13 alle elezioni del 1998 e 5 in quelle del 2002.

libero di scegliere il suo partito preferito. Ad esempio, un elettore di centro-sinistra dà il primo voto al candidato della SPD, che ha più *chance* di raggiungere la maggioranza relativa nel collegio uninominale, ed il secondo voto ai Verdi. Tuttavia, la notevole differenziazione tra i due voti non è spiegabile solo sulla base del voto strategico. In effetti, dai sondaggi risulta che molti elettori tedeschi non hanno una piena comprensione del meccanismo e non tutti si rendono conto che in realtà quello che conta di più è il secondo voto.<sup>30</sup> Questo spesso agevola i partiti più piccoli che fanno presa sugli elettori, appellandosi al secondo voto, come se si trattasse del voto meno importante.

Occorre anche ricordare, per quanto riguarda il secondo voto, che le liste sono bloccate, cioè gli elettori non possono esprimere preferenze; di conseguenza i partiti hanno il potere di scegliere l'ordine dei candidati e quindi di determinare chi verrà eletto. La personalizzazione del sistema è assicurata dal primo voto, ma non va esagerata, in quanto i candidati dei collegi uninominali sono strettamente collegati ai partiti e sono spesso presenti anche nelle liste, grazie alla possibilità della doppia candidatura.

Passando ad un altro elemento del sistema, merita un'analisi più dettagliata la clausola di sbarramento. Come si è accennato, la soglia è duplice: per partecipare al riparto proporzionale dei seggi un partito deve ottenere almeno 3 vittorie nei collegi uninominali, con riguardo al primo voto, oppure il 5% dei suffragi validi a livello nazionale, con riguardo al secondo voto. Tale

---

<sup>30</sup> Per questo motivo è stato proposto di modificare l'ordine del voto e di chiamare primo voto quello per la lista di partito e secondo quello per il candidato.



meccanismo fa sì che i partiti poco rappresentativi non entrino in Parlamento, ma allo stesso tempo prevede una deroga in favore di quei partiti, che pur non avendo una forte rappresentatività nazionale (5%), la possiedono a livello locale, riuscendo a guadagnare 3 collegi. Tuttavia, alcuni commentatori lamentano l'ingiustizia di tale sistema, in quanto un partito che raggiunga il 4,9% di voti a livello nazionale e vinca in due collegi si vede attribuiti solo questi ultimi 2 seggi, mentre un partito che abbia una minore rappresentatività a livello nazionale, ad esempio il 2%, ma che vinca 3 collegi, oltre ai 3 seggi dei mandati diretti ottiene anche quelli derivanti dal riparto proporzionale, risultando sovrarappresentato rispetto a quella che è la sua reale forza.

Occorre ricordare che eccezioni alla clausola di sbarramento sono state applicate nel 1990, in occasione delle prime elezioni della Germania riunificata, per favorire la rappresentanza dei partiti della Germania dell'Est che non avrebbero potuto raggiungere un'adeguata percentuale di voti a livello nazionale. In particolare, si decise che un partito potesse partecipare al riparto proporzionale se avesse ottenuto il 5% o nella Germania dell'Ovest o in quella dell'Est<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda la formula elettorale, come si è accennato, fino al 1987 era adottato il metodo d'Hondt. Successivamente è stato adottato il metodo Hare-Niemeyer, nome con il quale in Germania è conosciuto il sistema del quoziente naturale e dei più alti resti. Si tratta di una formula molto

---

<sup>31</sup> Grazie a questa eccezione il PDS, l'ex partito comunista della Germania dell'Est, nelle elezioni del '90 ha guadagnato 17 seggi, ottenendo l'11,1% nella Germania dell'Est ma solo il 2,4% a livello nazionale.

proporzionale: mentre il metodo d'Hondt avvantaggiava leggermente i partiti più grandi, quello attualmente in uso è più favorevole ai partiti più piccoli.

Nel complesso il sistema tedesco riesce a realizzare un buon compromesso tra rappresentatività democratica e stabilità di governo.

Ne risulta una struttura politica che è caratterizzata dalla presenza di pochi partiti e dalla formazione di governi di coalizione stabili.

Una parte del merito della stabilità va attribuito alla soglia del 5% che è un baluardo contro la frammentazione partitica e contro l'ingresso in Parlamento di forze anti-sistema.

Il rispetto della soglia è garantito dal fatto che non si possono formare coalizioni pre-elettorali che ne consentirebbero l'aggiramento.

Tuttavia, oltre alla clausola di sbarramento bisogna tenere a mente altre disposizioni, come ad esempio la norma della Legge fondamentale tedesca in base alla quale è demandato alla Corte Costituzionale il compito di dichiarare incostituzionali i partiti antidemocratici. Grazie a questo potere alcuni partiti di estrema destra e di estrema sinistra sono stati messi al bando.

Il sistema elettorale presenta numerosi pregi. In primo luogo esso garantisce la proporzionalità tra i voti ottenuti ed i seggi vinti da ciascun partito. Allo stesso tempo concede all'elettore la possibilità di scegliere i propri rappresentanti attraverso il meccanismo del primo voto, creando così quel legame diretto tra elettore ed eletto che è tipico del collegio uninominale e che contribuisce a responsabilizzare maggiormente il singolo membro del Parlamento.

Inoltre, esso riesce ad assicurare la stabilità, in quanto consente l'ingresso in Parlamento di pochi partiti, che siano realmente rappresentativi (grazie alla clausola di sbarramento e alle altre disposizioni citate), evitando l'eccessiva frammentazione. Di conseguenza, si formano governi di coalizione molto più stabili rispetto ai governi multipartitici caratteristici di altri sistemi proporzionali (Repubblica di Weimar, Quarta Repubblica francese, Prima Repubblica italiana) perché le coalizioni sono normalmente composte solo da due forze politiche, che possono contare su una maggioranza adeguata per governare. Il sistema politico è dominato dai due maggiori partiti, CDU e SPD; il terzo partito, i liberali, per lungo tempo ha rivestito il ruolo di ago della bilancia, appoggiando al governo ora l'uno ora l'altro, a parte l'esperienza della *Grosse Koalition* del '66 che vide alleati al governo cristiano-democratici e socialdemocratici, situazione che si è riproposta dopo i risultati delle ultime elezioni tedesche. Negli anni '80 e negli anni '90 nuove forze, i Verdi e l'ex partito comunista della Germania dell'Est, hanno fatto il loro ingresso in Parlamento, allargando il numero dei soggetti politici, ma questo non ha modificato il funzionamento del sistema né ha minato la sua stabilità.

Non manca, tuttavia, qualche critica. In primo luogo, si è già accennato all'ingiustizia insita nel consentire la partecipazione al riparto proporzionale anche ad un partito che abbia ottenuto 3 vittorie nei collegi, in alternativa rispetto al superamento della soglia del 5%.

Inoltre, appare criticabile il fatto che il sistema consenta la pratica del voto differenziato: come si è visto molti elettori danno il primo voto ad un partito

ed il secondo ad un altro. Anche la presenza di seggi aggiuntivi, i cosiddetti *Überhangmandaten*, è abbastanza discutibile perché può alterare il computo della maggioranza in Parlamento.

Tuttavia, sia gli elettori sia i politici tedeschi sono molto soddisfatti del proprio sistema elettorale che ha il pregio di conciliare proporzionalità e stabilità. Anche all'estero la formula tedesca è molto ammirata, tanto che è stata presa come modello dai riformatori di altri paesi, quali Bolivia, Venezuela e Nuova Zelanda.

### **3.4 Il sistema spagnolo**

Il Parlamento spagnolo, denominato *Cortes Generales*, è formato da due Camere, il *Congreso de los Diputados* e il *Senado*, con funzioni e modalità di elezione diverse.

Ai fini della presente trattazione viene in rilievo il sistema elettorale del Congresso, che è proporzionale ma presenta alcuni correttivi.

Tale sistema fu elaborato nella transizione dal regime franchista a quello democratico. Si trattò di un compromesso tra la posizione delle forze di centro-destra (*Union de Centro Democrático*), che avrebbero preferito un sistema maggioritario, e quelle dell'opposizione anti-franchista (partito socialista e partito comunista), che propendevano per un sistema proporzionale. Nella fase costituente i principi ispiratori del sistema, rimasti sostanzialmente immutati fino ai nostri giorni, furono esposti nella *Ley para*

*la Reforma Política (Ley 1/1977)*, in cui si prevedevano criteri di rappresentanza proporzionale con l'introduzione di correttivi.

I principi della legge per la riforma politica trovarono attuazione con il *Real Decreto-Ley 20/1977*, che regolò le prime elezioni democratiche del 1977, adottando lo sbarramento del 3% ed il metodo d'Hondt ed indicando il numero minimo di deputati per ogni circoscrizione. Successivamente, la Costituzione del 1978 disciplinò gli elementi fondamentali del sistema elettorale (articoli 68 e 69), riaffermando gli stessi criteri indicati nella legge per la Riforma Politica e nel Decreto Reale, e demandò al legislatore ordinario il compito di stabilire la disciplina di dettaglio. Seguì l'emanazione della *Ley Organica del Regimen Electoral General 5/1985*, che regola ancora oggi il sistema elettorale spagnolo.

La Costituzione prevede che il numero dei deputati sia fissato tra un minimo di 300 ed un massimo di 400. La legge elettorale ha stabilito che siano 350. Essi sono eletti all'interno di circoscrizioni che corrispondono alle 50 province spagnole, a cui si aggiungono le due *enclave* di Ceuta e Melilla in Marocco. Ad ogni circoscrizione è attribuito un minimo di due seggi, tranne Ceuta e Melilla che ne hanno soltanto uno a testa. I restanti 248 seggi sono distribuiti tra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione.

La formula adottata è proporzionale, con metodo d'Hondt, e con sbarramento del 3% a livello circoscrizionale. Tuttavia, come si vedrà da un'analisi più dettagliata gli effetti prodotti dal sistema sono molto simili al maggioritario.

Dopo questa descrizione sintetica occorre soffermarsi su alcuni singoli aspetti.

Un elemento molto importante è la circoscrizione. La scelta della provincia come circoscrizione elettorale si ricollega alla tradizione storico-amministrativa spagnola e produce conseguenze interessanti.

Innanzitutto, un aspetto su cui riflettere è l'ampiezza delle circoscrizioni: essa va da 1 seggio (Ceuta e Melilla) a 34 (Madrid). La media è di 6,7 seggi per collegio, una tra le più basse d'Europa. Com'è noto, quando l'ampiezza delle circoscrizioni è ridotta, la proporzionalità del sistema risulta molto attenuata, in favore dei partiti maggiori.

Sotto un altro punto di vista, il ritaglio delle circoscrizioni crea disparità nella rappresentanza tra le varie province. Infatti, poiché è stabilito un numero minimo di seggi per circoscrizione, che prescinde dalla popolazione, alcune province, soprattutto quelle rurali, risultano sovra-rappresentate, mentre altre, quelle urbane, sono sotto-rappresentate. Ad esempio, nella piccola provincia di Soria, che elegge tre deputati, il rapporto è di un deputato per circa 33.000 abitanti, mentre nella popolosa circoscrizione di Barcellona, con 33 seggi, il rapporto è di un deputato ogni 140.000 abitanti. Questa difformità si traduce in una sproporzione tra voti e seggi che favorisce i partiti che hanno un forte appoggio elettorale nelle piccole circoscrizioni rurali.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è il numero complessivo di deputati da eleggere che è abbastanza ristretto (350), in relazione alla superficie e popolazione della Spagna. Anche questo elemento influisce sugli effetti finali della complessiva architettura elettorale, limitandone la proporzionalità.

Il sistema prevede, inoltre, una soglia del 3% dei voti validi che opera a livello circoscrizionale, fattore che contribuisce ad attenuare la proporzionalità e a tener fuori dalla ripartizione dei seggi i partiti più piccoli. Occorre spendere qualche parola sul reale funzionamento della clausola di sbarramento. Nelle circoscrizioni piccole opera una soglia effettiva che è molto superiore rispetto a quella legale perché quando sono in palio solamente 2 o 3 seggi bisogna raggiungere percentuali notevolmente maggiori del 3% per ottenere una rappresentanza al Congresso. La soglia legale produce, invece, i suoi effetti nelle circoscrizioni più grandi (Barcellona, Madrid), dove preclude l'accesso in Parlamento ai partiti minori. In realtà, la clausola di sbarramento non è un elemento determinante del sistema perché l'effetto riduttivo dei partiti è ottenuto da altri meccanismi (in particolare dalla ridotta ampiezza delle circoscrizioni).

Sotto questo aspetto riveste importanza la formula elettorale: infatti è adottato il metodo d'Hondt, che tra i metodi del divisore è il meno proporzionale di tutti e quindi avvantaggia i partiti più grandi. Si tratta di un elemento che ridimensiona ulteriormente la proporzionalità complessiva del sistema.

Un'altra caratteristica da analizzare concerne le modalità di voto: le liste sono bloccate e l'elettore non può esprimere preferenze né modificare l'ordine dei candidati deciso dai partiti. Quindi, anche nel caso spagnolo le possibilità di scelta degli elettori sono piuttosto limitate. Tuttavia, si registra un fenomeno che porta a personalizzare l'elezione. Infatti, si tende a privilegiare il ruolo del capolista, che ad esempio nelle circoscrizioni di Madrid o di Barcellona è il *leader* nazionale del partito, nelle altre il presidente della Comunità

Autonoma o il sindaco di un importante comune. Di conseguenza, nella campagna elettorale si punta sulla figura del capolista, che svolge un effetto di trascinamento nei confronti della lista, in quanto molti elettori votano per la persona del *leader*, più che per il partito.

Inoltre, bisogna segnalare un altro aspetto: nelle piccole circoscrizioni spesso gli elettori ricorrono al voto strategico. In effetti, il funzionamento di una circoscrizione poco ampia, con 2 o 3 seggi, è abbastanza simile a quello di un collegio uninominale. L'elettore sa che un partito piccolo non ha speranze di ottenere alcun seggio e quindi preferisce non sprecare il suo voto. Pertanto, egli non vota per il suo partito preferito, che non ha possibilità di vittoria, ma per quello meno sgradito tra quelli che hanno più *chance* di conquistare i seggi in palio. Naturalmente, anche questo fattore favorisce i partiti maggiori e riduce la proporzionalità del sistema.

Dalla combinazione tra gli elementi descritti risulta un sistema elettorale peculiare, che pur essendo proporzionale, produce effetti quasi maggioritari. Infatti il sistema, a causa della ridotta ampiezza delle circoscrizioni, dell'adozione del metodo d'Hondt, del ristretto numero di deputati e, in minor misura, della clausola di sbarramento, tende a sovra-rappresentare il primo partito (quello che vince le elezioni) ma anche il secondo, i quali ottengono seggi in misura più che proporzionale rispetto ai voti, come accade nei paesi che adottano sistemi maggioritari. Di fatto, il sistema premia le forze maggiori, P.S.O.E. e P.P., spingendo alla formazione di un assetto politico quasi bipartitico.



Riguardo alle conseguenze sui partiti minori bisogna fare delle distinzioni. L'effetto è molto penalizzante con riguardo ai partiti più piccoli che non hanno una concentrazione territoriale forte in aree particolari del paese, ma che hanno una diffusione a livello nazionale, come ad esempio l'ex partito comunista spagnolo, ora denominato *Izquierda Unida*. Le spinte riduttive del sistema si rivolgono proprio contro di essi. Infatti, i partiti minori che hanno un elettorato sparso su tutto il territorio nazionale, riescono a conquistare seggi soltanto nelle circoscrizioni più ampie, come Madrid e Barcellona, dove il sistema funziona in modo più proporzionale. Nelle circoscrizioni meno ampie solo i due partiti maggiori hanno probabilità di vincere i pochi seggi in palio.

Invece, l'effetto è premiante per quei partiti piccoli che hanno una forte concentrazione in alcune zone del paese: è il caso dei partiti regionalisti/nazionalisti, che in origine avevano un certo rilievo solo in alcune Comunità Autonome (Paese basco, Catalogna, Galizia) ma che successivamente hanno acquistato un'importanza crescente in tutte le aree della Spagna. Essi, grazie alla forte concentrazione in alcuni collegi, riescono ad ottenere facilmente dei seggi. Tale situazione produce due effetti: da un lato la rappresentanza in Parlamento dei partiti regionalisti ne attenua le spinte centrifughe, facendole confluire nel contesto del funzionamento dello Stato unitario; dall'altro ne esagera il ruolo, in quanto a volte il loro appoggio diventa importante per formare le maggioranze governative.

In conclusione, le peculiari caratteristiche del sistema proporzionale spagnolo hanno favorito l'affermazione di un assetto quasi bipartitico, con i due

maggiori partiti che si alternano al potere, formando governi monocolori o appoggiati dai partiti regionalisti. Quindi i pregi del sistema consistono nel consentire governi stabili, evitare l'eccessiva frammentazione politica, favorire il prevalere delle forze moderate all'interno dei due partiti maggiori, assorbire le spinte centrifughe.

Tuttavia non mancano le critiche e le proposte di riforma. Da un lato, alcuni vorrebbero il passaggio ad un vero e proprio sistema maggioritario, che a loro avviso ridimensionerebbe il ruolo dei partiti nazionalisti. In realtà, un sistema maggioritario non necessariamente avrebbe l'effetto di ridurre il potenziale ricattatorio di tali partiti ed oltretutto difficilmente una riforma in senso maggioritario potrebbe conciliarsi con il quadro costituzionale spagnolo.

Dall'altro lato, vi sono coloro che reclamano una maggiore proporzionalità del sistema. A questo proposito sono state suggerite alcune alternative: l'aumento del numero dei deputati per portarli fino al massimo di 400 previsto dalla Costituzione; la sostituzione della formula d'Hondt con una più proporzionale; una diversa distribuzione delle circoscrizioni. Altre proposte riguardano, invece, il meccanismo della nomina dei candidati, che si vorrebbe rendere meno dipendente dai partiti e più dagli elettori, permettendo ad esempio di indicare una o più preferenze.

Nonostante queste proposte, la riforma elettorale non è al momento all'ordine del giorno nell'agenda politica spagnola, in quanto i principali partiti apprezzano l'attuale sistema che ha contribuito a dare alla Spagna governi stabili, consentendole di percorrere rapidamente e con successo il cammino verso la democrazia.

## CONCLUSIONI

Come emerge dalle precedenti considerazioni, i sistemi elettorali si propongono di rispondere ad esigenze sia di rappresentatività sia di governabilità.

La stabilità dei governi non è una prerogativa dei sistemi maggioritari, perché, come si è visto, può essere raggiunta anche con formule proporzionali.

Dall'analisi comparata si può ricavare qualche suggerimento per migliorare il sistema elettorale del nostro paese e, di conseguenza, la sua struttura partitica, con ricadute positive sulla stabilità ed efficienza dei governi.

In particolare, il problema che affligge il nostro sistema politico è la presenza di un elevato numero di partiti che provocano eccessiva frammentazione. Finché la legislazione elettorale consente alle forze più piccole di sopravvivere e di esercitare un potere di ricatto, la governabilità è a rischio.

Infatti, pur essendosi ormai affermato un sistema bipolare, i due poli appaiono coalizioni scollate ed eterogenee formate da molti alleati con interessi diversi. Il sistema, oltre che bipolare, è eccessivamente polarizzato, laddove per "polarizzazione" si intende "la distanza ideologica tra i partiti rilevanti più distanti"<sup>32</sup>: nel panorama politico italiano esiste un ampio ventaglio di partiti che rappresentano posizioni lontane l'una dall'altra, anche dentro la stessa coalizione. La litigiosità interna indebolisce i governi e li rende inefficienti.

---

<sup>32</sup> Si veda G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna 2004, pag. 54 e seg. e pag. 74 e segg.

Sarebbe pertanto auspicabile la riduzione del numero e del potere dei piccoli partiti, favorendone l'aggregazione sulla base di aree politico-culturali omogenee e consentendo la formazione di pochi grandi partiti, come in altre democrazie europee.

Tale obiettivo può essere perseguito sia attraverso l'adozione del sistema elettorale maggioritario sia attraverso quello proporzionale, come dimostra l'esperienza di altri paesi.

A questo punto, l'analisi condotta permette di elaborare qualche riflessione conclusiva sulla possibilità di introdurre in Italia modelli già testati con successo altrove.

Per quanto riguarda il sistema britannico, questo è difficilmente importabile nel nostro paese. Infatti, il solido bipartitismo inglese non è frutto soltanto del sistema elettorale ma è strettamente legato alla secolare struttura partitica del Regno Unito. Il maggioritario secco avrebbe in Italia effetti controproducenti, poiché lascerebbe ai partitini un elevato potere di ricatto attuato attraverso la minaccia di presentare i propri candidati nei collegi uninominali, con la conseguente perdita di voti per i partiti maggiori. Dal momento che con il *plurality* basta una manciata di voti per determinare la vittoria o la sconfitta in un collegio, i partiti maggiori sarebbero costretti ad accordarsi con quelli più piccoli, assicurando loro dei seggi e quindi consentendone la sopravvivenza. Si ripeterebbe gli accordi di desistenza già sperimentati con il "Mattarellum". Piuttosto, se si volesse adottare un sistema maggioritario sarebbe preferibile ricorrere al sistema francese, che vanta numerosi sostenitori anche nel nostro paese. In effetti, la Francia della Quarta Repubblica presentava problemi di

frazionamento del sistema politico e di ingovernabilità analoghi a quelli che affliggono l'Italia. Il doppio turno ha contribuito a produrre in quel paese un sistema bipolare funzionante ed ad isolare i partiti estremisti.

Il sistema potrebbe essere utilizzato anche in Italia con esiti positivi. Il suo vantaggio consiste nel fatto che al primo turno ciascun partito si presenta da solo e non ci sono accordi pre-elettorali. Pertanto, è operata una scrematura: passano al secondo turno solo i partiti che hanno una certa consistenza. Al ballottaggio intervengono accordi tra le forze politiche omogenee per sostenere un unico candidato, quello che ha maggiori possibilità di vittoria.

Il sistema consentirebbe di eliminare al primo turno i partitini, che verrebbero privati del potenziale di ricatto in quanto i partiti più grandi sarebbero sicuri di passare al turno successivo e non avrebbero bisogno di scendere a patti con quelli più piccoli.

Il pregio del sistema consiste nel fatto che esso permetterebbe la creazione di coalizioni più omogenee perché composte da un minor numero di soggetti e perché formate dalle componenti più moderate di ciascuna area politica, dal momento che i partiti estremisti difficilmente riuscirebbero a superare i due turni.

Tuttavia, resta da vedere quale potrebbe essere l'effetto sull'elettore italiano di una duplice chiamata alle urne a distanza ravvicinata. In Italia il doppio turno è attualmente utilizzato alle elezioni amministrative (per il Sindaco e il Presidente della Provincia), dove al turno di ballottaggio normalmente si registra un aumento dell'astensionismo.

In alternativa, se il legislatore volesse mantenere l'attuale impianto proporzionale, potrebbe rivedere la legge n. 270/2005 prendendo spunto dai modelli tedesco e spagnolo.

In particolare, dal sistema tedesco si potrebbe mutuare la clausola di sbarramento del 5% che produrrebbe effetti riduttivi sul numero dei partiti.

Tuttavia, a mio avviso, è soprattutto il sistema spagnolo che presenta degli spunti interessanti, a causa degli effetti quasi maggioritari che esso produce grazie alle circoscrizioni piccole, al numero ridotto di deputati e alla formula d'Hondt.

Una combinazione tra il modello spagnolo e quello tedesco potrebbe costituire una buona ricetta.

Un'eventuale riforma dell'attuale legge elettorale, volta a ridurre la frammentazione partitica, potrebbe prevedere in primo luogo un nuovo ritaglio delle circoscrizioni, allo scopo di ridurre l'ampiezza. Inoltre, si potrebbe sostituire la formula elettorale, che attualmente è quella del quoziente naturale, con un altro metodo dagli effetti meno proporzionali. Sarebbe opportuno anche ridimensionare il numero dei deputati.

Questi correttivi attenuerebbero notevolmente la proporzionalità complessiva del sistema.

A questi accorgimenti, presi a prestito dal modello spagnolo, si potrebbe aggiungere una clausola di sbarramento del 4-5%, di impronta tedesca, che operi a livello nazionale per la Camera e regionale per il Senato. Per rendere effettiva l'applicazione di tale soglia, essa dovrebbe valere per le singole liste,

con divieto di apparentamenti pre-elettorali, in modo da evitare elusioni ed aggiramenti.

In questo modo il numero dei partiti verrebbe ridotto e si otterrebbe un sistema elettorale che riuscirebbe a conciliare in maniera soddisfacente la rappresentatività tipica del proporzionale con la governabilità, garantita dai correttivi menzionati.

Quanto al premio di maggioranza, in un sistema così delineato esso non sarebbe necessario. Tuttavia, qualora si volesse mantenerlo, occorrerebbe quantomeno fissare un quorum per poterne usufruire, nonché eliminare il meccanismo dei premi regionali al Senato.

A questo proposito, in una prospettiva riformatrice più ampia, sarebbe anche necessario interrogarsi sull'opportunità di continuare a conservare la peculiarità tutta italiana del bicameralismo perfetto, che può essere un fattore di instabilità a causa della possibile formazione di maggioranze diverse nelle due Camere.

Infine, a completamento del sistema, si potrebbe anche prevedere la possibilità di far esprimere sulla scheda una preferenza, in modo da restituire all'elettore la scelta dei parlamentari, oggi in mano soprattutto alle segreterie dei partiti.

## BIBLIOGRAFIA

- M. Alcantara e A. Martinez, *Politica y gobierno en Espana*, Tirant lo Blanch, Valencia 1997
- D. Argondizzo, *Proporzionale corretto e bipolarismo*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2006
- G. Baldini e A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari 2004
- R. Balduzzi e M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2 marzo 2006
- E. Bettinelli, *Elettorali (sistemi)*, in Digesto- Discipline pubblicistiche, UTET, Torino 1993
- T. Boeri e M. Bordignon, *Nonostante la legge elettorale*, in [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it), 14 aprile 2006
- M. Bordignon e G. Tabellini, *Il match point del doppio turno*, in [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it), 20 aprile 2006
- M. Bordignon, *Tutti i danni della legge elettorale*, in [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it), 4 aprile 2006
- S. Ceccanti, *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione, il connubio tra stabilità e inefficienza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2006
- S. Ceccanti, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in Quaderni costituzionali n. 1/2006



- S. Ceccanti, *I “nuovi” sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2005
- D. Chagnoulaud e J. L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V République*, Fayard, Parigi 1996
- S. Corrado, *I sistemi elettorali nei paesi della Comunità Europea. Sistemi elettorali nazionali e per le elezioni europee*, Maggioli, Rimini 1984
- B. Coxall, L. Robins e R. Leach, *Contemporary British policy*, Palgrave Mac Millan, Houndmills 2003
- A. D’Andrea, *L’insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in Quaderni costituzionali n. 1/2006
- A. De Prisco, *La riforma del sistema elettorale: verso un modello proporzionale a vocazione maggioritaria*, in Itinerari interni n. 14/2005
- D. Denver, *Elections and Voters in Britain*, Palgrave Mc Millan, Houndmills 2003
- S. Duranti e J. Sawicki, *La nuova legge per l’elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (legge 21 dicembre 2005, n. 270)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 2/2006
- R. Elgie, *Political institutions in contemporary France*, Oxford University Press, Oxford 2003
- L. J. Endiger e B. L. Nacos, *From Bonn to Berlin. German politics in transition*, Columbia University Press, New York 1998
- D. Fisichella, *Sistemi elettorali*, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Varese 1965

- T. E. Frosini, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rassegna parlamentare*, n.1/2006, Jovene, Napoli 2006
- S. Furlani, *Elezioni - Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma 1989
- S. Gambino, “*Efficienza di potere rappresentativo*” e “*ingorgo*” *istituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 8/2006
- S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 2/2006
- S. Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova 1995
- J. Gibbons, *Spanish politics today*, Manchester University Press, Manchester-New York 1999
- A. Gigliotti, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 13 aprile 2006
- F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffr , Milano 2004
- F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilit  e tecniche di espressione del suffraggio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma 1990
- F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna 1981
- D. Leonard e R. Mortimore, *Elections in Britain*, Palgrave Mc Millan, Houndmills 2005
- M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari 1995

- P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato, 1. Il sistema francese*, Giuffrè, Milano 1994
- P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato, 2. Il sistema britannico*, Giuffrè, Milano 1992
- P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato, 4. Il sistema tedesco (la repubblica federale)*, Giuffrè, Milano 1992
- S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Giappichelli, Torino 1998
- Y. Meny, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia e Repubblica Federale Tedesca*, Maggioli, Rimini 1991
- F. Palermo e J. Woelk, *Germania*, Il Mulino, Bologna 2005
- P.L. Petrillo, *La nuova legge elettorale per la Camera e il Senato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 1 febbraio 2006
- M. S. Piretti, *La fabbrica del voto. Come funzionano i sistemi elettorali*, Laterza, Bari 1998
- S. Prisco, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 27 aprile 2006
- G. K. Roberts, *German politics today*, Manchester University Press, Manchester – New York 2000
- D. Rousseau (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino 2000
- G. Sartori, *Mala Costituzione e altri malanni*, Laterza, Bari 2006
- G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna 2004

- G. Sartori, *Mala Tempora*, Laterza, Bari 2004
- R. Scarmiglia e D. Del Ben, *Spagna*, Il Mulino, Bologna 2005
- M. G. Schmidt, *Political institutions in the Federal Republic of Germany*, Oxford University Press, Oxford 2003
- A. Stevens, *Government and politics in France*, Palgrave MacMillan, Houndmills 2003
- G. Tarli Barbieri, I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale, in *Democrazia e Diritto*, n. 1/2006, Franco Angeli, Milano
- C. Turpin, *British government and the constitution. Text, cases and materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2005