

LEZIONI 2008

I
ANCORA SUI SISTEMI ELETTORALI PROPORZIONALI

MARIO CACIAGLI *

1. LA SCELTA DI WALTER VELTRONI, OVVERO QUANTO POSSONO CONTARE GLI ATTORI POLITICI

La quiete dopo la tempesta: la metafora è abusata, ma richiamarla è inevitabile. Dopo un quarto di secolo di dibattiti estenuanti e dopo due riforme del sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, per non dire di quelle per l'elezione dei sindaci, dei presidenti di provincia e dei presidenti di regione, dopo il risultato delle elezioni politiche dell'aprile 2008 un silenzio pressoché assoluto è sceso su un eventuale nuovo sistema elettorale per il Parlamento della Repubblica italiana. Mentre scrivo queste pagine si è in attesa di un referendum che dovrebbe modificare la legge del 2005. Può darsi che nella vigilia si riaccenda un po' di dibattito, come può darsi che il referendum risulti valido e che prevalga il sì che dovrebbe abrogare in parte la legge del 2005. Quello che è certo è che, dopo tanta annosa attenzione, le riforme elettorali sono uscite dall'agenda politica.

Ciò perché – a parte la schiacciante vittoria di una parte politica che, a questo punto, non ha nessun interesse a metter mano a una nuova riforma con o senza l'accordo con l'opposizione – dalle urne dell'aprile 2008 è uscita quella semplificazione del sistema partitico, almeno del sistema partitico-parlamentare, che è sempre stata uno degli obiettivi dei riformatori italiani dell'ultimo quarto di secolo. I partiti rappresentati alla Camera sono soltanto sei, quelli rappresentati al

* *Professore di Scienza della Politica presso l'Università di Firenze.*

Senato sono addirittura soltanto cinque. Nel panorama internazionale sono cifre fra le più basse, dopo che il nostro sistema aveva brillato per il suo straordinario, eccessivo multipartitismo, sia antico, sia recentissimo se nella legislatura 2006-2008 si riusciva soltanto a stimare intorno ai venti i partiti rappresentati in Parlamento.

A semplificare il quadro partitico-parlamentare, oppure, detto in forma contraria e più forte, ad eliminare la frammentazione ha contribuito solo in minima parte la vituperata legge elettorale escogitata dal ministro Calderoli, quanto in misura determinante la scelta del segretario del Partito Democratico, Walter Veltroni, di rinunciare all'articolata e variopinta coalizione dell'Unione per far correre da solo il suo partito (sia pure con l'eccezione di alcune candidature di radicali nelle sue liste e dell'accordo con l'Italia dei Valori).

Certo, alla scomparsa dal Parlamento italiano della Sinistra Arcobaleno hanno contribuito anche i suoi potenziali elettori, convogliando almeno in parte sullo stesso PD il cosiddetto "voto utile" o rifugiandosi nell'astensione. Ma è stata la scelta di un attore politico, ovviamente centrale, a far sì che si arrivasse all'esito che si è visto, del tutto inatteso e del tutto nuovo nella tradizione delle competizioni elettorali in Italia. Tale esito è stata una delle dimostrazioni più evidenti che un sistema elettorale funziona in concomitanza con altri elementi di un sistema politico. Nel caso italiano, *ceteris paribus*, è stata la scelta di un leader, al quale ha reagito in corrispondenza la controparte (l'opzione di Silvio Berlusconi per il Popolo della Libertà) la variabile determinante. Un sistema elettorale che nel 2006 aveva fatto sì che una ventina di partiti entrassero in parlamento, nel 2008 è stato piegato da un atto di volontà politica per far scomparire la frammentazione.

2. LA CONTINUITÀ DEI SISTEMI ELETTORALI

Facciamo ora un passo indietro e cerchiamo di ricordare che in un passato anche prossimo i sistemi elettorali non erano stati oggetto di grandi riflessioni o dibattiti fra gli addetti ai lavori, fossero politici o ricercatori, in Italia come all'estero. Ciò perché c'era stata una grande continuità di ciascuno di essi, una volta assunto in una determinata fase del rispettivo sistema politico. La continuità era stata di solito spezzata da una svolta traumatica, fosse stata essa la fine di una dittatura o una acuta crisi dello stesso sistema.

Il sistema elettorale era insomma considerato uno dei segmenti più conservatori dell'architettura istituzionale. Cambiarlo poteva venire giudicato come un atto lesivo dell'ordinamento costituito. Nei sistemi di lunga e continua tradizione liberaldemocratica, quello statunitense e quello britannico, il sistema elettorale è

lo stesso da quasi un paio di secoli. In altri casi il sistema elettorale era stato cambiato quasi sempre per il crollo di un regime. In fondo, quando in Italia nel 1993 si cambiò il sistema elettorale, fu detto che era finita la Prima Repubblica, una fine che trovò proprio in quel cambio il sigillo e la causa al tempo stesso.

L'attenzione per i sistemi elettorali si è risvegliata, non a caso, per la rinascita delle democrazie in quella che Huntington chiamò la «terza Ondata»¹, cioè i tre decenni di fine secolo che hanno visto il crollo di regimi autoritari prima nell'Europa meridionale (anni Settanta, in Grecia, Portogallo e Spagna), poi in America Latina (anni Ottanta, in Argentina e Brasile) e, infine, in Europa Orientale (anni Novanta, gli stati usciti dalla sfera sovietica). Nei nuovi regimi democratici il problema della scelta del sistema elettorale si pose imperativamente, anche se spesso e volentieri fu risolto con l'adozione con qualche aggiornamento di quelli in uso prima della più o meno lunga parentesi autoritaria.

Scalpore suscitò, addirittura, il passaggio in Francia dal tradizionale sistema maggioritario a due turni ad un sistema proporzionale. Ciò avvenne per le elezioni del 1986 e la decisione fu presa dall'allora Presidente della Repubblica François Mitterrand che intendeva contenere la prevista vittoria della destra che, infatti, puntualmente ebbe luogo, dando vita alla prima delle «coabitazioni» fra il presidente di uno schieramento e l'Assemblea, e quindi il governo, dello schieramento opposto. Nelle elezioni successive, comunque, la Francia ritornò al maggioritario a due turni.

Negli anni Novanta si ebbero mutamenti del sistema elettorale in Giappone, in Nuova Zelanda e in Italia (che lo avrebbe addirittura ricambiato dodici anni dopo). Da allora in campo scientifico si sono sviluppate analisi e ricerche, sono esplosi dibattiti e controversie in libri e riviste².

Accanto alla continuità storica, pur spezzata nell'epoca attuale, un altro aspetto dei sistemi elettorali che va ricordato è che la stragrande maggioranza sono stati e sono sistemi proporzionali. Ciò perché nel dilemma *rappresentatività/efficienza* i legislatori hanno sempre privilegiato la prima. Tanto più quando la scelta si era posta all'alba di un nuovo o rinato sistema democratico e si era posta la

¹ S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1998.

² Fra i più recenti un contributo di notevole spessore è quello di G.W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2005. Importanti sono anche il volume di P. NORRIS, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ed i saggi raccolti in M. GALLAGHER-P. MITCHELL (a cura di), *The Politics of the Electoral System*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Di autori italiani si veda G. BALDINI-A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

necessità delle forze in competizione di “contarsi”. L’offerta elettorale era stata di solito molto ampia. L’elettore avrebbe dovuto essere messo in grado di scegliere fra le diverse opzioni e opinioni presenti sull’arena. L’efficienza, invece, si sarebbe posta in seguito nei casi in cui, s’intende, era sorto il bisogno di maggioranze politicamente omogenee e di governi stabili e capaci di decidere.

3. PERCHÉ IN ITALIA

In Italia la scelta del sistema elettorale proporzionale avvenne nel 1945 in vista delle elezioni per l’Assemblea Costituente. Il sistema rimase lo stesso, con pochi ritocchi, per tutta la Prima Repubblica. Non era stato inserito nel testo costituzionale, così poteva essere cambiato anche con una legge ordinaria – come avvenne nel 1953 con la legge che prevedeva un premio di maggioranza (la cosiddetta “legge truffa”), che però non scattò, e come sarebbe avvenuto nel 1993 e nel 2005.

Il sistema proporzionale era stato voluto dai partiti del CLN, in particolare dai due maggiori, la DC e il PCI, che volevano misurare le loro forze, ma che si richiamavano rispettivamente al Partito popolare e al Partito socialista che del proporzionale avevano fatto la loro bandiera e lo avevano fortemente voluto per le elezioni del 1919 al fine di superare quel sistema uninominale che giudicavano proprio del liberalismo elitario e, non di rado, strumento di clientelismo. Nel Partito socialista del 1945 ci furono alcune riserve, come nel Partito d’Azione, di esponenti che avrebbero preferito il sistema con il collegio uninominale. Per il maggioritario uninominale era schierato il Partito liberale, erede, appunto, della tradizione precedente la Prima Guerra Mondiale, ma al Partito liberale fu concesso soltanto il “contentino” del voto di preferenza.

A parte il ricordato episodio della “legge truffa”, il principio di ampia proporzionalità che reggeva il sistema italiano non fu mai messo in discussione. Qualcuno sosteneva addirittura, naturalmente a torto, che il proporzionale era il più democratico.

Fu soltanto alla fine degli anni Ottanta che quella fede nel proporzionale puro venne scalfita. Fu quando si cominciò a dibattere sulla necessità di procedere a realizzare riforme istituzionali che rimettessero in cammino un sistema che appariva bloccato³.

Chi proponeva progetti di riforma impugnava inevitabilmente il sistema elettorale, giudicato ormai non più consono alla democrazia italiana. Nel dilemma di

³ La letteratura su quel dibattito è vasta. Si ricordano qui soltanto l’attenta analisi giuridi-

cui sopra, quello fra *rappresentanza* ed *efficienza*, i riformatori optavano per il secondo e contavano quindi sull'omogeneità politica delle maggioranze, sulla stabilità dei governi e sulla loro capacità di decidere. La riforma del sistema elettorale sarebbe dovuta servire ad attribuire responsabilità, trasparenza e incisività alle scelte degli elettori. Gli obiettivi da conseguire erano: la *stabilità dei governi* (il sistema italiano della Prima Repubblica avrebbe conosciuto in tutto 52 governi), l'*alternanza al potere* (il predominio democristiano in una "democrazia bloccata" sarebbe durato 45 anni) e il superamento della *frammentazione partitica* (i partiti "storici" della Repubblica erano sette, dal MSI al PCI, ma dalle elezioni del 1987 erano usciti 14 raggruppamenti).

Per raggiungere quegli obiettivi i progetti miravano tutti a rivedere comunque il sistema elettorale proporzionale, andassero da una sua radicale sostituzione con sistemi maggioritari alla britannica o alla francese fino a ritocchi più o meno incisivi del sistema proporzionale. Nessuno aveva proposto soluzioni vicine alle riforme del 1993 e del 2005, che furono frutto invece di fervida immaginazione, il cosiddetto *Mattarellum*, o di precipitosa improntitudine, il *Porcellum*⁴. Nessuno dei due sistemi adottati in Italia appartiene alla specie dei maggioritari, qualcuno li ritiene proporzionali sia pure fortemente corretti, altri li classifica come misti. Ma di questo più avanti.

4. DEFINENDO E CLASSIFICANDO

La definizione di sistema elettorale in senso stretto è notoriamente molto semplice: «Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi». La definizione in senso largo di sistema elettorale deve comprendere invece quella che si chiama "legislazione di contorno", che spesso tanto di contorno non è, perché può avere i suoi effetti sui comportamenti e sulle scelte di elettori e candidati. Si tratta di quell'insieme di norme e di disposizioni che comprendono la natura della scheda (che può essere "di stato", come in Italia, ma che in altri stati può essere riproducibile da chiunque), il numero delle schede con le quali si vota (una o due, per

ca di C. FUSARO, *Guida alle riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1991 e l'utile cronaca giornalistica di S. MESSINA, *La Grande Riforma: uomini e progetti per una nuova repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

⁴ Il nomignolo di *Mattarellum* fu affibbiato, com'è noto, da Giovanni Sartori alla riforma del 1993 del ministro democristiano Mattarella. Per affinità linguistica è stata battezzata *Porcellum* la riforma del ministro leghista Calderoli che aveva definito lui stesso «una porcata» la sua legge elettorale del 2005.

lo più), i giorni e le ore di apertura dei seggi (la domenica o un giorno feriale, una giornata di 12 o 15 ore o due giornate, come sono state ripristinate in Italia), l'obbligatorietà o meno del voto (molto rara la prima), l'età per votare, la regolamentazione delle campagne elettorali e della propaganda radio-televisiva e qualche altra disposizione ancora ⁵.

Quando l'architettura istituzionale prevede due camere, il sistema elettorale per l'una o per l'altra può essere diverso. Nella letteratura vengono solitamente trascurate le seconde camere e prese in considerazione le prime (si chiamino camera dei deputati, congresso, assemblea nazionale, camera dei comuni o che altro). Tanto più che in Europa molti sistemi sono monocamerale: lo sono in tutti gli stati minori, ma anche in stati di media grandezza demografica, dal Portogallo alla Grecia, dai tre stati scandinavi all'Ungheria e alla Turchia ⁶. Vengono quindi studiate quasi sempre soltanto le elezioni per le camere basse con i rispettivi sistemi elettorali.

Questi ultimi sono stati sempre classificati nei vecchi manuali in maniera binaria: *maggioritari* o *proporzionali*. Con le molte novità e complicità introdotte nei nuovi e numerosi sistemi elettorali degli ultimi decenni è stata introdotta una terza categoria, i sistemi *misti* (o combinati o ibridi), che a me appare però poco convincente. Nello studio più accurato apparso recentemente su questa terza, eventuale categoria se ne dà come definizione quella che rileva che «una parte dei rappresentanti è eletta con il voto uninominale in un collegio, mentre l'altra parte è eletta con un sistema di lista con criteri proporzionali» ⁷.

La definizione è troppo stretta e troppo larga al tempo stesso: troppo stretta perché non comprende evidentemente sistemi proporzionali con un più o meno forte premio di maggioranza e troppo larga perché comprende sistemi che sono invece proporzionali ed hanno effetti proporzionali. Il caso più clamoroso di questo secondo tipo è il sistema tedesco che viene per l'appunto classificato «misto», perché prevede che metà dei deputati venga eletta in collegi uninominali e

⁵ Per molti elementi della legislazione di contorno italiana, si veda R. D'ALIMONTE e C. FUSARO (a cura di), *Le legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁶ Un'informazione costantemente aggiornata sulla composizione dei parlamenti e sui sistemi elettorali si può seguire nella rubrica «Le elezioni nel mondo», curata attualmente da Silvia Bolgherini per i *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*. Una recente, utile rassegna dei sistemi di undici stati è M. OLIVIERO-M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, attenta sia alla ricostruzione storica, che alla legislazione di contorno, ma meno ai meccanismi in atto con i relativi effetti sul funzionamento dei rispettivi sistemi politici.

⁷ A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005.

l'altra metà in collegi più o meno vasti (corrispondono ai *Länder*) con voto di lista e criteri proporzionali. Il sistema elettorale tedesco, proposto in Italia come modello da alcuni esperti e politici, è invece proporzionale, anzi uno dei più proporzionali che esistano, come ricorderò più avanti.

Proprio perché conosce bene il suo sistema, uno dei maggiori esperti al mondo di sistemi elettorali, un tedesco appunto, continua a sostenere che i sistemi elettorali sono o maggioritari o proporzionali, e che quest'ultimi possono essere più o meno corretti, ma che non si possono per questo definire misti⁸. Condivido questa opinione.

Se così è, i sistemi maggioritari sono di due tipi: il maggioritario ad un solo turno (il *plurality* secondo la formula "first past the post" o "secco", com'è invalso chiamarlo in Italia); oppure a due turni (con vari livelli di percentuali ottenuti al primo turno necessari perché due o più candidati possano passare al secondo). Il primo tipo di maggioritario si è affermato, com'è noto, in Gran Bretagna e nei paesi anglosassoni, il secondo tipo, com'è altrettanto noto, in Francia⁹.

I sistemi proporzionali sono stati e sono adottati, invece, nella stragrande maggioranza degli stati. Essi sono tanti e di più varie caratteristiche. È impossibile farne una classificazione. Quello che si può fare, però, è una loro classifica a seconda del maggiore o minor grado di proporzionalità, che si misura con il rapporto voti/seggi: più bassa è la differenza fra la percentuale dei voti ottenuta da un partito o da una lista e la percentuale di seggi assegnata allo stesso partito o alla stessa lista è più proporzionale è il sistema.

A proposito degli effetti di un sistema elettorale, comunque lo si voglia classificare, essi non dipendono soltanto dai suoi meccanismi. Un sistema elettorale, è opportuno ritornare a sottolinearlo, interagisce con tanti altri elementi di un sistema politico, dalla tradizione alle opzioni degli elettori, dalla cultura politica alle culture politiche territoriali, dalle fratture etniche o religiose del corpo sociale, dall'architettura istituzionale alle relazioni dei partiti fra loro, dalle scelte dei singoli partiti o dei loro leader (come il caso di Veltroni ricordato all'inizio).

Si può dire ancora di più: un sistema elettorale può produrre effetti differenti

⁸ Mi riferisco a Dieter Nohlen. Della sua vasta produzione sui sistemi elettorali, pubblicata in più lingue, ricordo soltanto il più recente manuale, *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie der Wahlsysteme*, Opladen, Leske e Budrich, 2004.

⁹ Venendo ai casi italiani, si ricorderà che il maggioritario con uninominale "secca" era stato adottato con la riforma del 1993 per l'elezione di una parte cospicua dei deputati, mentre il doppio turno viene adottato per l'elezione di una parte dei sindaci e dei presidenti di provincia. Il sistema francese dell'uninominale a doppio turno veniva adottato anche nel Regno d'Italia fino al 1913, con l'eccezione della parentesi fra il 1882 e il 1890 quando venne introdotta una forma di proporzionale.

in sistemi politici differenti e, addirittura, effetti differenti nello stesso sistema politico in epoche e condizioni differenti ¹⁰.

5. SISTEMI ELETTORALI E SISTEMI DI PARTITO

Non c'è più nessuno oggi che creda ancora a quelle che Maurice Duverger, nei suoi scritti degli anni Cinquanta, aveva addirittura chiamato "leggi". Secondo la prima di quelle leggi, che tali appunto non erano, il sistema elettorale maggioritario sarebbe stato generatore di un sistema bipartitico o comunque di un bipolarismo, dal quale sarebbero derivati governi omogenei e durevoli. Secondo la seconda legge, uguale e contraria, il sistema proporzionale sarebbe stato generatore di sistema multipartitici, dai quali sarebbe derivati governi di coalizione, deboli e instabili.

La relazione fra sistema maggioritario e sistema bipartitico è stata clamorosamente smentita dal caso dell'India, dove vige il sistema britannico del "first past the post" in collegi uninominali, ma dove ne deriva un multipartitismo estremo. In India sono le variabili etnia e religione, spesso fuse insieme in alcune popolazioni, che esprimono liste e partiti differenti e in competizione. E li esprimono nelle rispettive zone di insediamento e di influenza, determinando le opzioni elettorali. Ma anche in Canada, dove pure vige il sistema britannico, le minoranze linguistiche, in particolare quella francese, sostenendo con il voto terze o quarte forze politiche, impediscono il configurarsi di uno schema bipartitico.

Ciò che più vale per la formazione di un sistema bipartitico è l'esistenza previa di un sistema di partiti. Nella Gran Bretagna del secolo XIX prima si formarono due grandi partiti (i conservatori ed i liberali), i quali si confezionarono, portandolo alla perfezione, il sistema uninominale a un solo turno. I laburisti sostituirono i liberali negli anni Venti del secolo XX. Nel secolo XXI non è escluso, tendenze elettorali alla mano, che i liberali tornino a sostituire i laburisti o riescano, addirittura, a diventare il terzo partito, mandando all'ortiche il bipartitismo.

¹⁰ Il caso più clamoroso a convalida della seconda parte di questa affermazione è quello del sistema maggioritario a due turni in Francia. Tale sistema venne applicato nel corso di quasi tutta la Terza Repubblica ed è stato ripreso senza interruzione nella Quinta Repubblica. Ebbene nella Terza, dominata dai notabili locali liberi da vincoli di partito nell'Assemblea Nazionale, si formavano raramente solide e durevoli maggioranze con conseguente instabilità dei governi; nella Quinta l'affermazione di partiti politici meglio strutturati ha condotto alla formazione prima di solide coalizioni di governo e d'opposizione (la *Gauche* e la *Droite*) e, infine, al consolidamento di un sistema bipartitico, costituito da gollisti e socialisti.

Il caso della V Repubblica francese mostra un andamento opposto, quello che ho già ricordato nella nota 10. Dopo la sua introduzione nel 1962 il sistema elettorale dette vita ad un sistema bipolare, facendo ridurre il numero dei partiti e, lungo quattro decenni, contribuendo alla formazione di due coalizioni, la *Droite* e la *Gauche*, appunto, ciascuna delle quali conteneva fino a tre o quattro partiti. Soltanto nelle elezioni più recenti le formazioni più deboli sono andate ancor più indebolendosi e il sistema francese sembra avviarsi al formato bipartitico con il partito gollista e il partito socialista. Ci sono voluti più di quarant'anni perché il sistema elettorale maggioritario producesse questo effetto.

A proposito dei sistemi maggioritari si può allora dire quanto segue. È molto probabile che essi riducano il numero dei partiti, ma per farlo occorre loro un bel lasso di tempo. Quando i partiti sono troppi, come in India, il maggioritario non riduce un bel niente. Vero è che, quando funziona, esso favorisce la stabilità dei governi; ma resta vero che penalizza la rappresentatività e forza la volontà dell'elettore (non sempre ci riesce, potendo ad esempio l'elettore utilizzare l'*exit* dell'astensione).

Quanto ai sistemi proporzionali non è vero, come pensava mezzo secolo fa Duverger, che essi producano una molteplicità di partiti. Come non è vero che producano inevitabilmente instabilità di governi e addirittura crisi di regime, come fece intendere negli anni Trenta e Quaranta Ferdinand Hermens, esule tedesco negli Stati Uniti, scottato dalla turbolenta vita e dal crollo della Repubblica di Weimer.

Fra i tanti sistemi proporzionali, prendiamo i casi a noi geograficamente vicini dell'Austria e della Germania. In Austria il sistema è molto proporzionale, ma soprattutto è un sistema debole che non ha cioè elementi che costringano troppo la volontà degli elettori. Ma in Austria sono forti i due maggiori partiti, il popolare e il socialista, in grado di incanalare la stragrande maggioranza degli elettori e di formare governi monocolori oppure grandi coalizioni in date circostanze storiche (gli anni della ricostruzione postbellica) o di mutamento del loro peso elettorale (il comune indebolimento attuale). Gli esecutivi di Vienna hanno goduto quindi di grande stabilità. I partiti minori, verdi e liberali, hanno sempre avuto ruolo di comprimari, anche quando hanno fatto parte di coalizioni di governo.

In Germania il sistema elettorale è forte e forti sono i partiti. Il sistema, si è ricordato sopra, è composto per metà da una parte uninominale e per l'altra metà da una parte proporzionale. Ma l'elemento che conta è il seguente: l'attribuzione dei seggi ai partiti avviene sulla base dell'unica circoscrizione che comprende tutto il territorio della federazione, il riparto divenendo allora estremamente proporzionale (sul ruolo decisivo dell'ampiezza della circoscrizione o delle circoscrizioni tornerò più avanti). Se uno degli indici migliori, forse il migliore, del grado di proporzionalità di un sistema è il confronto fra la percentuale dei voti ottenu-

ti da un partito e la percentuale dei seggi ad esso attribuiti, ebbene, in tutte le elezioni svoltesi in Germania dal 1949 in poi queste percentuali sono sempre state quasi uguali. Poco incide la clausola di sbarramento del 5% che esclude sì dal riparto dei seggi chi non la supera, ma finisce col far distribuire di nuovo in maniera molto proporzionale i seggi disponibili fra i partiti che entrano nel Bundestag¹¹. Praticamente tutti i governi tedeschi, infine, sono stati governi di coalizione, ma hanno sempre goduto di grande stabilità.

Oltre a quelli di Austria e Germania ci sono altri casi di sistemi elettorali molto proporzionali con sistemi di partito a pluralismo moderato con due grandi partiti (o due grandi partiti con partner di dimensioni minori) che si alternano al potere in governi stabili: la Svezia e il Portogallo.

Prima di passare finalmente agli elementi costitutivi dei sistemi proporzionali, mi pare il caso di ribadire un assioma che sa di buon senso, ma che viene talvolta dimenticato nel dibattito di politici e di esperti. Assioma e suoi corollari dicono: *non esiste un sistema elettorale perfetto*, ciascuno di essi presentando vantaggi e svantaggi e non conseguendo spesso gli obiettivi desiderati.

6. LA CIRCOSCRIZIONE

I tre elementi fondamentali che contraddistinguono i sistemi elettorali proporzionali e li differenziano fra loro sono: l'ampiezza della circoscrizione, la formula matematica e il tipo di voto.

La circoscrizione può essere chiamata distretto o collegio o *constituency* (con questi due ultimi termini si intende di solito, però, gli uninominali). La circoscrizione è la generica area territoriale nella quale si vota. Ho già anticipato che essa è l'elemento più incisivo per determinare il grado di maggiore o minore proporzionalità di un sistema. Determinante è la sua grandezza o dimensione: questa è definita dal rapporto matematico fra il suo numero di elettori aventi diritto e il numero dei seggi che le sono assegnati. Più alto è il numero dei seggi, più alto è il grado di proporzionalità.

Più piccole sono le circoscrizioni, di 5, 4, 3 seggi, più bassa è la proporzionalità. Ne vengono penalizzati i partiti minori che non raggiungono la percentuale necessaria per avere almeno un seggio; con la sola eccezione dei partiti con un

¹¹ Su questo aspetto cruciale del sistema tedesco sia consentito di rinviare al mio *Due sistemi elettorali a confronto: il tedesco e lo spagnolo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 17, Seminario 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, in particolare alla tabella 1 a p. 35.

forte insediamento locale, espressione di solito di istanze regionaliste. La Spagna è un caso esemplare: la maggior parte delle sue circoscrizioni (che coincidono con le province) sono piccole, ma alcune sue zone hanno una forte identità regionale. Ne risulta che, per gli effetti disproporzionali della limitata ampiezza media delle circoscrizioni, due grandi partiti “statali” dominano il sistema spagnolo, ma sono accompagnati da alcuni partiti minori regionalisti (di solito baschi e catalani), mentre sono quasi scomparsi partiti di grandezza intermedia.

Quando la circoscrizione è unica per tutto il territorio dello stato, la proporzionalità è massima. Ciò avviene in Olanda, in Israele e in Slovacchia. In questi sistemi la frammentazione del sistema partitico-parlamentare è molto alta, bastando percentuali molto piccole di voti perché un partito o una lista possano strappare almeno un seggio¹². Della circoscrizione unica in Germania si è detto, ma lì conta allora la clausola di sbarramento per impedire l’ingresso dei minori nel *Bundestag*.

7. LA FORMULA

La formula è il procedimento di calcolo matematico che traduce le scelte degli elettori in seggi. Non è importante quanto l’ampiezza della circoscrizione, ma è di certo un altro elemento costitutivo della proporzionalità del sistema.

In linea di principio, il principio della massima proporzionalità, i seggi dovrebbe essere attribuiti in proporzione ai voti ottenuti. Si ricordi tuttavia che, anche quando la proporzionalità è massima, come nella circoscrizione coincidente con l’intero territorio dello stato, non ci può essere perfetta uguaglianza fra la percentuale di voti e la percentuale dei seggi. Di solito i partiti che ottengono più voti sono quelli che vengono premiati in numero di seggi, sia pure di poco. Ciò per ragioni puramente matematiche.

Senza entrare nella fitta e complessa casistica delle elezioni nel mondo, mi limiterò agli aspetti più noti e ai metodi più in uso. I metodi sono fondamentalmente di due tipi: quello del *quoziente* e quello del *divisore*¹³.

¹² In Olanda la presenza di confessioni cristiane diverse spiega molto un multipartitismo che il sistema elettorale rispetta e rafforza ad un tempo. In Israele la situazione è abbastanza simile: l’ebraismo ha sfumature diverse fra integralisti e moderati, ci sono poi ebrei laici e c’è, infine, una consistente minoranza araba, laica o musulmana che sia.

¹³ Per gli approfondimenti tecnici rinvio ai due contributi più recenti in italiano: A.A. MARTINO, *Sistemi elettorali*, Pisa, Pacini, in part. pp. 96-130 e M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO-M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., in part. pp. 9-21.

Il cosiddetto quoziente naturale è il rapporto fra il numero dei seggi e il numero dei voti. Può accadere che il quoziente, specialmente nelle circoscrizioni più piccole, sia superiore ai voti raccolti dai singoli partiti e potrebbero rimanere seggi da assegnare.

Viene utilizzato allora in alcuni sistemi il metodo del quoziente corretto. Esso consiste nell'aumentare il denominatore della divisione, cioè il numero di seggi, di 1: è il metodo Hagenbach-Bischoff. È stato impiegato nel Lussemburgo, in Grecia, in Svizzera, in Austria. Il metodo Imperiali prevede invece di aumentare il numero di seggi di 2. Era il metodo impiegato nella nostra Prima Repubblica e prevedeva il recupero dei seggi non attribuiti in sede di Collegio Unico Nazionale.

Quanto al metodo del divisore, il più diffuso è il d'Hondt. Lo si trova in Belgio, Finlandia, Islanda, Portogallo, Svizzera, Spagna, in alcuni stati dell'America Latina, in Germania fino al 1985, in Italia per il Senato fino al 1992. Il metodo d'Hondt prescrive che si divida il numero di voti ottenuto da ciascuna lista per 1, 2, 3, 4 fino al numero totale di seggi da attribuire nella circoscrizione. I quozienti sono quindi tanti quanto i seggi da assegnare. I resti vanno perduti. Dal metodo traggono beneficio i partiti con il più alto numero di voti assoluti. Si veda l'esempio nella tabella.

TABELLA. *La distribuzione dei seggi secondo il metodo d'Hondt.*

Partito A	Voti : 4.160	Partito B	Voti : 3.380	Partito C	Voti 2.460
:1 = 4.160	Primo seggio	:1 = 3.380	Secondo seggio	:1 = 2.460	Terzo seggio
:2 = 2.080	Quarto seggio	:2 = 1.690	Quinto seggio	:2 = 1.230	Settimo seggio
:3 = 1.386	Sesto seggio	:3 = 1.126	Ottavo seggio	:3 = 820	
:4 = 1.040	Nono seggio	:4 = 845	Decimo seggio	:4 = 615	
:5 = 832		:5 = 676		:5 = 492	

Circoscrizione: 10 seggi.

Il metodo Sainte-Lagüe somiglia al d'Hondt, ma i divisori sono i numeri dispari 1, 3, 5, 7 ecc. Ciò consente di inserire nella competizione partiti e liste con un numero di voti più basso, e più facilmente i partiti di dimensioni medie che non i più piccoli. Una sua variante, il metodo Sainte-Lagüe-Niemeyer è applicato nei paesi scandinavi, proprio per ridurre la sovrarappresentazione del partito predominante (in Norvegia come in Svezia il socialista).

8. IL TIPO DI VOTO E QUALCHE ELEMENTO ANCORA

Con tipo di voto s'intende la possibilità concessa o meno all'elettore di cambiare l'ordine delle candidature nei sistemi proporzionali con voto di lista.

Nella maggior parte dei sistemi le liste sono *bloccate*, cioè l'elettore vota per la lista e vengono eletti i candidati posti in ordine (di solito dal partito).

Uno dei modi di cambiare l'ordine della lista è il voto di preferenza, meno usato di quanto non si creda, pur avendo avuto nell'Italia della Prima Repubblica una delle sedi di maggiore applicazione, con 3 o 4 voti di preferenza concessi secondo la grandezza delle circoscrizione. Attualmente, quando c'è, il voto di preferenza concesso all'elettore è uno solo. Ciò avviene in Italia, Austria, Danimarca, Olanda, Finlandia, Svezia.

In Svizzera per le elezioni federali è possibile il *panachage*, la possibilità cioè di scegliere candidati di liste diverse da quella preferita e votata. Resta infine da ricordare il voto singolo trasferibile, esistente in Irlanda.

Si potrebbero prendere in considerazione altri aspetti dei sistemi elettorali, quali le soglie di sbarramento o i premi di maggioranza, ed altri ancora volti a diminuire la proporzionalità di un sistema elettorale. Sono aspetti indubbiamente importanti per gli effetti politici che possono avere, ma affrontarli tutti significherebbe uscire dai limiti di questo contributo.

