

# Sulla riforma elettorale

di Cesare Pinelli

1. Vizi di legittimità, incongruenze e pericoli della legge vigente. 2. Gli obiettivi di una riforma. 3. Condizionamenti e limiti dei sistemi elettorali. 4. Le varianti e i correttivi dei sistemi elettorali nella prospettiva del loro rendimento. 5. Le principali proposte di riforma a confronto: benefici e svantaggi.

1. La l.n. 270 del 2005 ha introdotto un sistema elettorale che in prima approssimazione si può definire proporzionale corretto da soglie di sbarramento nonché da un premio in seggi per la lista o la coalizione di liste che abbia riportato la maggioranza relativa dei voti.

Il sistema presenta però rilevanti anomalie rispetto a quelli conosciuti. Differisce dai sistemi proporzionali variamente corretti, perché il premio di maggioranza si sovrappone in modo assai più pesante alla “giustizia dei numeri”. D'altra parte, a differenza dei sistemi maggioritari, dove ogni seggio è assegnato in ciascun collegio alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti, il sistema è proporzionale tranne che per il premio, la cui arbitrarietà è molto maggiore della distorsione della rappresentatività delle opinioni che col maggioritario si verifica collegio per collegio, e che diventa tollerabile a livello nazionale proprio perché frutto della volontà degli elettori. Si tratta insomma di una correzione molto rozza del proporzionale, e nello stesso tempo più distorsiva di qualsiasi sistema maggioritario.

Non a caso, tale sistema non trova precedenti o paragoni con quelli di altre democrazie. Né si può accostare ai sistemi per il rinnovo dei nostri Consigli provinciali, comunali e regionali, che al di là delle loro differenze assegnano il premio alle liste collegate a quella del candidato risultato eletto, rispettivamente, Presidente di Provincia, Sindaco e Presidente di Regione, e che salvo l'ultimo caso si impernano sul doppio turno.

La legge elettorale vigente ha ricevuto critiche definitive di politologi e giuristi di ogni orientamento, che si possono così riassumere.

- La legge non scongiura ma anzi incentiva la frammentazione. In teoria, l'obiettivo di ridurre la frammentazione è perseguito attraverso la previsione di soglie di sbarramento. Si tratta tuttavia di ben sei soglie, differenziate a seconda della propensione dei singoli partiti a coalizzarsi e della loro consistenza elettorale, che oltre a violare il principio costituzionale di eguaglianza fra le liste cui la soglia si applica (non delle liste cui si applica la soglia rispetto a quelle cui non si applica), non riescono ad impedire la frammentazione. Il sistema, soglie di sbarramento a parte, è infatti costruito in modo da favorirla: sia per il congegno stesso del

premio, sia per il fatto che la consultazione elettorale è a turno unico, sia perché almeno alla Camera la ripartizione dei voti in seggi avviene a livello nazionale, determinando un risultato che solo successivamente viene ripartito fra circoscrizioni regionali. Alle elezioni del 9-10 aprile 2006, liste di consistenza elettorale anche minima hanno così potuto far valere al massimo il proprio potenziale di coalizione all'interno delle liste di coalizione.

- La previsione che al Senato il premio di maggioranza sia assegnato in sede regionale si presta a due obiezioni fondamentali. Anzitutto, presuppone contraddittoriamente che il correttivo a un sistema proporzionale riferito all'ambito nazionale possa circoscriversi all'ambito regionale. Poiché il premio può essere assegnato ad una o ad altra coalizione a seconda dei risultati ottenuti in ciascuna Regione, il risultato complessivo del premio può non avvantaggiare nessuna coalizione: si tratta dunque di un premio che rinnega se stesso. Una legge che preveda uno strumento del tutto inadeguato per raggiungere l'obiettivo è palesemente irragionevole e incostituzionale, al di là degli ostacoli di fatto che rendono molto difficile che una questione di legittimità di disposizioni relative al sistema elettorale in senso stretto arrivi alla Corte costituzionale.

In secondo luogo, la differente disciplina del premio al Senato e alla Camera può condurre alla formazione di maggioranze di segno politico opposto. Poiché nel nostro ordinamento la Camera e il Senato esercitano le stesse funzioni, in tal caso le volontà delle due Camere si elidrebbero a vicenda, e la legislatura si dovrebbe subito interrompere. L'ipotesi, che sarebbe disastrosa per il funzionamento delle istituzioni, è stata evitata per un soffio alle elezioni dello scorso aprile.

E' vero che l'assegnazione del premio su base regionale fu prevista per rispettare la regola che vuole il Senato "eletto a base regionale" (art. 57, primo comma, Cost.). Ma occorre anche tener conto che l'art. 57, terzo comma, fissa in sette il numero minimo di senatori per ogni Regione salvo il Molise (due) e la Valle d'Aosta (uno), e che il quarto comma prevede una ripartizione dei seggi tra le Regioni, salvo quelli assegnati alla circoscrizione Estero, "in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti". Si tratta di prescrizioni del tutto distinte da quella del primo comma, o di prescrizioni volte a specificare il requisito minimo necessario per considerare il Senato formato su base regionale? Il fatto che la Costituzione richieda la base regionale in riferimento all'organo nel suo complesso, anziché ai senatori, e lo stesso limitato riferimento a una "base regionale" indurrebbero a propendere per la seconda interpretazione. Esaminiamo, comunque, le due ipotesi.

Se il primo comma reca una prescrizione del tutto distinta da quella del terzo e del quarto comma, l'elezione su base regionale esigerebbe

necessariamente che l'intera operazione di traduzione dei voti in seggi avvenga nell'ambito della Regione, con la conseguenza che solo un premio regionale sarebbe compatibile con la Costituzione, a costo di determinare una grave incongruenza con la ratio di un qualsiasi premio di maggioranza. Nel secondo caso, invece, anche un premio nazionale (il solo che assicurerebbe la congruenza del premio alle finalità che da esso ci si attende) sarebbe compatibile con la Costituzione, nella misura in cui i seggi ottenuti in sede nazionale venissero poi ripartiti tra le Regioni conformemente alle prescrizioni del terzo e del quarto comma dell'art. 57, in quanto specificazioni necessarie e sufficienti della regola enunciata nel primo comma.

- La legge ha reintrodotto come si è detto lo scrutinio di lista (col meccanismo delle liste bloccate), eliminando i collegi uninominali, che rendono più visibile all'elettore la personalità del candidato. Il previsto computo dei seggi assegnati a ciascuna lista su base nazionale e la loro successiva redistribuzione fra circoscrizioni territoriali regionali hanno ulteriormente accentuato la spersonalizzazione della competizione, come si è constatato nella campagna elettorale del 2006. Le segreterie dei partiti hanno in sostanza avuto carta bianca non solo nella designazione dei candidati, come avviene sempre in assenza di primarie, ma anche nella individuazione dei candidati che avrebbero ottenuto il seggio. Ne è risultato depresso il significato democratico della competizione.

- La legge ignora il principio di pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive sancito dall'art. 51, primo comma, Cost., nel testo della recente l.cost.n. 1 del 2003. Tale principio è stato così esteso alle elezioni politiche nazionali, dopo che le leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 lo avevano stabilito, rispettivamente, per il rinnovo dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Regioni a statuto ordinario. Parlando di "promozione" delle pari opportunità nell'accesso alle liste elettorali, tutti e tre i testi pongono esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio fra sessi nella rappresentanza politica, anziché prevedere misure volte a raggiungere direttamente il risultato del riequilibrio. Ma si tratta comunque, come ha affermato la Corte costituzionale in riferimento alla l.cost. n. 2 del 2001, di "un vincolo", che "si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria" (sent.n. 49 del 2003).

Ebbene, la legge n. 270 del 2005 ha totalmente misconosciuto il vincolo in questione, e presenta perciò sicuramente, sotto questo profilo, un vizio di legittimità costituzionale.

Vi sono dunque ottime ragioni – giuridiche, di opportunità istituzionale, di cattivo rendimento del sistema – per superare il sistema elettorale vigente. Ma la necessità di una riforma va argomentata anche in positivo. Allo scopo, metteremo anzitutto in evidenza gli obiettivi generali attesi da una simile riforma. Successivamente esamineremo i limiti entro cui e le modalità con cui, secondo opinioni consolidate, i singoli sistemi elettorali, nel loro rendimento effettivo, soddisfano tali obiettivi. Infine, sulla base dei criteri che ne avremo ricavati, ne passeremo brevemente in rassegna i benefici e gli svantaggi, tenendo conto dei principali problemi presenti nell’attuale contesto italiano, ma senza per ciò prendere posizione a favore di uno specifico sistema.

2. In base a principi radicati negli ordinamenti democratici e ad esigenze non puramente contingenti maturate in Italia, possiamo individuare gli obiettivi della riforma elettorale tanto nella stabilità della maggioranza parlamentare e nella sua coesione interna, che sono obiettivi di tipo sistemico, quanto nel favorire una maggiore incidenza degli elettori nella scelta degli eletti, finalità che riguarda la democraticità del procedimento di investitura.

- Storicamente, l’obiettivo della stabilità della maggioranza parlamentare è stato a lungo contrapposto alla democrazia. Questa tradizionale dicotomia si basava sul duplice presupposto che la democrazia si esaurisse nella rappresentanza politica e che la stabilità di governo fosse un bene fine a se stesso. Da cui il credito accordato al sistema proporzionale, che realizza la “giustizia dei numeri” in misura comunque maggiore dei sistemi maggioritari, e la convinzione che tali sistemi assicurassero la stabilità di governo a scapito della democrazia. Le esperienze costituzionali contemporanee hanno però smentito questa duplice equazione. Anzitutto, la contrapposizione semplice tra formule elettorali proporzionale/maggioritaria è considerata meno importante degli effetti che i sistemi elettorali possono produrre alla luce di una serie di variabili e di correttivi alle stesse formule elettorali, di cui parleremo più avanti. Per altro verso, l’esperienza ha dimostrato che la stabilità della maggioranza parlamentare favorisce l’attuazione del programma di governo, che è una condizione necessaria per attivare la responsabilità per gli impegni presi davanti al corpo elettorale, ossia un aspetto fondamentale del principio democratico. Non si tratta dunque di scegliere fra principi opposti, ma di ricercare la soluzione più adatta, nei singoli contesti, a garantire la rappresentatività e la responsabilità dei poteri titolari di indirizzo politico.

- Nei contesti multipartitici, dove i governi sono espressione di coalizioni fra più partiti, la stabilità di governo non basta ad assicurare un indirizzo

politico univoco della maggioranza in corso di legislatura. Si può verificare infatti il caso della coabitazione forzata, come dimostra proprio la recente vicenda italiana. Dopo il 1994, il sistema politico si è gradualmente assestato in senso bipolare e quindi a vantaggio della stabilità, ma all'interno dello schieramento che era di volta in volta in maggioranza la coesione è stata scarsissima, con effetti molto negativi sulla formazione e sull'attuazione delle scelte di indirizzo politico. E la legge vigente ha ulteriormente accentuato la divaricazione tra l'assestamento in senso bipolare, con la scomparsa pressoché totale di "terze forze" che ancora alle elezioni del 2001 avevano raggiunto una certa consistenza elettorale, e la frammentazione del sistema stesso, con la comparsa di liste di minima consistenza che hanno saputo sfruttare al massimo la loro utilità marginale di coalizione all'interno delle coalizioni di liste. E' pertanto indispensabile riconoscere che il problema della frammentazione presenta una sua autonomia rispetto a quello della instabilità, pur nella consapevolezza che le modalità per assicurare una maggiore univocità di indirizzo possono essere diverse, e che a ciascuna modalità corrispondono diversi effetti sulla conformazione del sistema dei partiti.

- La capacità di incidenza degli elettori nella scelta degli eletti va a sua volta tenuta distinta dagli obiettivi della stabilità e della coesione delle maggioranze. Mentre questi hanno a che vedere con gli effetti del sistema elettorale sul sistema politico, la selezione dei rappresentanti dipende sia dalle modalità di designazione delle candidature, che possono essere o meno affidate agli iscritti ai partiti e ai loro simpatizzanti (primarie), sia dalla strutturazione dei collegi, uninominali se il sistema è maggioritario e di solito plurinominali se il sistema è proporzionale. Infine, in caso di scrutinio di lista, occorre tenere conto sia del meccanismo di lista prescelto (bloccata o con preferenze), sia del numero dei seggi in palio in ciascuna circoscrizione, poiché la visibilità del candidato, e quindi la possibilità per l'elettore di formarsi un'opinione sulla persona da eleggere, diminuisce all'aumentare dei seggi contendibili. Questi elementi risultano essenziali per valutare non solo la democraticità della scelta dei rappresentanti, ma anche il loro collegamento col territorio e la qualità della classe politica.

3. La capacità di un sistema elettorale di raggiungere simili obiettivi incontra tuttavia dei limiti sia nella strutturazione del sistema politico sia nell'assetto istituzionale.

Pur riconoscendo l'incidenza del sistema elettorale sul sistema dei partiti, gli studiosi evitano di affermare che il sistema di traduzione di voti in seggi possa modellare direttamente il numero e la disposizione degli attori nel sistema politico. Tale affermazione non si potrebbe dimostrare nemmeno per la Gran Bretagna e per gli Stati Uniti, che adottano da sempre un

sistema maggioritario a turno unico, quindi con un forte potenziale di distorsione delle scelte degli elettori e di corrispondente strutturazione del sistema politico: in ambedue i casi, il sistema politico era infatti già di tipo bipartitico al momento dell'introduzione del sistema maggioritario. Il discorso vale a più forte ragione per il passaggio da un sistema elettorale all'altro. In Italia, il passaggio al maggioritario a turno unico ha ristrutturato il sistema politico in senso bipolare solo con il concorso di circostanze storico-politiche estremamente favorevoli, se non decisive, e in ogni caso non ha fermato la frammentazione. Neanche un sistema elettorale altamente distorsivo, come il maggioritario a turno unico, può fare miracoli.

In secondo luogo, gli effetti dei sistemi elettorali dipendono in misura rilevante dal tipo di insediamento territoriale dei partiti. Quando i partiti sono concentrati in una certa parte di territorio, il maggioritario e il proporzionale producono effetti differenti (sull'assegnazione dei seggi) da quelli che producono quando i partiti sono radicati uniformemente sul territorio nazionale. Facendo valere nel collegio (uninomiale) la regola della maggioranza, il sistema maggioritario a un turno premierà partiti con forte insediamento locale: per cui la penalizzazione in termini di seggi cui risulti sottoposto un partito "terzo" uniformemente radicato sul territorio nazionale (ad es. il Partito liberaldemocratico nel Regno Unito) si convertirà in un premio per un partito della stessa consistenza ma radicato in una certa area territoriale. Viceversa, rispecchiando nel collegio (plurinominale) una tendenziale rappresentatività, il proporzionale puro, che prevede il recupero dei resti in sede nazionale, è indifferente rispetto a queste evenienze. In nome della "giustizia dei numeri", riconoscerà tendenzialmente il suo peso al partito "terzo", che sia presente in modo uniforme o fortemente insediato in un'area territoriale.

D'altra parte, il sistema politico risulta condizionato anche dagli assetti istituzionali. In estrema sintesi, possiamo osservare che la forma di governo presidenziale struttura il sistema politico più di quella parlamentare: qui il gioco dei partiti è di regola più largo, anche se i congegni di razionalizzazione possono vincolarne efficacemente i comportamenti costituzionali. Né vanno trascurati gli effetti che i regolamenti parlamentari e la "legislazione di contorno" del sistema elettorale esercitano più o meno direttamente sulla conformazione del sistema politico. Spetta per esempio ai regolamenti parlamentari la fissazione dei criteri di individuazione dei gruppi parlamentari, che fungono da proiezione istituzionale dei partiti nelle assemblee rappresentative. E nell'ambito della legislazione di contorno vanno tenuti presenti gli effetti che le regole sul finanziamento dell'attività politica e sulla presentazione delle liste dei candidati, a cominciare dalla raccolta delle firme, giocano sulla strutturazione del sistema politico. Evidentemente, più tali discipline sono rigorose, meno si incoraggia la frammentazione.

Infine, la presenza di una legislazione sui partiti determina conseguenze rilevanti sulla possibilità per gli elettori di incidere sulla scelta degli eletti. Negli ordinamenti nei quali la designazione dei candidati alle elezioni è affidata agli iscritti ai partiti (Germania) o ai simpatizzanti, con istituzionalizzazione del ruolo di partiti altrimenti inesistente (Stati Uniti), il problema dell'incidenza degli elettori è affrontato a monte del procedimento elettorale in senso stretto. Quanto invece agli ordinamenti nei quali la designazione dei candidati dipende invece da scelte degli organi dirigenti dei partiti, il problema incontra diverse soluzioni a seconda del sistema elettorale. Se il collegio è uninominale, la personalità del candidato può avere la sua importanza nell'orientare la scelta degli elettori e nell'assicurare una connotazione territoriale al loro rapporto con i rappresentanti. Con lo scrutinio di lista, tali caratteristiche si perdono di vista, specialmente nei collegi plurinominali dove maggiore è il numero di seggi in palio. Il meccanismo delle preferenze, che parrebbe ripristinare un collegamento diretto degli eletti con gli elettori, presenta rilevanti controindicazioni. Con tale meccanismo la competizione elettorale tende infatti a svolgersi non solo fra partiti, ma anche fra candidati dello stesso partito, per cui la personalizzazione della competizione presenta una dimensione particolaristica da cui il collegio uninominale è immune. Si può aggiungere che il sistema delle preferenze è sconosciuto in altri ordinamenti, e che nella nostra esperienza fino al 1994 ha già ampiamente dimostrato di presentare le controindicazioni accennate.

4. L'individuazione dei limiti di incidenza dei sistemi elettorali vale come *caveat* verso aspettative palingenetiche delle riforme. Ma, in quanto sistema di traduzione dei voti in seggi, il sistema elettorale incide sempre sul numero, sulla dimensione e sulla disposizione nello schieramento degli attori politici che si presentano nella competizione elettorale, nonché sulle aspettative degli elettori.

All'epoca della instaurazione degli ordinamenti liberaldemocratici a regime parlamentare, la scelta fra i sistemi elettorali si incentrava sull'alternativa fra due formule, maggioritario e proporzionale, che periodicamente ha infiammato il dibattito politico e diviso l'opinione pubblica. Come all'epoca della formazione dei partiti di massa l'opzione per la proporzionale, che premia il fattore identitario, divenne in molti Paesi dell'Europa continentale una questione di democrazia, così, quaranta anni più tardi, riscosse credito la tesi che il rafforzamento dei partiti indotto dalla proporzionale avrebbe cementato le loro oligarchie interne, impedendo quel contatto diretto fra elettore ed eletto che solo il sistema maggioritario avrebbe garantito. Oggi, tuttavia, l'equazione proporzionale=democrazia è smentita dall'elevato numero di democrazie che adottano il sistema maggioritario; il quale, a sua volta, in assenza di

regole sulla democrazia interna dei partiti, non necessariamente li rende meno oligarchici di quanto possa fare il proporzionale.

L'altra ragione fondamentale per cui la dicotomia maggioritario/proporzionale è stata ridimensionata deriva dalla comparsa di una serie di sistemi misti (proporzionale con correttivi maggioritari e viceversa) e dalla più attenta considerazione di variabili che risultano estremamente importanti per valutare il rendimento dei vari sistemi. Di seguito ci limiteremo a un'esemplificazione dei correttivi e delle variabili principali, assumendo fin dove possibile il proporzionale e il maggioritario come formule-base, ma senza alcun intento classificatorio.

**Formula proporzionale** - Le principali variabili connesse alla formula elettorale proporzionale, e che insieme ad essa consentono di cogliere gli effetti del sistema proporzionale, possono individuarsi in: a) sede (nazionale o circoscrizionale) di traduzione dei voti in seggi; b) dimensione dei collegi; c) modalità di assegnazione dei resti; d) metodo per ripartire i voti in seggi; e) eventuale previsione di clausole di sbarramento; f) eventuale previsione di premi di maggioranza. Le prime quattro variabili si collegano ad elementi coesenziali alla formula proporzionale, mentre le ultime due consistono in correttivi eventualmente previsti dalla legislazione.

a) La scelta della sede nella quale tradurre i voti in seggi condiziona in misura assai consistente il rendimento del sistema proporzionale, anche perché può rendere irrilevanti altre variabili. La scelta della sede nazionale, infatti, non solo caratterizzerà il sistema per una maggiore proiezione rispetto all'ipotesi in cui i voti vengano tradotti in seggi in ambito circoscrizionale, ma renderà irrilevante la scelta concernente la dimensione dei collegi. Una volta compiuta l'operazione di traduzione di voti in seggi a livello nazionale, si tratterà in tal caso di ripartire i seggi ottenuti in ambito circoscrizionale: ma simile ripartizione conterà soltanto ai fini della dislocazione territoriale dei seggi, senza effetti sulla loro assegnazione ad una o ad altra lista. Pertanto la variabile b) che si passa ad esaminare rileva solo se l'operazione di traduzione di voti in seggi avvenga in sede circoscrizionale.

b) Alla condizione ora enunciata, la dimensione dei collegi è una variabile fondamentale ai fini della valutazione degli effetti del sistema proporzionale. Minore è il numero di seggi in palio in un collegio plurinominale, maggiore sarà la disrappresentatività del sistema elettorale e quindi l'effetto maggioritario. Tuttavia, perché tale effetto si avveri, si richiede altresì che non vengano tradotti in seggi in sede nazionale i voti



ottenuti in sovrannumero rispetto alla cifra dei seggi disponibili nel collegio (calcolo dei resti).

c) Il mancato calcolo dei resti in un collegio unico ottenuti dalle liste in ciascun collegio è un'altra limitazione apportata ai sistemi proporzionale, il cui effetto maggioritario risulta tanto più significativo quanto più ridotto sia il numero dei seggi a disposizione nei singoli collegi. Grazie al limitato numero di seggi in palio in ciascun collegio e al mancato calcolo dei resti in sede nazionale, il sistema proporzionale vigente in Spagna dal 1978 in poi ha posto le condizioni di un sistema politico compiutamente bipolare.

d) Un'altra variabile parimenti coesistente all'impianto di un sistema proporzionale, ma dalle potenzialità correttive molto più ridotte, è costituita dai metodi di ripartizione dei voti in seggi. Ci limiteremo a ricordare i più importanti: i metodi del quoziente (corretto) e del divisore.

Il quoziente naturale è ottenuto dividendo il numero dei voti ottenuti da tutte le liste nel collegio per il numero dei seggi da assegnare, ma, non riuscendo di solito ad assegnare tutti i seggi in quanto troppo elevato, viene corretto tramite un aumento del numeratore, cioè del numero di seggi da assegnare, di uno, due o tre, così da facilitare il raggiungimento del quoziente; i seggi non ancora assegnati sulla base del metodo del quoziente corretto possono venire attribuiti, in sede di collegio ovvero in sede nazionale, alle liste che abbiano i più alti resti.

Il metodo del divisore consiste invece nel suddividere il numero dei voti ottenuto da ogni lista per una serie di numeri (ad es., secondo il meccanismo più semplice, per 1, 2, 3 e così via), onde rinvenire il comune divisore, vale a dire il minimo di voti necessario per avere diritto ad un seggio. Il metodo del divisore è considerato più idoneo di quello del quoziente naturale a correggere gli esiti naturali del proporzionale.

e) La clausola di sbarramento preclude la possibilità di ottenere seggi alle liste che abbiano ottenuto a livello nazionale una percentuale di voti inferiore a una soglia oscillante, di solito, fra il due e il cinque per cento (più raramente a un certo numero di seggi): al di sotto del due per cento la clausola non sarebbe efficace, e al di sopra del cinque per cento rischierebbe di pregiudicare la rappresentatività e, in questo caso, la stessa democraticità del sistema elettorale. La clausola di sbarramento è adottata in numerose legislazioni (fra cui quelle di Germania, Spagna, Svezia e Israele), e molti studiosi le attribuiscono un buon rendimento al fine di correggere il sistema proporzionale. Essa tuttavia, se consente sicuramente di limitare il numero dei partiti presenti in Parlamento, e quindi l'eventuale frammentarietà del sistema politico, non produce, in quanto tale, effetti maggioritari, nella misura in cui non determina il tipo di dislocazione dei partiti presenti in Parlamento.

f) Un altro correttivo al sistema proporzionale è costituito dal “premio di maggioranza”, ossia nell’attribuzione alla lista o alla coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza (assoluta o relativa) dei voti di un numero di seggi tale da garantirle comunque la maggioranza assoluta dei seggi. Il “proporzionale con premio di maggioranza” vanta precedenti nella legge per il rinnovo dell’Assemblea Nazionale francese del 1951 e in quella per il rinnovo della Camera dei deputati del 1953 (che, comunque, prevedevano ambedue l’assegnazione del premio alle liste apparentate che avessero ottenuto la maggioranza assoluta dei voti). Allo stato, il diritto costituzionale comparato non ne offre esempi. Il sistema del premio risulta previsto solo in Italia: da oltre dieci anni per il rinnovo dei Consigli provinciali e comunali e da oltre cinque per i Consigli regionali, nonché dalla legge vigente per il rinnovo della Camera e del Senato. La differenza, come si è già detto, è che nel caso del rinnovo dei Consigli degli enti territoriali autonomi il premio viene assegnato alle liste collegate a quella del candidato risultato eletto, rispettivamente, Presidente di Provincia, Sindaco e Presidente di Regione, mentre per il rinnovo delle assemblee parlamentari è assegnato alla lista o alla coalizione di liste che abbia riportato la maggioranza relativa dei voti. Tale differenza è da ritenersi fondamentale: una trasposizione in sede nazionale del sistema in vigore per il rinnovo dei Consigli degli enti autonomi comporterebbe una sensibile innovazione della forma di governo nazionale (con effetti non comparabili con quelli prodotti in sede locale), che secondo una parte dei costituzionalisti contravverrebbe ai risultati scaturiti dal referendum sulla revisione della Seconda Parte della Costituzione del giugno 2006.

Possiamo dunque dire che, in regime proporzionale:

la dimensione dei collegi determina rilevanti effetti maggioritari a partire dal collegio stesso, quindi con riduzione della frammentazione, purché la traduzione dei voti in seggi avvenga in sede circoscrizionale, e non sia previsto il calcolo dei resti in sede nazionale;

la clausola di sbarramento riduce la eventuale frammentarietà del sistema politico, ma di per sé non produce effetti maggioritari;

il premio garantisce con certezza una maggioranza (ove sia assegnato a livello nazionale), ma non a partire dal collegio, per cui non può far nulla, di per sé, contro la frammentazione.

**Formula maggioritaria.** La distinzione tra turno unico e doppio turno rileva soprattutto sul piano del rendimento del sistema.

Il turno unico può produrre un sistema politico almeno bipolare, se non bipartitico, purché manchino (o siano poco significativi per l’assetto

complessivo) partiti fortemente radicati in certe aree territoriali, che dal maggioritario a turno unico sarebbero anzi premiati.

Il doppio turno può trasformare un sistema multipolare in bipolare, ma non bipartitico, e tende a nazionalizzare la competizione politica, limitando dunque le conseguenze del diverso radicamento territoriale dei partiti.

Ciò dipende dalla scansione in due turni della consultazione elettorale. Nel secondo turno, infatti, le opzioni di voto si riducono drasticamente, sia che si scelga il ballottaggio, sia che si preveda l'accesso alla competizione dei candidati che abbiano superato una certa soglia di voti (con uno sbarramento effettivo che può risultare superiore a quello fissato dalla legge, come accade in Francia): conseguentemente, all'indomani del primo turno i partiti sono costretti ad accordarsi fra loro in sede nazionale, tramite confluenze nella medesima lista o desistenze. Inoltre, mentre al primo turno l'elettore vota per la lista del partito in cui si riconosce maggiormente, comportandosi come in un sistema proporzionale puro, al secondo turno, l'elettore è costretto a scegliere solo fra due liste, e voterà quella meno lontana dal suo orientamento. In forza di queste caratteristiche, l'effetto maggioritario prodotto dal doppio turno consiste nel ridurre la frammentazione tramite la restrizione imposta dall'accesso al secondo turno, e nel favorire la formazione di due grandi schieramenti, senza però giungere al punto da annullare le identità dei partiti maggiori che rispettivamente li compongono.

**Sistemi misti** – In via approssimativa, si può parlare di sistemi misti quando gli elementi correttivi apportati all'impianto o formula base consistano nella assegnazione di una quota più o meno ampia di seggi con la formula 'opposta'. Possiamo quindi distinguere i sistemi misti a seconda che la formula base sia proporzionale o maggioritaria.

*Sistema proporzionale con una parte di seggi assegnata con formula maggioritaria*

Per l'elezione dei membri del *Bundestag*, metà dei seggi sono attribuiti a candidati presenti in collegi uninominali da eleggere col *plurality*, mentre l'altra metà è ripartita fra liste bloccate su base proporzionale con applicazione della formula del quoziente naturale e dei più alti resti a livello nazionale, salva, per la seconda metà, l'applicazione della clausola di sbarramento del 5% di cui abbiamo parlato. La traduzione dei voti in seggi avviene col sistema proporzionale per tutti i membri del *Bundestag*, e i seggi assegnati nei collegi uninominali si detraggono dal numero di seggi proporzionalmente spettanti ai partiti cui appartengono i candidati che abbiano ottenuto seggi in quei collegi. Secondo una parte degli studiosi, il fatto che i seggi conquistati nei collegi uninominali rimangano comunque

attribuiti ai relativi vincitori sarebbe più importante del fatto che la traduzione di voti in seggi avviene col sistema proporzionale, e giustificerebbe la definizione del sistema tedesco come misto.

Un altro caso di sistema misto si può considerare il sistema in vigore in Italia fra il 1995 e il 1999 per il rinnovo dei Consigli regionali, nel quale quattro quinti dei seggi erano assegnati con sistema proporzionale e il restante quinto con sistema maggioritario. Infatti, a differenza dei sistemi con premio di maggioranza, nei quali il premio è assegnato automaticamente alla lista o alla coalizione che abbia riportato la maggioranza nella competizione relativa all'assegnazione di tutti i seggi diversi da quelli oggetto del premio, nel caso del sistema previsto per le elezioni regionali fra il 1995 e il 1999 il quinto dei seggi era anch'esso oggetto di competizione fra le liste, anche se la traduzione dei voti in seggi avveniva con sistema maggioritario.

#### *Sistema maggioritario con una parte di seggi assegnata con formula proporzionale*

Fra i casi di sistemi misti con impianto maggioritario si può segnalare il sistema, peraltro soltanto proposto, di introdurre nell'impianto del doppio turno di collegio francese un "diritto di tribuna" per i partiti che intendessero solo essere rappresentati all'Assemblea Nazionale senza partecipare a maggioranze di governo (la quota prevista era di circa il 10% dei seggi). Per quanto riguarda poi i sistemi a turno unico, è da ricordare il sistema vigente in Italia dal 1994 al 2005 per le elezioni politiche nazionali, dove l'assegnazione del 25% dei seggi era calcolata su base proporzionale, tanto alla Camera previo "scorporo parziale" (detrazione dai voti riportati dalle liste che avessero superato la soglia di sbarramento del 4% della parte dei voti che in ogni collegio uninominale ha consentito al candidato collegato alla lista di vincere, cioè i voti ottenuti dal candidato giunto al secondo posto più uno), quanto al Senato previo "scorporo totale" (detrazione dalla cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati concorrenti nei collegi uninominali dei voti ottenuti dai candidati eletti in tali collegi).