

In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali *

di Andrea Gratteri **
(26 settembre 2012)

Sommario: 1. La mancata costituzionalizzazione del sistema elettorale nella Costituzione italiana. – 2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale (proporzionale) nelle Costituzioni europee. – 3. Leggi organiche, rinforzate e atipiche a garanzia della stabilità della legge elettorale. – 4. I sistemi elettorali europei: proposte per un tentativo di classificazione. – 4.1. La formula elettorale. – 4.2. la dimensione territoriale. – 4.3. Il recupero dei resti a livello nazionale e le circoscrizioni nazionali *virtuali*. – 4.4. La presenza di una soglia di sbarramento. – 5. Conclusione.

1. – La Costituzione italiana è fra le poche Costituzioni europee a non esplicitare nel suo testo il principio ispiratore del sistema elettorale che, nella quasi totalità dei casi, è di tipo proporzionale. Da questo punto di vista la Costituzione è “figlia del suo tempo”: nei primi anni del dopoguerra l’adesione ai principi della rappresentanza proporzionale era dominante e vi si ispirarono le leggi elettorali dalle nascenti democrazie europee (così in Italia ma anche in Francia e Repubblica federale tedesca); tuttavia, sia la Costituzione francese del 1946 sia la Legge fondamentale tedesca del 1949 si affiancarono alla Costituzione italiana e non costituzionalizzarono il principio proporzionale. Eppure nel volume *Sistemi elettorali* di Gaspare Ambrosini, pubblicato dal Ministero per Costituente nella sua preziosa collana di studi preparatori, si sottolinea con chiarezza che le Costituzioni del Novecento avevano, fino a quel momento, compiuto una scelta netta e omogenea a proposito del sistema elettorale proporzionale che “dopo il 1919 fu senz’altro accolto e proclamato addirittura come un principio fondamentale in quasi tutte le nuove carte costituzionali” successive a quella di Weimar; e, forse sorprendentemente, si può oggi constatare che si trattava di un numero notevole di testi costituzionali: Austria, Finlandia, Cecoslovacchia, Estonia, Polonia, Lettonia, Lituania, Irlanda e Romania¹.

L’infausta esperienza di Weimar, dove un sistema elettorale proporzionale *puro* fu a lungo considerato la causa della accentuata frammentazione politica che agevolò l’avvento del nazismo², influì probabilmente sulle decisioni dei costituenti italiani. Tuttavia, Costantino Mortati – che in Assemblea Costituente fu uno dei promotori della costituzionalizzazione del principio proporzionale – nel suo classico *Le forme di governo* sembra invertire i termini della questione e, tralasciando le molte Costituzioni europee del primo Novecento che costituzionalizzano il sistema proporzionale, isola il modello weimariano: “a differenza di quanto solitamente avviene nelle Costituzioni contemporanee (anche in quelle del secondo dopoguerra), la Costituzione di Weimar irrigidisce quindi il sistema elettorale, impedendo che con legge ordinaria si stabilisca un sistema diverso da quello proporzionale”³. In effetti nel dopoguerra le nuove e più importanti fra le Costituzioni europee (quella francese e quella tedesca oltre all’italiana) resero normale la mancata

* Articolo sottoposto a *referee*.

¹ Cfr. G. Ambrosini, *Sistemi elettorali*, Sansoni, 1945, p. 66.

² Il sistema elettorale *automatico* prevedeva l’assegnazione di un deputato ogni 60.000 voti ottenuti con il recupero dei resti nell’ambito di un secondo livello. Thomas Kühne sottolinea che la tesi che riconduce l’ascesa del nazismo alla frammentazione politica determinata dalla legge elettorale proporzionale risale a Ferdinand A. Hermens ed “ebbe un’influenza cruciale, non solo sugli studiosi, ma ancor più sulle politiche elettorali del periodo successivo alla seconda guerra mondiale”; tuttavia, questa tesi non è più considerata soddisfacente in quanto “nel 1933, il problema principale non era dovuto tanto all’esistenza dei piccoli partiti quanto all’impossibilità da parte dei partiti più grandi di raggiungere compromessi”, cfr. T. Kühne, *Il caso tedesco*, in M.S. Piretti (cur.), *I sistemi elettorali in Europa*, Laterza, 1997, p. 67 e ss.

³ C. Mortati, *Le forme di governo*, Cedam, 1973, p. 204-205.

costituzionalizzazione della legge elettorale che fino a quel momento era invece considerata una anomalia.

In Assemblea Costituente, i sostenitori della costituzionalizzazione del principio proporzionalistico furono davvero pochi, fra questi proprio Mortati nella seconda sottocommissione e Giolitti in assemblea plenaria: in entrambi le sedi le loro proposte non ebbero successo e, non essendo contestato il principio proporzionalistico in sé, le loro proposte furono accolte come ordini del giorno⁴. L'accoglimento degli ordini del giorno proporzionalistici non deve, tuttavia, far pensare a una completa condivisione di intenti in seno all'Assemblea. È esemplare il rapido intervento dell'on. Targetti, socialista, che in aula richiamò la discussione della sottocommissione: "mi sembra che si fosse tutti d'accordo [D'accordo' ribadisce il presidente Ruini interrompendolo], proporzionalisti e non proporzionalisti, della opportunità di escludere qualsiasi accenno al sistema elettorale, ritenendo che questa non fosse materia di Costituzione"⁵.

In realtà la mancata costituzionalizzazione non fu dettata da un'analisi superficiale, e in parte errata, del carattere costituzionale o meno della materia elettorale. Dai lavori della Assemblea Costituente emerge una vasta consapevolezza del carattere potenzialmente mutevole delle esigenze sottostanti all'adozione di un determinato sistema elettorale. Perassi si esprime in termini lungimiranti: "potrebbe nel futuro verificarsi la necessità di allontanarsi, magari provvisoriamente, dal sistema della rappresentanza proporzionale per seguirne uno diverso, e ciò anche in rapporto al fatto che la rappresentanza proporzionale porta inevitabilmente, come è stato rilevato anche da altri, ad un governo di coalizione"⁶. La Costituente fu probabilmente influenzata in questo dalla relazione della Commissione Forti dove si legge che i sistemi elettorali sono "susceptibili di mutevoli valutazioni in relazione alla situazione politica del momento"⁷. In sottocommissione anche Bozzi sosteneva che "in una Costituzione rigida, come quella che si sta elaborando, [...] si debbano fissare norme adattabili all'evolversi della situazione, in modo che, se l'esperienza dimostrerà che il sistema elettorale scelto non è il migliore, sia possibile al Parlamento legiferare in questa materia senza necessità di modificare il testo della Costituzione"⁸.

Come è stato sottolineato da Luciani "la scelta a favore o contro la proporzionale diveniva, una volta per tutte, una scelta *politica*. Di quella stessa proporzionale della quale si piantavano salde radici nella nascente forma di governo si prospettava dunque il possibile abbandono: se, come e quando l'avrebbe detto il futuro"⁹. Tuttavia, quella scelta politica fu in parte mascherata dietro motivazioni tecnico-giuridiche non del tutto ineccepibili.

L'attribuzione della competenza legislativa in materia elettorale al Parlamento sollecitò le obiezioni di una parte autorevole, pur se minoritaria, della dottrina: Carlo Lavagna si esprime sia in favore della necessità di costituzionalizzare il sistema elettorale, almeno

⁴ Per una ricostruzione puntuale di quel dibattito v. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, 1982, p. 267 ss. Nel resoconto sommario degli atti della Costituente il pensiero di Mortati è così sintetizzato: "Le ragioni che, a suo parere, consiglierebbero di affermare il principio della rappresentanza proporzionale nella Costituzione sono le seguenti: anzitutto che questo è diverso dagli altri sistemi elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato; poi che la proporzionale costituisce un freno allo strapotere della maggioranza ed influisce anche, in senso positivo, sulla stabilità governativa; infine che sussiste l'esigenza di coordinare le norme per l'elezione della prima e della seconda Camera, così da armonizzare le due rappresentanze", Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, 7 novembre 1946, p. 456.

⁵ Atti dell'Assemblea Costituente, 23 settembre 1947, p. 438.

⁶ Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, 8 novembre 1946, pag. 459.

⁷ V. Ministero per la Costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, Failli, 1946, v. 1, p. 21.

⁸ Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, 7 novembre 1946, pag. 456.

⁹ M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, Editori riuniti, 1991, p. 27.

con l'approvazione di una legge costituzionale¹⁰, sia a sostegno di un'interpretazione della Costituzione volta a considerare in essa implicito il sistema proporzionale¹¹. Ma, quando nel 1953 il Parlamento approvò la c.d legge truffa, si affermarono definitivamente una prassi e un'interpretazione della Costituzione secondo cui la materia elettorale è di competenza del legislatore ordinario. Fu poi l'insuccesso elettorale della Democrazia cristiana e dei suoi alleati che – per poche decine di migliaia di voti – non riuscirono ad ottenere il premio di maggioranza appena introdotto a condurre alla rapida abrogazione di quella controversa riforma e a determinare il ritorno al sistema proporzionale e l'accantonamento, per quasi un trentennio, di qualsiasi velleità riformatrice in ambito elettorale¹².

Nell'ultimo ventennio, l'assenza di una qualsiasi garanzia di stabilità del sistema elettorale ha consentito l'approvazione di due riforme elettorali che, in particolare per il metodo di approvazione, possono essere quantomeno definite irrituali. Nel 1993, la scelta dei collegi uninominali e di un sistema prevalentemente maggioritario è stata guidata da un referendum abrogativo; nel 2005, la legge oggi vigente è stata approvata a stretta maggioranza nell'imminenza del rinnovo del Parlamento nel tentativo, esplicito e apparentemente riuscito, di ridimensionare la probabile vittoria dell'opposizione¹³. Insomma, alla prima Repubblica retta da un sistema proporzionale è succeduta una seconda Repubblica priva di un sistema elettorale caratterizzante e con un sistema politico tendente al bipolarismo e in perenne *transizione*: nel 1994, nel 1996 e nel 2001 si è votato con un sistema misto per tre quarti maggioritario e per la parte restante proporzionale (cd. Legge Mattarella¹⁴) che ha solo parzialmente soddisfatto la spinta che lo aveva promosso verso il bipolarismo politico e governi più stabili; nel 2006 e nel 2008 si è votato con una legge elettorale (cd. Legge Calderoli¹⁵) etichettata come “proporzionale con premio di maggioranza” ma, in realtà, fortemente *maggioritaria con coalizioni di liste concorrenti* che non ha determinato l'atteso assestamento del sistema bipolare e che, fra i tanti difetti che la caratterizzano¹⁶, tende a produrre risultati dissonanti fra i due rami del parlamento.

Il continuo altalenare del dibattito pubblico fra sistemi proporzionali e sistemi maggioritari è testimoniato anche dai numerosi tentativi di abrogare parzialmente le leggi elettorali vigenti attraverso lo strumento referendario al fine di accentuarne i caratteri maggioritari: nel 1999 il referendum per l'abrogazione della quota proporzionale fallì per poche migliaia di voti; nel 2000 un nuovo tentativo sul medesimo quesito non ebbe miglior

¹⁰ “Sembrirebbe perciò, che le norme elettorali, almeno quelle più importanti, pur essendo escluse dalla Carta, dovessero venire adottate, in una Costituzione rigida qual è la nostra, con legge costituzionale: tale essendo la *materia* da esse regolata”, C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 850.

¹¹ C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 855.

¹² Così L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 111 e ss.

¹³ È in questo senso inequivocabile il giudizio di Roberto D'Alimonte secondo cui l'impianto di fondo della legge elettorale è “frutto di un'attenta valutazione delle convenienze elettorali di chi l'ha fortemente voluta”, cfr. *Il nuovo sistema elettorale dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'Alimonte, A. Chiaramonte (cur.), *Proporzionale ma non solo*, il Mulino, p. 57. Per una ricostruzione dell'iter di approvazione della legge v., nello stesso volume, C. Fusaro, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, p. 89.

¹⁴ Formalmente si tratta della legge 4 agosto 1993, n. 276 e della legge 4 agosto 1993, n. 277.

¹⁵ Legge 21 dicembre 2005, n. 270.

¹⁶ Per limitarsi agli aspetti più evidenti si può ricordare che: i premi di maggioranza regionali previsti per l'elezione del Senato non garantiscono la formazione di una maggioranza omogenea a quella della Camera; gli stessi premi regionali sono sperequati rispetto alle dimensioni delle Regioni; il premio di maggioranza per la Camera dei deputati vede l'esclusione dell'elettorato della Val d'Aosta; la presenza di liste bloccate formate da decine di nominativi priva gli elettori di un qualsiasi rapporto diretto con gli eletti. In proposito v. A. Gratteri, *Legge elettorale, le riforme desiderabili e quelle possibili*, in *Biblioteca della libertà*, 2008, p. 35 ss. Sul punto v. diffusamente le convincenti argomentazioni di C. Fusaro, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, cit., p. 104 ss.

sorte; nel 2009 non raggiunsero il quorum nemmeno i tre quesiti che miravano ad abrogare le norme che consentono la formazione di coalizioni di liste e che ammettono la presentazione di una candidatura in una pluralità di circoscrizioni. Nel 2011 la raccolta di firme da parte del comitato promotore per l'abrogazione della legge vigente e per la *reviviscenza* della già abrogata legge Mattarella ha fatto pensare ad una nuova svolta elettorale per via referendaria finché la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i quesiti proposti con la sentenza n. 13 del 2012.

In questa recente decisione la Corte implicitamente richiama l'esigenza che la riforma della legge elettorale sia il frutto delle scelte discrezionali del legislatore e non di un intervento manipolativo determinato da un referendum abrogativo: il quesito¹⁷ "non mira alla mera demolizione di una disciplina, ma alla sostituzione di una legislazione elettorale con un'altra. La richiesta referendaria è diretta a introdurre – senza peraltro indicarlo in modo esplicito – un dato sistema elettorale, tra i tanti possibili, per di più complesso e frutto di ibridazione tra sistemi diversi"¹⁸.

Il dibattito politico sui temi della riforma elettorale è, in Italia, una costante da oltre due decenni¹⁹ ma il confronto non è stato in grado di produrre per il Parlamento nazionale una riforma condivisa capace di stabilizzare un sistema politico in eterna transizione e costantemente incerto *tra maggioritario e proporzionale* con le tante possibili varianti dei sistemi misti²⁰. È difficile ipotizzare che il sistema politico italiano possa giungere a un accettabile grado di normalizzazione senza passare attraverso un'ennesima riforma elettorale, peraltro formalmente sollecitata, da ultimo, dal Presidente della Repubblica con la lettera inviata ai Presidenti delle Camere il 9 luglio 2012²¹. È pertanto legittimo auspicare che le prossime elezioni si svolgano con una legge elettorale diversa²², possibilmente condivisa ma anche *chiara e efficace*.

Chiara nella sua struttura: quale che sia la formula elettorale prescelta è bene che il suo funzionamento sia lineare, privo di tecnicismi eccessivi. *Efficace* nel risultato: l'esperienza comparata mostra che le buone leggi elettorali garantiscono governabilità e alternanza indipendentemente dalle etichette del maggioritario o del proporzionale.

2. – In Europa²³, la stabilità dei sistemi elettorali è un valore diffusamente tutelato in forma diretta da norme costituzionali di principio o, in loro assenza, dal vasto consenso

¹⁷ In particolare il primo dei due quesiti proposti che aveva ad oggetto l'abrogazione totale della legge 21 dicembre 2005, n. 270.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 13/2012, punto 5.4.

¹⁹ "Sono almeno cinque anni che non si sente parlare che di leggi elettorali. Si cominciò al tempo della raccolta delle firme per i primi referendum a cavallo fra il 1989 e il 1990, e da allora non si è smesso più" è l'incipit, oggi quanto mai attuale, di *Le regole della transizione* di Carlo Fusaro (il Mulino, 1995).

²⁰ Il riferimento è al volume di A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale*, il Mulino, 2005.

²¹ Se ne riporta il testo integrale: "Stanno purtroppo trascorrendo le settimane senza che si concretizzi la presentazione alle Camere – da parte dei partiti che hanno da tempo annunciato di voler raggiungere in proposito un'intesa tra loro – di un progetto di legge sostitutivo di quella vigente per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato.

Debbo ricordare che su questa materia (e più in generale su quella di possibili modifiche istituzionali) consultai nel gennaio scorso i rappresentanti di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, ricevendone indicazioni largamente convergenti anche se non del tutto coincidenti a favore di una nuova legge elettorale. Mi auguro che l'autorevole opinione dei Presidenti delle Camere, nel loro continuo rapporto con i Presidenti dei gruppi parlamentari, possa concorrere a sollecitare la oramai opportuna e non rinviabile presentazione in Parlamento di una o più proposte di legge elettorale, anche rimettendo a quella che sarà la volontà maggioritaria delle Camere la decisione sui punti che non risultassero oggetto di più larga intesa preventiva e rimanessero quindi aperti ad un confronto conclusivo. Confronto che è bene non resti ulteriormente chiuso nell'ambito di consultazioni riservate tra partiti".

²² Per un'ipotesi di riforma finalizzata a eliminare i difetti più gravi della Legge Calderoli v. R. D'Alimonte, *La legge elettorale fra illusioni e pericoli*, in *il Mulino*, 2012, p. 402 ss.

²³ Nell'intero lavoro l'esame dei sistemi elettorali è circoscritto – salva diversa indicazione – alla Camera bassa nel caso in cui sia presente un Parlamento bicamerale.

politico che si coagula attorno a regole considerate fondamentali per garantire il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche.

Il patrimonio elettorale europeo può essere riassunto in alcuni principi fondamentali che, secondo il *Codice di buona condotta in materia elettorale* elaborato dalla Commissione di Venezia nell'ambito del Consiglio d'Europa, consistono nel suffragio universale, libero, eguale, segreto e diretto. Al fine di rendere effettivi tali principi, tuttavia, la Commissione di Venezia ha identificato anche le condizioni necessarie per la loro attuazione in particolare attraverso la garanzia della stabilità del sistema elettorale, considerata cruciale per la credibilità dell'intero procedimento elettorale²⁴. In questa prospettiva, devono essere garantiti non soltanto i principi di fondo, che difficilmente potrebbero essere messi direttamente in discussione, ma soprattutto alcuni aspetti specifici come il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni: "questi tre elementi appaiono di sovente – a torto o a ragione – come determinanti per il risultato dello scrutinio, ed è opportuno evitare, non solamente le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse apparenze di manipolazioni"²⁵.

Per raggiungere tale scopo la Commissione di Venezia suggerisce di costituzionalizzare tali norme o, comunque, di conferire loro una posizione gerarchicamente sovraordinata alla legge ordinaria; in alternativa all'irrigidimento delle fonti normative si suggerisce anche un peculiare meccanismo di salvaguardia secondo cui in caso di riforma della legge elettorale, le nuove norme entreranno in vigore solo dopo il primo rinnovo del Parlamento, perlomeno nel caso in cui le elezioni si tengano nell'anno successivo alla riforma²⁶.

Se si prendono in esame le Costituzioni dei ventisette Paesi dell'Unione europea, della Croazia ormai prossima a divenire il ventottesimo Stato membro²⁷ e le Costituzioni delle tre democrazie europee consolidate ad essa estranee (Svizzera, Norvegia e Islanda) si può facilmente verificare che su un totale di trentuno testi costituzionali²⁸ ben venti accolgono la costituzionalizzazione del sistema elettorale²⁹; mentre altre dieci Costituzioni si affiancano alla Costituzione italiana e non contengono alcuna indicazione in merito alle caratteristiche fondamentali del sistema elettorale³⁰.

La costituzionalizzazione del sistema elettorale si traduce, come prevedibile, nella positivizzazione del principio della rappresentanza proporzionale. Fa, a suo modo, eccezione il Regno Unito, dove di fatto il sistema elettorale maggioritario è

²⁴ L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, 2011, p. 525 sottolinea il rischio di tentazioni "irresistibili" per le forze politiche di maggioranza di modificare le regole elettorali a proprio vantaggio.

²⁵ Così il rapporto esplicativo (par. 64) allegato al Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione di Venezia il 18/19 ottobre 2002.

²⁶ Sul principio della stabilità delle leggi elettorali v., con riferimento alla legge italiana del 2005, F. Caporilli, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 ottobre 2005.

²⁷ La Croazia sarà ufficialmente il ventottesimo Stato membro a partire dal 1° luglio 2013.

²⁸ È simile il risultato della comparazione condotta da L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., p. 516 che prende in considerazione anche la Costituzione ungherese del 1949 ora abrogata che, pur non costituzionalizzando il sistema elettorale, garantiva, al pari della Costituzione vigente, l'approvazione della legge elettorale da parte di una maggioranza dei due terzi.

²⁹ Si tratta delle Costituzioni di Austria (art. 26); Belgio (art. 62); Danimarca (art. 31); Estonia (art. 60); Finlandia (art. 25); Irlanda (art. 16.5); Islanda (art. 31); Lettonia (art. 6); Lussemburgo (art. 51); Malta (art. 56); Norvegia (art. 59); Paesi bassi (art. 53); Polonia (art. 96); Portogallo (art. 113); Repubblica ceca (art. 18); Slovenia (art. 80); Spagna (art. 68), Svezia (art. 1 del Cap. III dello Strumento di Governo); Svizzera (art. 149). A questi si aggiunge il Regno Unito dove il sistema elettorale è di fatto parte integrante della Costituzione.

³⁰ Si tratta delle Costituzioni di Bulgaria, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Romania, Slovacchia, Ungheria e Croazia.

costituzionalizzato come conferma il tentativo di riforma per via referendaria del 2011³¹, anche se, ovviamente, manca una norma costituzionale espressa. Negli altri ordinamenti di matrice anglosassone (Malta e Irlanda) invece la Costituzione prescrive l'adozione del voto singolo trasferibile, in parte assimilabile ai sistemi proporzionali classici e definibile come sistema proporzionale personalizzato³².

Negli ordinamenti in cui la Costituzione non sancisce la presenza di un sistema proporzionale sono, prevedibilmente, diffusi i sistemi misti e quelli maggioritari. In cinque Paesi (su undici) il sistema elettorale è comunque proporzionale (Germania, Cipro, Slovacchia, Romania e Croazia) mentre in Bulgaria, Ungheria e Lituania si ricorre a un sistema misto³³, la Francia adotta il maggioritario a doppio turno e l'Italia ha il suo anomalo sistema maggioritario in parte assimilabile a quello greco che, nonostante la definizione prevalente di "proporzionale rinforzato", si rivela essere un sistema elettorale a esito maggioritario.

Nel complesso i sistemi di tipo proporzionale sono nettamente prevalenti. Indipendentemente dalla presenza o dall'assenza di una garanzia sul piano costituzionale, solo il Regno Unito, la Francia, la Grecia e l'Italia perseguono una logica chiaramente maggioritaria che, in Italia (come in Grecia), è peraltro celata dietro l'ingannevole etichetta di una legge proporzionale con premio di maggioranza. Fra gli altri sistemi alcuni possono essere catalogati come misti (Ungheria, Lituania) altri pur essendo indubbiamente proporzionali presentano alcuni caratteri che potrebbero suggerire la loro inclusione fra i sistemi misti (Germania e Romania)³⁴.

Le variabili che caratterizzano un sistema elettorale possono essere estremamente numerose e tali da incidere significativamente sul rendimento del sistema nel suo insieme. Nel prosieguo del lavoro tali variabili saranno prese in considerazione in maniera analitica al fine di consentire una comparazione il più esaustiva possibile fra i sistemi elettorali europei. Per prima cosa, tuttavia, saranno illustrate le garanzie formali che accompagnano la costituzionalizzazione o la mancata costituzionalizzazione del principio di base del sistema elettorale.

3. – La gran parte delle Costituzioni che prescrivono l'adozione di un determinato sistema elettorale non contempla altre garanzie procedurali e si limita a rinviare alla legge ordinaria, anche se alcune di esse sono estremamente dettagliate nello specificare i particolari della formula elettorale. Sei di queste Costituzioni, tuttavia, oltre a stabilire il

³¹ Sulla Costituzione del Regno Unito cfr. E. Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, OUP, 1997, p. 33, che sottolinea: "The constitution is therefore very largely a written one. The point is that it is *uncodified*"; dello stesso autore v. anche *Is there a United Kingdom Constitution?*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1997, vol. 1, pag. 137 ss.

In materia referendaria, l'unico precedente a livello nazionale è rappresentato dalla consultazione del 1975 sulla permanenza del Regno Unito nella Comunità economica europea. Nel 2011 il quesito sottoposto al corpo elettorale era il seguente: "Attualmente il Regno Unito utilizza il sistema 'first past the post' [così nel testo] per eleggere i membri della Camera dei Comuni. Bisognerebbe invece utilizzare il sistema del 'voto alternativo'?", l'ampia vittoria dei no (oltre i due terzi) ha definitivamente posto fine alle aspirazioni dei liberaldemocratici di introdurre una legge proporzionale o, perlomeno, di attenuare il carattere maggioritario del sistema vigente.

³² Per le distorsioni rispetto a uno schema formalmente proporzionale v. R. Brocchini, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 2000, n. 43, p. 129.

³³ Si tratta di sistemi maggioritari a membro misto dove circa la metà dei seggi è assegnata in collegi uninominali e l'altra metà è assegnata con metodo proporzionale.

³⁴ Il sistema tedesco è da alcuni, compreso chi scrive, considerato proporzionale in virtù della prevalenza dell'assegnazione dei seggi con tale formula mentre per altri si tratta di un sistema misto caratterizzato dall'importanza delle candidature uninominali (in particolare v. sul punto le considerazioni di A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale*, cit., p. 35 che lo ritiene un sistema misto maggioritario-proporzionale a pieno titolo). Il sistema rumeno è, a grandi linee, omogeneo a quello tedesco.

principio della rappresentanza proporzionale prevedono ulteriori garanzie, in genere legate alla previsione di maggioranze qualificate, per l'adozione della legge elettorale che, nel suo insieme, è sottratta al procedimento legislativo ordinario al fine di attribuirle una maggiore stabilità. In Spagna e in Portogallo l'approvazione della legge elettorale è formalmente rimessa a una legge organica (art. 81 Cost. Spagna, art. 164, *lett. a*) e art. 166 Cost. Portogallo) che, in entrambi gli ordinamenti, deve essere votata a maggioranza assoluta; del pari, in Estonia, dove la categoria delle leggi organiche non è formalizzata, è prevista l'approvazione a maggioranza assoluta (art. 104 Cost. Estonia); in Slovenia e in Islanda è prevista l'approvazione a maggioranza dei due terzi (art. 80 Cost. Slovenia; art. 31 Cost. Islanda); mentre nella Repubblica ceca la legge elettorale deve essere approvata da entrambe le Camere (nel procedimento legislativo ordinario prevale invece la Camera bassa, art. 40 Cost. Rep. ceca).

Dall'analisi delle undici Costituzioni che nulla dicono in merito al principio di base della rappresentanza elettorale emerge un primo dato sorprendente: in quasi nessuna di esse è prevista una particolare garanzia procedurale per l'adozione della legge elettorale. Mentre il ricorso a leggi organiche o variamente rinforzate può apparire ridondante in quei testi costituzionali che già prescrivono a chiare lettere il carattere di base del sistema elettorale; proprio l'assenza di una tale garanzia potrebbe giustificare una maggiore rigidità del procedimento legislativo di approvazione della legge elettorale. La diversa soluzione adottata da queste Costituzioni, invece, porta a ritenere che nella prospettiva dei costituenti il mancato irrigidimento del sistema elettorale è volutamente connesso alla flessibilità dello strumento legislativo ordinario ed è il frutto di una scelta politicamente non casuale.

Le sole Costituzioni di Romania, Ungheria e Grecia sfuggono in parte al rigido schema per cui la mancata costituzionalizzazione si accompagna all'assenza di altre garanzie.

In Grecia, in seguito alla revisione costituzionale del 2001, l'articolo 54 della Costituzione si presenta come il prototipo (e probabilmente come l'ispiratore) della originale soluzione proposta dalla Commissione di Venezia: le modifiche alla legge elettorale si applicano solo a partire dal secondo rinnovo del Parlamento successivo all'approvazione della legge, a meno che una specifica norma, approvata a maggioranza dei due terzi, disponga l'immediata applicazione della legge³⁵. Il dominio della legge ordinaria è salvaguardato anche in materia elettorale per il tramite di una soluzione tanto ingegnosa quanto complessa che, da un lato, potrebbe promuovere la stabilità della legge elettorale, ma che, dall'altro, potrebbe essere foriera di instabilità e confusione: l'approvazione di due leggi elettorali da parte di maggioranze politiche diverse nel corso di due legislature consecutive determinerebbe una schizofrenia del sistema istituzionale difficilmente governabile. Peraltro, tale clausola non si è, ad oggi, dimostrata efficace nel garantire la stabilità della legge elettorale: ad una prima modifica approvata a larga maggioranza nel 2004 ed utilizzata per elezioni del 2007 e del 2009 è seguita una ulteriore riforma, approvata senza la maggioranza dei due terzi nel 2007, che ha prodotto per la prima volta i suoi effetti in occasione delle elezioni politiche del maggio 2012.

Nelle Costituzioni di Romania e Ungheria la legge elettorale è rimessa alla approvazione con legge organica (art. 73 Cost. Romania; art. 2 Cost. Ungheria) e, in sede parlamentare, è richiesta, rispettivamente, la maggioranza assoluta e la maggioranza dei due terzi.

La Costituzione francese si segnala, invece, per la sua peculiarità sul punto: la legge organica in materia elettorale è richiamata quale garanzia di stabilità delle sole norme

³⁵ Sul punto v. V. Perifanaki Rotolo, *Cenni sulla revisione della Costituzione greca del 2001*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 469 ss. che, pur in assenza dell'auspicata costituzionalizzazione del sistema elettorale, valuta positivamente la limitazione alla proliferazione di riforme elettorali opportunistiche finalizzate a garantire un vantaggio al partito di maggioranza.

relative al numero dei parlamentari, nel rispetto del limite massimo fissato dalla Costituzione, e alla durata del mandato (art. 25 Cost. Francia).

L'analisi che precede può quindi essere ridotta a quattro categorie principali organizzate secondo un ordine decrescente di garanzie costituzionali e attinenti al procedimento legislativo:

- a) *costituzionalizzazione con procedimento legislativo aggravato* (Spagna, Portogallo, Estonia, Slovenia, Islanda e Repubblica ceca);
- b) *costituzionalizzazione senza ulteriori garanzie procedurali* (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi bassi, Polonia, Svezia, Svizzera e Regno Unito³⁶);
- c) *procedimento legislativo aggravato senza costituzionalizzazione* (Romania, Ungheria e Grecia);
- d) *dominio della legge ordinaria* (Italia³⁷, Francia, Germania, Cipro, Bulgaria, Lituania, Slovacchia, Croazia).

4. – La classificazione dei sistemi elettorali è un'operazione che solo apparentemente può essere ricondotta alla semplicità della dicotomia fra maggioritario e proporzionale. I sistemi misti sono una realtà consolidata e le possibili varianti, elaborate da legislatori sempre più fantasiosi nello sforzo di soddisfare convenienze e compromessi politici di vario genere, sono sempre più numerose. Con la consapevolezza che una classificazione in questo ambito non può essere esaustiva, si cercherà di catalogare i sistemi elettorali dei Paesi europei in funzione del loro rendimento e nella prospettiva di individuare dei gruppi omogenei.

Sul piano definitorio si cercherà di privilegiare il carattere dominante di ogni sistema elettorale, cercando di ricondurre anche i sistemi misti alle categorie prevalenti: maggioritario o proporzionale. Nella consapevolezza della progressiva espansione dei sistemi misti negli ultimi anni e della approssimazione determinata da tali semplificazioni.

Questa esigenza di semplificazione nasce dalla volontà di sottolineare che anche i sistemi elettorali puri, maggioritari o proporzionali che siano, pur essendo funzionalmente strutturati sulla contrapposizione fra le esigenze della governabilità e quelle della rappresentanza, non producono, in genere, un esito unicamente legato a uno dei poli della questione: vi sono sempre alcune distorsioni che temperano gli effetti tipici del sistema elettorale.

I sistemi elettorali misti sembrano essere sempre più graditi ai legislatori sia perché si prestano "a comporre le divergenti convenienze e rivendicazioni delle élites fondanti nuovi regimi democratici" sia perché sono funzionali a garantire le "élites parlamentari dei regimi democratici di antico consolidamento"³⁸. In altre, meno rispettose, parole: sono spesso l'espressione di sforzi di ingegneria istituzionale volti a elaborare sistemi ibridi che, al costo di sacrificare la *chiarezza* del sistema elettorale, riescono a soddisfare le esigenze dei tanti interessi e compromessi politici sottostanti alle regole cardine di un sistema democratico.

Sul piano delle classificazioni questa valutazione sul carattere ibrido dei sistemi misti consente però di cogliere quale è il loro tratto caratterizzante e quali sono gli elementi di contorno che lo contemperano.

³⁶ A proposito del Regno Unito si potrebbe anche argomentare in favore dell'inclusione nella categoria sub c).

³⁷ In Italia la materia elettorale è pacificamente considerata coperta da riserva di legge; sul punto v. E. Lehner, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in M. Siclari (cur.), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, 2008, p. 137, 142 ss., secondo cui la presenza di una riserva di legge formale assoluta in materia di elettorato attivo e passivo consente di "ritenere che al parlamento spetti dettare perlomeno i principi fondamentali sui profili residui della disciplina delle elezioni nazionali".

³⁸ Così A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale*, cit., p. 9.

Nel fare questa operazione ci si pone, in sostanza, in linea con la tesi che vede nei sistemi elettorali maggioritari e proporzionali una sorta di *continuum* che si diversifica per gradi in funzione del tasso di disproportionalità, anche con la possibilità di inattese sovrapposizioni³⁹. Non sono quindi soltanto la formula elettorale o la valutazione di governabilità e rappresentatività a definire un sistema come maggioritario o proporzionale: un sistema nominalmente proporzionale può determinare esiti maggioritari, e viceversa.

Le difficoltà di classificazione cui si è fatto riferimento riguardano in particolare i sistemi misti e, in parte, i sistemi proporzionali, mentre i sistemi elettorali maggioritari classici possono essere molto facilmente etichettati: nessun dubbio può sorgere intorno alla natura del sistema maggioritario inglese a turno unico o di quello francese a doppio turno. In questi casi la formula elettorale e il carattere uninominale del collegio non lasciano spazio a incertezze di sorta: il sistema si regge su una formula matematica maggioritaria ed è complessivamente maggioritario anche se il suo rendimento può variare nel corso del tempo sulla base degli assetti del sistema dei partiti e delle preferenze espresse dagli elettori e, occasionalmente, è possibile riscontrare l'elezione di parlamenti privi di una maggioranza precostituita.

Tutti gli altri sistemi elettorali, invece, non possono essere valutati sulla base della sola formula elettorale e risentono, in sintesi, anche dei seguenti elementi:

- a) dimensione delle circoscrizioni;
- b) recupero dei resti a livello nazionale;
- c) presenza di una soglia di sbarramento esplicita⁴⁰.

L'analisi della formula elettorale rappresenta unicamente il primo livello nella lettura di un sistema elettorale che, se non combinato con la valutazione della dimensione delle circoscrizioni e con la presenza o meno di una soglia di sbarramento, può rivelarsi profondamente fuorviante. Ciò non toglie che anche la formula elettorale abbia un risvolto pratico al momento dell'assegnazione dei seggi: nel quadro di infinite possibili combinazioni vi sono formule elettorali che favoriscono i partiti più piccoli, altre che sovrarappresentano i partiti maggiori, altre che possono distorcere il rapporto fra voti e seggi dei partiti di dimensioni intermedie. Si pensi anche solo ai diversi effetti del metodo d'Hondt e del metodo Sainte-Laguë oppure alla versione modificata di quest'ultimo: il primo favorisce i partiti maggiori, in particolare il più votato, il secondo compensa tale distorsione in favore dei partiti minori e la sua versione modificata riporta il punto di equilibrio in favore dei partiti medio grandi innalzando il "costo" del primo seggio acquisito. Ancora diverse le conseguenze delle formule che utilizzano il metodo del quoziente, naturale o corretto, soprattutto in relazione alle molte varianti possibili per l'utilizzazione dei resti.

La dimensione delle circoscrizioni è forse l'elemento meno appariscente e più importante nel determinare il carattere portante di un sistema elettorale. In linea di massima vale l'assunto che a circoscrizioni di piccole dimensioni corrispondono sistemi elettorali più selettivi, dove anche l'applicazione di una formula proporzionale può determinare significative distorsioni in senso maggioritario, a condizione però che il riparto dei seggi si esaurisca all'interno della circoscrizione stessa. Hanno infatti una scarsa incidenza sul complessivo esito elettorale le piccole circoscrizioni, eventualmente anche uninominali, collegate ad un ambito territoriale più ampio decisivo per il riparto dei seggi come accade, ad esempio, nei sistemi proporzionali a membro misto (o *mixed-member proportional*)⁴¹.

³⁹ Tesi che risale a R. Rose, *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?*, in A. Lijphart, B. Grofman (cur.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger Publications, 1984, p. 73 e ss.

⁴⁰ Altri elementi potrebbero essere valutati per un'analisi più approfondita come ad esempio la possibilità di esprimere voti di preferenza o la presenza di coalizioni formali di liste.

⁴¹ Sono così definiti i sistemi elettorali del genere di quello tedesco.

Del pari hanno un forte impatto le circoscrizioni di ampie dimensioni (nazionali per lo più) che possono essere utilizzate per l'assegnazione di premi di maggioranza. In questi casi si è di fronte a sistemi che assumono un carattere maggioritario estremamente marcato, dove la competizione elettorale tende ad esacerbarsi e dove il premio ha una funzione distorsiva in senso maggioritario che prevale su tutti gli altri elementi del sistema elettorale, soprattutto nel caso in cui non siano previste soglie minime per accedervi. L'effetto selettivo di una circoscrizione maggioritaria di dimensioni nazionali è connaturato all'elezione di cariche monocratiche quale è l'elezione diretta di un Presidente che, se è effettuata attraverso collegi elettorali di dimensione sub-nazionale (come avviene negli Stati Uniti in virtù di un meccanismo ormai anacronistico), può invece comportare più svantaggi (l'elezione di un Presidente di minoranza come avvenne con Bush nel 2000) che vantaggi (la valorizzazione dell'elemento federale dell'elezione).

Infatti i sistemi maggioritari tendono ad attenuare il loro carattere selettivo al ridursi delle dimensioni delle circoscrizioni: un unico collegio uninominale è, al suo interno, estremamente competitivo e selettivo; ma una pluralità di collegi omogenei per dimensioni ma disomogenei per caratteristiche geografiche e sociali tenderà ad affievolire la distorsione maggioritaria garantendo la rappresentanza delle opposizioni.

Il ricorso a formule proporzionali in circoscrizioni di piccole dimensioni determina, in sostanza, un vantaggio per le liste più votate e l'applicazione di una soglia di sbarramento implicita che, nella sua variabilità, può essere estremamente selettiva⁴².

Frequentemente i sistemi proporzionali sono applicati a due (a volte tre⁴³) livelli territoriali: in prima battuta una parte dei seggi è assegnata a livello circoscrizionale e, in un secondo momento, i seggi restanti sono assegnati a livello nazionale. Questo modo di procedere può risultare determinante e, a seconda dei casi, può o bilanciare o svuotare di importanza il ruolo delle circoscrizioni nella definizione dei complessivi rapporti di forza fra le liste.

La previsione legislativa di una soglia di sbarramento è uno degli elementi fondamentali nella valutazione di un sistema elettorale. La frammentazione tipica delle formule proporzionali può infatti essere efficacemente contrastata attraverso la previsione di soglie di sbarramento legali a livello circoscrizionale e/o nazionale. La resa delle due soglie è in parte diversa: la soglia circoscrizionale tende a favorire i partiti fortemente radicati in alcune aree geografiche mentre penalizza i partiti che a livello nazionale sarebbero sopra la soglia, ma che in concreto la superano solo in alcune circoscrizioni, viceversa la soglia nazionale penalizza i partiti a forte radicamento territoriale che potrebbero anche risultare esclusi dalla rappresentanza. Non si deve poi tralasciare che la soglia di sbarramento legale può essere a volte vanificata da una soglia implicita maggiormente selettiva.

4.1. – La formula elettorale

Volgendo innanzitutto l'attenzione ai ventuno sistemi elettorali formalmente e incontestabilmente proporzionali si riscontra che in essi tende a prevalere l'applicazione della formula d'Hondt. È così in Belgio, Spagna, Portogallo, Finlandia, Croazia, Polonia, Rep. Ceca, Lussemburgo, Svizzera, Danimarca, Islanda, Austria, Slovenia, Paesi Bassi, Estonia.

⁴² Per una puntuale disamina del tema delle soglie implicite completa di formule per il calcolo teorico di esse si rinvia a P. Feltrin, D. Fabrizio, *Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici*, in S. Amorosino, G. Morbidelli, M. Morisi (cur.), *Istituzioni mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, 2002, p. 205 e ss.

⁴³ Ne è un esempio il sistema elettorale austriaco dove il riparto dei seggi è effettuato sulla base del metodo del quoziente naturale in 9 circoscrizioni (coincidenti con i *Länder*) suddivise in 43 circoscrizioni provinciali cui segue un recupero dei resti a livello nazionale con il metodo d'Hondt.

Presumibilmente tale prevalenza è determinata dalla sua immediatezza (non si dà luogo a resti) e dalla lieve distorsione maggioritaria che tende a favorire i partiti di maggiori dimensioni. Laddove il legislatore ha invece voluto attenuare gli effetti distorsivi del metodo d'Hondt si ricorre o al metodo Sainte-Laguë modificato (Svezia e Norvegia) o classico (Lettonia) oppure al quoziente corretto Hagenbach-Bischoff⁴⁴ (Slovacchia) o al quoziente naturale (Cipro) e ai più alti resti.

In alcuni ordinamenti si combina il metodo del quoziente corretto Hagenbach-Bischoff con il metodo della media più alta (d'Hondt) per l'assegnazione dei seggi che dovessero essere vacanti dopo la prima distribuzione. Tuttavia, questo procedimento produce il medesimo risultato del metodo d'Hondt puro e semplice sia in Lussemburgo sia Svizzera dove è applicato in ambito circoscrizionale.

In Austria, Paesi Bassi, Estonia e Slovenia si ricorre invece al quoziente naturale in ambito circoscrizionale con il recupero dei resti a livello nazionale. Anche in questi Paesi la formula determinante è, salvi casi particolari, la formula d'Hondt.

In Romania il carattere proporzionale (formula del quoziente a livello circoscrizionale e metodo d'Hondt a livello nazionale) è in parte distorta dalla presenza di collegi uninominali (pari al numero dei deputati da eleggere) in cui il candidato che ottiene la maggioranza assoluta è eletto anche in sovrannumero rispetto ai seggi che spetterebbero al suo gruppo politico.

La legge elettorale tedesca – che, a mio giudizio, si colloca a pieno titolo nella categoria delle leggi proporzionali – sfugge alle linee di tendenza dominanti e ricorre al quoziente naturale e ai più alti resti in ambito circoscrizionale. Il suo funzionamento è legato alla suddivisione dell'intero territorio federale in 299 collegi uninominali (pari alla metà dei seggi di cui nominalmente si compone il *Bundestag*). Tali collegi sono raggruppati in circoscrizioni coincidenti con il territorio di ciascun Land. I partiti politici competono fra loro presentando candidati uninominali nei collegi e liste bloccate di candidati (collegate alle candidature uninominali) nelle circoscrizioni. Ogni elettore ha a disposizione due voti: uno per un candidato uninominale e uno per una lista circoscrizionale. Il numero di seggi spettante a ciascun gruppo di candidati è definito sulla base dei voti ottenuti dalle liste nei *Länder*. Sono poi dichiarati eletti innanzitutto i candidati uninominali collegati alle liste che hanno ottenuto la maggioranza relativa nel collegio; successivamente, sono dichiarati eletti i candidati delle liste circoscrizionali secondo l'ordine di presentazione e fino a concorrenza del numero di seggi complessivamente ottenuti dalla lista. Qualora un gruppo di candidati abbia ottenuto un numero di collegi uninominali superiore al numero di seggi che, sulla base del calcolo proporzionale, spetterebbe alla lista corrispondente, è riconosciuto il diritto a mantenere i seggi sovrannumerari (*Überhangmandaten*). Conseguentemente il numero complessivo dei seggi del *Bundestag* è aumentato e il carattere proporzionale del sistema risulta leggermente distorto.

L'inquadramento della legge elettorale tedesca nella famiglia dei sistemi proporzionali è avvalorato dalla recentissima decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 25 luglio 2012. Secondo il Tribunale costituzionale il legislatore “può scegliere se strutturare il procedimento per l'elezione del *Bundestag* come voto maggioritario o proporzionale” e “dal punto di vista della democrazia rappresentativa nessuno dei due risulta preferibile”. Inoltre il legislatore “può anche combinare fra loro i due sistemi, facendo eleggere una parte dei membri del *Bundestag* in base al principio maggioritario e un'altra secondo il principio proporzionale, estendendo il principio proporzionale all'intera ripartizione dei seggi e mantenendo un'adeguata ponderazione dei mandati diretti”⁴⁵. Tuttavia, al fine di garantire che l'elezione del *Bundestag* avvenga nel rispetto del “carattere fondamentale di un

⁴⁴ Il quoziente è pari al numero di voti diviso il numero di seggi più uno.

⁴⁵ BVerfGE, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, par. 57.

sistema elettorale proporzionale”⁴⁶ il Tribunale costituzionale individua in 15 mandati aggiuntivi il limite ragionevole affinché non vi siano distorsioni maggioritarie eccessive tali da violare i principi di eguaglianza e di pari opportunità per i partiti politici⁴⁷.

Rappresentano invece un gruppo del tutto peculiare Irlanda e Malta che, sulla base del dettato costituzionale, utilizzano il voto singolo trasferibile: formula in linea di principio assimilabile alle formule proporzionali, ma che produce significative distorsioni in funzione del sistema dei partiti corrispondente.

Con il voto singolo trasferibile ogni elettore ha la possibilità di votare per una pluralità di candidati ordinando le preferenze secondo il suo gradimento. In piccole circoscrizioni (3-5 seggi in Irlanda, 5 seggi a Malta), il primo seggio è assegnato al candidato che con i voti di “prima preferenza” raggiunge il quoziente prestabilito⁴⁸. In seguito, le preferenze successive alla prima ottenute dal candidato eletto sono redistribuite ai candidati corrispondenti che, via via, sono eletti se riescono a raggiungere il quoziente elettorale. A Malta il sistema politico si è, sorprendentemente, assestato su uno schema bipartitico⁴⁹, mentre in Irlanda, nonostante la minor dimensione delle circoscrizioni, in genere sono presenti in Parlamento quattro partiti medio-grandi nel quadro di una rappresentanza politica fortemente caratterizzata dai personalismi e dalle candidature indipendenti.

Completano il quadro i sistemi maggioritari e quelli misti.

Fra i sistemi maggioritari si collocano quello britannico a un turno (formula *plurality*) e quello francese a due turni (*formula majority*) cui possono essere affiancati i sistemi con premio di maggioranza presenti in Italia e in Grecia.

Questi ultimi due sistemi sono accomunati dalla combinazione di un premio di maggioranza alla lista (o in Italia anche alla coalizione di liste) più votata con una distribuzione dei seggi retta dal principio proporzionale.

Il sistema italiano si caratterizza, tuttavia, per una distorsione maggioritaria più accentuata in virtù di due caratteristiche principali. In primo luogo, il premio di maggioranza è assegnato a una lista o anche (come sempre è successo sino ad ora) ad una coalizione di liste. Da un lato, l’aggregazione di più liste in coalizioni formalizzate, ma dai confini piuttosto labili, determina un ampliamento della base elettorale e, conseguentemente, un innalzamento della soglia di voti necessaria per ottenere la maggioranza relativa. Dall’altro, proprio l’assenza di una soglia di maggioranza relativa minima per poter conquistare il premio di maggioranza determina un esito ineluttabilmente maggioritario: alla Camera dei deputati è sempre e comunque garantita una maggioranza del 55 per cento dei seggi. Per questo motivo e per l’esigenza di essere competitivi anche nell’elezione del Senato (che avviene su base regionale), la formazione di coalizioni (anche disomogenee) è fortemente incentivata.

In Italia, quindi, il sistema per l’elezione della Camera dei deputati è di tipo maggioritario (a meno che una lista o una coalizione sia in grado di avere il 55 per cento dei seggi sulla base del solo riparto proporzionale) ed è attenuato dal diverso metodo di elezione del Senato che, in un sistema bicamerale perfetto, può produrre risultati disomogenei fra i due rami del Parlamento.

⁴⁶ BVerfGE, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, par. 66.

⁴⁷ Cfr. A. De Petris, *Il Tribunale Costituzionale federale e lo spirito delle leggi... elettorali. Commento alla sentenza BvF 3/11 del 25 luglio 2012*, in *Federalismi.it*, 5 settembre 2012. Il limite di 15 mandati è calcolato come la metà circa del numero di parlamentari necessari a costituire un gruppo all’interno del *Bundestag*. Un gruppo parlamentare può infatti essere costituito dal 5 per cento dei parlamentari in un’assemblea composta, in virtù della sentenza in esame, da un minimo di 598 a un massimo di 613 seggi.

⁴⁸ Tipicamente il cd. quoziente di Droop pari al numero dei voti diviso il numero dei seggi più uno, più uno. Sia in Irlanda sia a Malta è utilizzato il quoziente di Droop.

⁴⁹ Peraltro garantito dalla cd. *majority rule*, introdotta nel 1987 all’art. 52 della Costituzione, secondo cui un partito che ottiene la maggioranza assoluta dei (primi) voti ha comunque diritto ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi.

In Grecia, invece, alla lista che ottiene la maggioranza relativa è assegnato un premio di cinquanta seggi (sui trecento complessivi) in modo tale che si possa preconstituire una maggioranza assoluta in seno al Parlamento se tale lista ottiene almeno circa il 39 per cento dei voti. Tuttavia, se il sistema politico fuoriesce dai binari di un solido bipolarismo, che ha tradizionalmente caratterizzato la democrazia greca, e si presenta con un elevato tasso di frammentazione, il premio di maggioranza distorce fortemente il risultato in favore della lista più votata, senza garantire la formazione di una maggioranza di governo. Le due elezioni della primavera del 2012, svoltesi in condizioni socialmente ed economicamente straordinarie, sono da questo punto di vista esemplari⁵⁰.

Il sistema si configura quindi come maggioritario nella sua essenza: indipendentemente dal numero di voti ottenuti la lista più votata è considerevolmente sovrarappresentata ed è, eventualmente, in grado di raggiungere la maggioranza assoluta.

La presenza di un sistema elettorale misto in senso stretto è circoscritta ai casi di Lituania, Bulgaria e Ungheria, pur in presenza di molti elementi di contaminazione che possono suggerire altre forme di classificazione meno restrittive.

In Lituania il Parlamento unicamerale è eletto, ai sensi della legge 9 luglio 1992 n. I-2721, da ultimo modificata dalla legge 14 dicembre 2010 n. XI-1226, sulla base di un sistema elettorale nettamente distinto in due: 71 seggi sono assegnati in collegi uninominali (maggioranza assoluta e doppio turno) e 70 in una circoscrizione unica nazionale (soglia di sbarramento al 5 per cento, metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, voti di preferenza), senza che vi sia alcuna interferenza fra le due diverse fasi del procedimento.

In Ungheria il sistema di recente riformato dalla legge CCIII del 2011 prevede che 106 seggi siano assegnati in collegi uninominali a maggioranza relativa e che altri 93 seggi siano eletti in una circoscrizione nazionale dove competono liste bloccate di candidati e si applica la formula d'Hondt con soglia di sbarramento al cinque per cento. L'esito della distribuzione della quota proporzionale è tuttavia influenzato dal voto maggioritario: è infatti previsto il recupero dei voti non utilizzati per ottenere un seggio maggioritario. Si tratta di uno degli aspetti più contestati della riforma, potenzialmente idoneo a favorire i partiti maggioritari: sono "incorporati" fra i voti di lista i voti dei candidati non eletti nella quota maggioritaria e i voti del candidato eletto a cui sono sottratti i voti del secondo candidato più votato più uno⁵¹.

In Bulgaria vige un sistema misto a componente proporzionale apparentemente dominante dove, in realtà, la distorsione maggioritaria può essere determinante. I 240 seggi dell'assemblea parlamentare sono assegnati in parte (209) con metodo proporzionale e in parte (31) con metodo maggioritario. Ciascuna delle 31 ripartizioni territoriali opera a un tempo come circoscrizione plurinominal e come collegio

⁵⁰ Questi i risultati della prima consultazione (6 maggio 2012): Nuova democrazia ha ottenuto 18,6% (108 seggi); Syriza 16,8% (52); Pasok 13,2% (41); Greci indep. 10,6% (33); Partito comunista 8,5% (26); Alba dorata 7% (21); Sinistra democratica 6,1% (19). Sulla base di questi risultati nessuna coalizione di governo è stata possibile. La seconda consultazione (17 giugno 2012) ha visto i seguenti risultati: Nuova democrazia 29,6% (129 seggi); Syriza 26,8% (71); Pasok 12,2% (33); Greci indep. 7,5% (20); Alba dorata 6,9% (18); Sinistra democratica 6,2% (17); Partito comunista 4,5% (12).

⁵¹ Si tratta di un meccanismo in parte speculare (e contrario) allo "scorporo" conosciuto in Italia sotto la vigenza della legge Mattarella. "The new electoral law makes what is the already third most disproportionate electoral system in Europe even more disproportionate. In the 2010 elections, the current governing parties gained 68% of the mandates with only 53% of the popular vote. With the "winner compensation" feature and the corresponding increase in the share of mandates from individual districts, future elections will likely result in far more disproportionate outcomes than in 2010", AA. VV., *Amicus Brief for the Venice Commission on the Transitional Provisions of the Fundamental Law and the Key Cardinal Laws*, 24 febbraio 2012, pag. 47, in www.medialaws.eu. Sul punto si veda anche la *Joint Opinion* n. 662/2012 *On the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary* del 14/16 giugno 2012 della Commissione di Venezia e dell'OSCE/ODIHR.

uninomiale maggioritario. Alle 31 circoscrizioni plurinominali spetta un numero di seggi compreso fra 3 e 12 proporzionale alla loro popolazione. Questi seggi sono assegnati con la formula del quoziente naturale e dei più alti resti a livello nazionale. In quello stesso ambito territoriale, però, come si è detto competono anche candidati uninominali cui il seggio è assegnato sulla base della formula *plurality*. In virtù della forte omogeneità territoriale l'esito delle elezioni del 2009 ha portato il partito di maggioranza relativa a ottenere 26 dei 31 seggi maggioritari avvicinandosi così alla maggioranza assoluta dei seggi (116 su 240) con il 43 per cento circa dei voti.

4.2. La dimensione territoriale

L'identificazione dell'ambito territoriale per la definizione dei risultati elettorali costituisce uno degli elementi di maggiore importanza per valutare e classificare un sistema elettorale sia maggioritario sia proporzionale.

Nei sistemi maggioritari il collegio è tipicamente uninomiale: al variare della maggioranza richiesta resta fisso il rapporto fra *constituency* e rappresentante eletto. È questo il caso, quasi ovvio, dei sistemi elettorali britannico e francese che, in parte, è ripreso da alcuni sistemi misti.

Si incontrano però anche sistemi maggioritari in cui la dimensione territoriale è nazionale o regionale/circoscrizionale. Si tratta di casi insoliti, spesso celati dietro definizioni che tendono a riportare il sistema elettorale nella famiglia dei sistemi proporzionali (a premio di maggioranza) che, se analizzati con attenzione, dimostrano che la presenza di un premio di maggioranza vale a qualificare un sistema elettorale come maggioritario⁵², soprattutto in presenza di certe condizioni: assenza di una soglia minima di voti per accedere al premio e forte consistenza del premio. In tali condizioni il premio sarà infatti una costante pressoché obbligata: da un lato è molto difficile che una lista (o una coalizione) ottenga una rappresentanza proporzionale ai suoi voti tale da non rendere necessario il ricorso al premio; dall'altro, la lista (o la coalizione) più votata ha comunque diritto al premio.

Questo genere di sistemi rappresenta una rarità prediletta in particolare dal legislatore italiano che vi ha fatto ricorso dapprima nel 1924 con la legge Acerbo, poi nel 1953 con la legge "truffa" e ora, dal 2005, con la legge Calderoli. Gli unici altri esempi che possono essere citati sono la legge rumena in vigore fra il 1926 e il 1938 e la attuale legge greca⁵³.

Nei sistemi proporzionali è possibile fare ricorso a circoscrizioni uniche nazionali o a circoscrizioni territoriali di dimensioni più contenute.

In Europa il solo esempio di circoscrizione nazionale è quello della Slovacchia dove le liste di candidati si confrontano in un unico collegio e gli elettori possono esprimere un massimo di quattro preferenze per eleggere i 150 membri dell'assemblea parlamentare. Si tratta di una soluzione insolita, tipicamente adottata in Israele quale massima espressione del principio proporzionale. Tuttavia, in Israele il forte elemento proporzionale è garantito dalla presenza di una soglia di sbarramento bassa: anche se l'originaria soglia dell'1 per cento è stata lievemente innalzata all'1,5 per cento nel 1982 e al 2 per cento nel 1993. In Slovacchia, invece, la soglia è fissata al 5 per cento per contenere la frammentazione: la *ratio* della circoscrizione nazionale sembra allora coincidere con l'esigenza di garantire l'unitarietà della rappresentanza parlamentare a discapito di un rapporto più stretto fra elettori ed eletti che la presenza del voto di preferenza può solo parzialmente soddisfare.

⁵² A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale*, cit., p. 106 e ss. sostiene che i sistemi proporzionali a premio di maggioranza "possono perdere la loro natura mista (che è infatti solo potenziale) e rivelarsi di fatto sistemi proporzionali".

⁵³ Sui precedenti storici v. A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale*, cit., p. 107.

Negli altri Paesi sono sempre utilizzate circoscrizioni territoriali, di dimensione variabile, che possono svolgere una duplice funzione: a) definire il numero di seggi che spetta a ciascuna lista; b) attribuire i seggi a una lista o ai suoi candidati rinviando a un livello territoriale più ampio (nazionale) la definizione del numero di seggi che le spettano complessivamente.

Nel primo caso il procedimento si esaurisce all'interno della circoscrizione e il risultato di una circoscrizione non influisce su quello delle altre (a meno che sia prevista una soglia di sbarramento nazionale che, in sostanza, lega le circoscrizioni l'una all'altra). Si è qui in presenza di circoscrizioni di *livello unico*.

Nel secondo caso il livello decisionale rilevante è quello nazionale: gli equilibri elettorali sono stabiliti in quella sede e le circoscrizioni incidono unicamente sulla attribuzione dei seggi ai candidati presenti in ciascun gruppo di liste collegate. Si può qui parlare di un *doppio livello* di circoscrizioni⁵⁴.

Esiste, inoltre, un terzo caso intermedio: una quota di seggi predefinita è assegnata a livello nazionale dopo che il procedimento di assegnazione nelle circoscrizioni si è esaurito. Il risultato delle circoscrizioni è acquisito e ad esso si sommano i cd. *seggi compensatori* assegnati *at large* a livello nazionale.

Nei sistemi basati su circoscrizioni di livello unico, il numero di seggi attribuiti all'interno della circoscrizione incide direttamente sulla frammentazione del sistema politico e sulle possibili distorsioni rispetto ad una rappresentanza di carattere proporzionale. Circoscrizioni medio-piccole, al di sotto dei 10-15 seggi, in genere introducono soglie di sbarramento più elevate di quelle legali; inoltre, circoscrizioni molto piccole, di 3-5 seggi favoriscono significativamente i partiti maggiori.

Rientrano in questo gruppo i sistemi elettorali di Belgio, Spagna, Portogallo, Finlandia, Croazia, Lettonia, Polonia, Rep. Ceca, Lussemburgo, Svizzera e Germania⁵⁵.

A parte la legge elettorale della Croazia che, con una soluzione originale, ha fissato in 10 seggi la dote di ciascuna delle 14 circoscrizioni, in tutte le altre leggi elettorali si riscontra un'alta variabilità. È emblematico il caso della Spagna dove le circoscrizioni, coincidenti con il territorio delle province, hanno una dimensione media di circa 7 seggi con punte molto elevate nelle aree urbane più popolate (Madrid 36 seggi, Barcellona 31 seggi) e circoscrizioni piccole con due soli seggi⁵⁶. In questo modo la clausola legale di sbarramento del 3 per cento opera solo nelle circoscrizioni metropolitane mentre nel resto del Paese è di fatto operante una soglia molto più elevata che ha fortemente incentivato il sistema politico spagnolo ad assumere una struttura bipartitica.

Nei sistemi in cui sono presenti circoscrizioni di *doppio livello*, la loro dimensione territoriale riveste un'importanza decisamente minore. La circoscrizione infatti incide sul rapporto fra elettori ed eletti, eventualmente rendendolo più diretto, ma non influenza se non indirettamente il risultato elettorale complessivo per via di elementi accessori quali la presenza di soglie di sbarramento circoscrizionali o l'accesso al riparto nazionale alle sole liste che abbiano ottenuto un quoziente circoscrizionale (ad esempio in Austria il riparto nazionale è riservato alle liste che abbiano ottenuto il 4 per cento nazionale o un quoziente regionale).

Nei Paesi che utilizzano circoscrizioni territoriali e recupero dei resti *at large* (Svezia, Danimarca, Norvegia e Islanda) il ruolo delle circoscrizioni non è marginale: la prima fase del procedimento si conclude all'interno delle circoscrizioni e la distribuzione dei resti a livello nazionale si somma al primo risultato senza poterlo modificare. I seggi attribuiti *at*

⁵⁴ I livelli possono anche essere tre, come ad esempio in Austria, senza che cambi il loro carattere di fondo.

⁵⁵ A proposito della legge elettorale tedesca è bene ricordare che l'attribuzione dei seggi ai candidati avviene, in parte, in collegi uninominali trattandosi di un sistema proporzionale a membro misto.

⁵⁶ Si aggiungono poi i due collegi uninominali di Ceuta e Melilla.

large sono infatti definiti compensatori: proprio per sottolineare la loro funzione di mitigare le distorsioni che hanno eventualmente premiato una lista a livello circoscrizionale.

In presenza di un unico livello di circoscrizioni e nei sistemi con recupero *at large*, l'omogeneità o la disomogeneità delle circoscrizioni produce un effetto diretto sul risultato elettorale. Eventuali distorsioni nel rapporto fra elettori ed eletti nella fase di attribuzione dei seggi alle circoscrizioni si ripercuotono, al momento della trasformazione dei voti in seggi, sulla complessiva rappresentatività del sistema.

In genere il numero di seggi attribuiti a una circoscrizione è determinato dalla sua popolazione, eventualmente garantendo un numero minimo di seggi a ciascuna circoscrizione. Tuttavia, a una maggiore variabilità nelle dimensioni delle circoscrizioni corrisponde una maggiore casualità dell'esito elettorale (ad esempio un partito dominante in tante piccole circoscrizioni da tre seggi potrebbe essere notevolmente favorito); così come lo scostamento da un rapporto omogeneo fra popolazione e seggi determina distorsioni a volte decisive. In Norvegia il numero dei seggi di ogni circoscrizione è definito sulla base di due parametri: popolazione ed estensione territoriale. Le vaste aree del nord del Paese in questo modo sono sovrarappresentate, al punto da essere decisive: tanto nel 2005 quanto nel 2009 i partiti della coalizione di centrosinistra al governo hanno ottenuto circa 50.000 voti (il 2 per cento) in meno dei partiti della destra all'opposizione, ma hanno comunque ricevuto un maggior numero di seggi⁵⁷.

4.3. Il recupero dei resti a livello nazionale e le circoscrizioni nazionali *virtuali*.

La convivenza delle circoscrizioni territoriali con una circoscrizione nazionale impone la necessità di definire se tali diversi ambiti sono fra loro rigidamente separati o meno al momento del recupero dei resti.

Vi sono due possibili varianti di tale meccanismo: una variante *nordica* (propria di Svezia, Danimarca, Norvegia e Islanda) e una variante che potremmo chiamare *austro-olandese* (riscontrabile in Austria e Paesi Bassi ma anche in Slovenia, Cipro e Estonia).

La variante *austro-olandese* si risolve, in sostanza, nella applicazione della formula d'Hondt⁵⁸ a livello nazionale mentre la distribuzione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni avviene con il metodo del quoziente e incide, salvo casi particolari, solo sul numero di seggi che ciascuna lista ottiene in ciascuna circoscrizione. Formalmente il calcolo nazionale è effettuato sui soli resti e le liste hanno diritto a mantenere i seggi già acquisiti nelle circoscrizioni, ma nella pratica si ottengono gli stessi risultati di lista che si otterrebbero distribuendo tutti i seggi attraverso la formula proporzionale (d'Hondt) in una circoscrizione nazionale virtuale pur in presenza di liste circoscrizionali di candidati⁵⁹.

Anche nella variante *nordica* i seggi sono assegnati alle liste su due livelli, circoscrizionale e nazionale. Tuttavia il numero di seggi da distribuire *at large* è predefinito: per questa ragione e a causa della presenza di soglie di sbarramento legali per i soli seggi nazionali in questi Paesi il riparto a livello circoscrizionale ha una effettiva incidenza sui rapporti di forza fra le liste⁶⁰.

⁵⁷ Quattro seggi in più nel 2005, tre in più nel 2009, sufficienti per avere la maggioranza assoluta in Parlamento.

⁵⁸ A Cipro è utilizzata la formula del quoziente naturale e dei più alti resti.

⁵⁹ Tale esito è riscontrabile in tutte le ultime elezioni legislative: Austria 2008; Paesi Bassi 2010, Estonia, Cipro e Slovenia 2011. Tuttavia in Austria e Cipro la soglia di sbarramento è prevista solo per il riparto nazionale dei resti, quindi si possono avere risultati discordanti qualora nelle circoscrizioni vi siano liste sotto soglia capaci di ottenere seggi. Invece in Estonia il candidato che ha un numero di preferenze individuali pari al quoziente circoscrizionale è eletto anche se la lista corrispondente non ha il 5 per cento nazionale. Questi casi non sembrano però frequenti.

⁶⁰ Nelle ultime elezioni legislative solo in Islanda (2009) si è riscontrata una coincidenza con il risultato che sarebbe stato determinato dall'applicazione della formula d'Hondt a livello nazionale per tutti i seggi di cui si compone l'Assemblea parlamentare: tale coincidenza è favorita dalla piccola dimensione delle circoscrizioni

4.4 La soglia di sbarramento

La quasi totalità dei sistemi elettorali proporzionali esaminati prevede la presenza di una o più soglie di sbarramento legale. Tali soglie, che possono operare a livello circoscrizionale o nazionale, sono generalmente riferite alle singole liste e fissate al quattro o al cinque per cento; tuttavia, in alcuni ordinamenti sono previste soglie più elevate per le coalizioni di liste, come ad esempio nella Repubblica Ceca dove la soglia standard del 5 per cento è innalzata al 10 per cento per due liste coalizzate, al 15 per cento per tre liste coalizzate, al 20 per cento per quattro liste coalizzate o in Polonia dove la soglia del 5 per cento è innalzata all'8 per cento per le coalizioni.

Nei Paesi in cui il sistema elettorale tende ad essere più selettivo in virtù della presenza di circoscrizioni di livello unico la soglia di sbarramento è spesso utilizzata come ulteriore strumento di selezione ed è in genere fissata al cinque per cento; fanno eccezione la Spagna, dove la soglia è al tre per cento all'interno delle circoscrizioni e i Paesi in cui non è prevista alcuna soglia (Svizzera, Lussemburgo, Finlandia e Portogallo). In alcuni Paesi la soglia del 5 per cento è calcolata a livello circoscrizionale (Croazia, Belgio⁶¹ e Germania⁶²) in modo da favorire i partiti regionali mentre in altri è calcolata a livello nazionale (Lettonia, Polonia e Repubblica Ceca).

Anche in Slovacchia, unico fra gli ordinamenti considerati ad applicare un sistema proporzionale in una circoscrizione nazionale unica, la soglia di sbarramento è fissata al cinque per cento.

Fra i Paesi che ricorrono alla circoscrizione nazionale per il recupero dei resti (doppio livello di circoscrizioni) o che utilizzano un collegio nazionale *at large* per l'assegnazione di seggi compensatori le soluzioni adottate assumono un aspetto maggiormente variegato. In linea di massima il limite della soglia prevalente è quello del quattro per cento (Norvegia, Svezia, Austria e Slovenia), con punte del cinque per cento (Estonia e Islanda) e livelli più bassi in Danimarca (2 per cento), Cipro (1,8 per cento) e Paesi Bassi (0,67 per cento). Questo tentativo di classificazione si confronta però con una casistica estremamente variabile: in Norvegia, Islanda, Danimarca, Slovenia, Paesi Bassi, Estonia e Cipro la soglia è utilizzata solo a livello nazionale, mentre all'interno delle circoscrizioni è possibile ottenere seggi anche collocandosi al di sotto di essa se le soglie di sbarramento implicite eventualmente presenti lo consentono; in Svezia e Austria, invece, le soglie sono applicate anche all'interno delle circoscrizioni: in Svezia la soglia è in tal caso innalzata al dodici per cento, mentre in Austria resta fermo il quattro per cento calcolato a livello nazionale.

Sono poi previste alcune deroghe che consentono di accedere al riparto nazionale sulla base dei risultati ottenuti nelle circoscrizioni, anche al di sotto della soglia standard. Tali sono il raggiungimento di un quoziente circoscrizionale in Austria, di un quoziente o di due mezzi quozienti in Danimarca.

Peculiare la soluzione adottata a Cipro dove, si ricordi, la formula adottata è il quoziente naturale: la soglia nazionale dell'1,8 per cento è calcolata come equivalente al quoziente naturale necessario per ottenere uno dei 56 seggi di cui si compone l'assemblea

che determina una soglia di sbarramento implicita più elevata del 5 per cento nazionale formalmente previsto.

⁶¹ Tre circoscrizioni (Bruxelles, Lovanio e Brabante Vallone) sono però escluse dall'applicazione della soglia. Tale esclusione ha, tuttavia, effetti estremamente marginali; nel 2010 solo nella circoscrizione di Bruxelles ha inciso sull'assegnazione dei seggi consentendo alla lista *sp.a.* di ottenere un seggio con il 4,6 per cento, mentre nelle altre due circoscrizioni il ridotto numero di seggi da assegnare ha di fatto reso superflua l'esenzione dalla soglia di sbarramento legale.

⁶² In alternativa possono accedere al riparto proporzionale anche le liste che abbiano ottenuto tre mandati diretti.

parlamentare, tuttavia, per ottenere un secondo seggio è necessario raggiungere il 3,6 per cento: il secondo seggio non può essere pertanto ottenuto con i resti.

Gli unici Paesi in cui non è prevista una soglia di sbarramento sono Svizzera, Lussemburgo, Finlandia e Portogallo, dove gli ordinamenti elettorali fanno ricorso al metodo d'Hondt in ambito circoscrizionale. In Portogallo, escluse le tre grandi circoscrizioni di Lisbona (47 seggi), Porto (39) e Braga (19), la dimensione media delle circoscrizioni è di circa 7 seggi e la rappresentanza parlamentare è costituita da cinque partiti, il più piccolo dei quali è il *Bloco de Esquerda* che con il 5,1 per cento ha ottenuto otto seggi alle elezioni legislative del 2011. In Finlandia, escluse le grandi circoscrizioni di Helsinki (21 seggi) e della sua regione (35), la dimensione media delle circoscrizioni è di circa 12 seggi con otto partiti presenti in Parlamento: quattro medio-grandi e quattro medio-piccoli, il più piccolo dei quali è il cristiano-democratico che con il quattro per cento esatto ha ottenuto 6 seggi alle elezioni del 2011.

Il sistema elettorale del Lussemburgo, in considerazione delle piccole dimensioni del Paese, è difficilmente confrontabile con gli altri. Per completezza, può essere tuttavia interessate esaminarlo: il territorio è diviso in 4 circoscrizioni che assegnano rispettivamente 23, 21, 9 e 7 seggi. In Parlamento sono rappresentati sei partiti, il più piccolo, *La Gauche*, nel 2009 ha ottenuto il 3,3 per cento nazionale e un seggio, il secondo più piccolo partito ha ottenuto invece l'8,1 per cento. Anche qui l'assenza di soglie di sbarramento combinata con circoscrizioni di dimensioni variabili garantisce un ragionevole compromesso fra rappresentanza e frammentazione.

La Svizzera è – come noto – un caso *sui generis* per quanto riguarda la forma di governo direttoriale che tenta di equilibrare le molteplici istanze pluralistiche presenti sul territorio della confederazione. Il sistema elettorale, tecnicamente identico a quello lussemburghese, è disegnato per garantire il massimo della rappresentatività in un quadro relativamente poco frammentato ed è proprio la dimensione delle circoscrizioni a svolgere una funzione determinante. Le 26 circoscrizioni coincidono con il territorio dei cantoni e dei semi-cantoni e hanno un numero di seggi proporzionale alla loro popolazione. Ai sei cantoni più piccoli è assegnato un solo seggio, attribuito poi con metodo maggioritario *plurality*; gli altri cantoni hanno da due a trentaquattro seggi, con soglie di sbarramento implicite estremamente variabili. Il risultato è la presenza nel Consiglio nazionale di sette partiti con oltre il 5 per cento dei voti e di quattro piccoli radicati territorialmente con uno o due seggi ciascuno.

Esclusi i Paesi che adottano un sistema maggioritario uninominale (Gran Bretagna e Francia⁶³) e quelli che ricorrono al voto singolo trasferibile (Irlanda e Malta), in tutti gli altri la presenza di una soglia di sbarramento produce effetti significativi sulla distribuzione dei seggi e sulla frammentazione del sistema politico. E' il caso dei sistemi a premio di maggioranza e dei sistemi misti che in una qualche misura utilizzano formule proporzionali per l'assegnazione di una parte dei seggi.

Nei sistemi misti di Ungheria e Lituania è prevista una soglia di sbarramento del cinque per cento, mentre in Bulgaria è del quattro per cento. Si tratta in tutti e tre i casi di soglie nazionali, anche se in Lituania e Bulgaria lo sbarramento è applicato nelle circoscrizioni, mentre in Ungheria si ricorre a una circoscrizione unica nazionale⁶⁴.

⁶³ In Francia, il maggioritario a doppio turno prevede che possano accedere al ballottaggio i soli candidati che al primo turno hanno ottenuto almeno il 12,5 per cento dei voti calcolati sugli aventi diritto. Anche tale soglia, corrispondente a circa il 20 per cento dei voti, svolge una funzione di contrasto alla frammentazione. Pur in un contesto completamente diverso rispetto alle soglie presenti nei sistemi proporzionali, anche tale soglia impedisce l'accesso alla potenziale rappresentanza dei candidati incapaci di dimostrare un certo peso al primo turno e, contestualmente, opera quale elemento di bipolarizzazione del sistema politico.

⁶⁴ È bene specificare che in Bulgaria la soglia è applicata sia nelle circoscrizioni sia nel recupero a livello nazionale.

Considerando i sistemi a premio di maggioranza di Italia e Grecia, l'analisi delle soglie di sbarramento conduce a evidenziare le notevoli differenze che caratterizzano i due sistemi nella loro concreta applicazione. In Grecia è prevista una sola soglia di sbarramento del tre per cento a livello nazionale, apparentemente non molto selettiva ma tradizionalmente idonea a garantire la formazione di un Parlamento a basso tasso di frammentazione. Con l'aggravarsi della crisi economica e sociale e con la irrituale doppia consultazione elettorale della primavera del 2012 è venuto meno il predominio bipolare di Pasok e Nuova democrazia e il Parlamento ha raggiunto un tasso di frammentazione più elevato, al punto che nessun partito è in grado di raggiungere la maggioranza assoluta e il Governo si regge su una "grande coalizione".

In Italia, invece, le soglie di sbarramento previste (a livello nazionale) per l'elezione della Camera dei deputati costituiscono una piccola boscaglia di regole intrecciate fra loro che favoriscono la frammentazione della rappresentanza anziché contrastarla. Come è noto le liste possono presentarsi autonomamente o in coalizione con altre liste: per le liste autonome la soglia è del quattro per cento mentre per le coalizioni è del dieci, a condizione che almeno una lista al suo interno raggiunga il due per cento. All'interno delle coalizioni, sia di quella vincente che ottiene il premio di maggioranza sia delle coalizioni perdenti, accedono al riparto tutte le liste che superano il due per cento oltre alla migliore fra liste che si collocano sotto soglia.

La complessità di tali regole suggerisce, anche all'osservatore distratto, che il legislatore ha forse perseguito obiettivi non bene identificati. In effetti le dinamiche della legge elettorale italiana promuovono la formazione di coalizioni vaste, dove ogni voto può tornare buono per raggiungere il "bersaglio grosso", ovvero il premio di maggioranza. Per raggiungere questo scopo i partiti maggiori sono incentivati a cercare il maggior numero possibile di alleati e i partiti piccoli, se non minimi, sono incoraggiati a fare il loro ingresso nelle coalizioni dove possono ambire a raggiungere una soglia che non ha limiti formali verso il basso.

Dopo aver esaminato i sistemi elettorali degli altri trenta Paesi europei selezionati, si può tranquillamente affermare che la soglia di sbarramento mobile al ribasso è un prodotto del *Made in Italy* di cui probabilmente nessuno ha invidia.

L'esclusione dalla rappresentanza parlamentare delle forze politiche di minoranza che può essere determinata dalla applicazione di una soglia legale di sbarramento ne implica la valutazione della ragionevolezza e della congruità rispetto allo scopo che il legislatore desidera perseguire. Nella risoluzione del 18 aprile 2007, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, alla luce del rapporto fra le soglie di carattere rappresentativo degli ordinamenti democratici ha ricordato che "nelle elezioni legislative delle democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al 3 per cento". Si tratta però di una decisione di competenza dei soli legislatori, liberi di intervenire discrezionalmente, come conferma la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa alla soglia del 10 per cento prevista dalla legislazione elettorale turca, considerata non in contrasto con l'art. 3 del Protocollo n. 1 in quanto ha "avuto per scopo legittimo quello di evitare una frammentazione eccessiva della compagine parlamentare e dunque quello di rinforzare la stabilità di governo" in un contesto in cui gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento.⁶⁵ Tuttavia, la Corte di fronte a una soglia di sbarramento insolitamente eccessiva nel panorama europeo⁶⁶ raccomanda alla Turchia un intervento correttivo: "la Corte stima che da un punto di vista generale una soglia di sbarramento elettorale del 10% sia eccessiva. Da tale punto di vista essa concorda con le valutazioni fatte dagli organi del Consiglio d'Europa che sottolineano il carattere eccezionale di un

⁶⁵ Yumak e Sadak c. Turchia, Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 luglio 2008, par. 125.

⁶⁶ Fra i Paesi del Consiglio d'Europa solo in Liechtenstein (8 per cento) e in Russia e in Georgia (7 per cento) sono presenti soglie di sbarramento superiori al cinque per cento.

siffatto sbarramento e ne raccomandano la riduzione”⁶⁷. Tuttavia, la prevalenza numerica degli ordinamenti elettorali in cui la soglia di sbarramento è fissata al 4 o al 5 per cento induce a valutare come eccessiva la “velleità da legislatore” dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.

5. – I sistemi elettorali dei Paesi europei presentano, nel quadro di una ovvia variabilità, alcune costanti che possono essere analizzate a partire dallo schema riassuntivo esposto al paragrafo 3.

Numericamente sono ampiamente prevalenti i sistemi di tipo proporzionale, innanzitutto in virtù di scelte compiute a livello costituzionale nel quadro di una *costituzionalizzazione con procedimento legislativo aggravato* (Spagna, Portogallo, Estonia, Slovenia, Islanda e Repubblica ceca) o, più frequentemente, di una *costituzionalizzazione senza ulteriori garanzie procedurali* (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi bassi, Polonia, Svezia, Svizzera) o, più raramente, in assenza di una qualsivoglia garanzia costituzionale (Germania, Cipro, Slovacchia, Croazia e Romania⁶⁸).

Fuoriescono dalla tendenza dominante i soli sistemi maggioritari “classici” di Gran Bretagna e Francia, i sistemi a premio di maggioranza di Italia e Grecia e i sistemi misti di Ungheria, Bulgaria e Lituania. A parte il caso peculiare della Gran Bretagna, in nessuno degli altri ordinamenti sono previste garanzie costituzionali e, con la parziale eccezione di Ungheria e Grecia dove sono previste alcune garanzie di tipo procedurale, il sistema elettorale è rimesso al pieno dominio della legge e, quindi, alla piena discrezionalità del legislatore. È facile constatare che sono proprio questi gli ordinamenti in cui si registra una maggior variabilità dei sistemi elettorali. È però meno ovvio verificare che, a volte, la discrezionalità del legislatore si risolve in una manipolazione fantasiosa del sistema elettorale tale da minarne la chiarezza e l’efficacia.

Il rapporto esplicativo annesso al *Codice di buona condotta in materia elettorale* della Commissione di Venezia afferma in modo netto che, fra le altre cose, “deve essere assicurata la credibilità, l’attendibilità e la trasparenza del processo elettorale”⁶⁹. È evidente l’esigenza di far sì che il sistema elettorale sia in grado di presentarsi come uno strumento idoneo alla trasposizione, all’interno dell’assemblea parlamentare, della volontà liberamente espressa dal corpo elettorale. La salvaguardia del principio della sovranità popolare è rimessa in ogni sistema istituzionale al corretto funzionamento della legge elettorale che – non lo si dovrebbe mai dimenticare – garantisce non soltanto i rapporti di forza fra i diversi partiti politici in competizione fra loro, ma tutela anche i diritti politici dei cittadini.

La trasparenza della legge elettorale è quindi un requisito fondamentale che riassume in sé le esigenze di credibilità, chiarezza e coerenza e che, per essere efficacemente tutelato, richiede che gli elementi portanti del sistema elettorale siano definiti in modo razionale. In particolare rilevano i tre elementi sopra esaminati in prospettiva comparata:

a) la *dimensione delle circoscrizioni*. Nei collegi uninominali e nelle circoscrizioni di dimensioni medio-piccole il rapporto fra elettori ed eletti può instaurare dinamiche virtuose di conoscenza e dunque responsabilità politica. Viceversa, le circoscrizioni di grandi dimensioni diluiscono le caratteristiche e le qualità dei candidati in contenitori complessivamente incomprensibili per gli elettori, minando alla base qualsiasi rapporto fra rappresentanti e rappresentati;

b) la *formula elettorale*. La semplicità della formula elettorale è essenziale affinché gli elettori possano comprenderne l’esito. L’elettore ha il diritto di cogliere agevolmente quale

⁶⁷ Yumak e Sadak c. Turchia, cit., par. 147.

⁶⁸ In Romania è stabilito che legge elettorale sia approvata con legge organica a maggioranza assoluta.

⁶⁹ V. le *Conclusioni* al par. 114.

è il percorso che lega il suo voto ai rappresentanti che ha contribuito a eleggere⁷⁰. In genere, le formule elettorali classiche consentono tale comprensione, così come i sistemi misti che ad esse si rifanno. Diversamente, le formule elettorali escogitate attraverso fantasiose operazioni di ingegneria istituzionale non permettono all'elettore di contribuire consapevolmente all'elezione dei suoi rappresentanti. Del pari andrebbero privilegiate le soluzioni che esauriscono l'assegnazione dei seggi all'interno delle circoscrizioni, in quanto il recupero dei resti sul piano nazionale può determinare l'assegnazione di seggi in termini pressoché casuali (dal punto di vista dell'elettore);

c) la *soglia di sbarramento*. Il diritto del popolo sovrano ad avere una rappresentanza comporta che questa non sia frammentata poiché "il frazionamento partitico o pseudopartitico è manifestazione, più che di ricchezza di pluralismo sociale, di scadente offerta politica"⁷¹. Ovviamente, la soglia di sbarramento deve essere identificata in rapporto alle dimensioni delle circoscrizioni in modo da essere realmente efficace.

A questi elementi di valutazione di un sistema elettorale si può poi aggiungere il numero dei componenti delle assemblee parlamentari: maggiore è la dimensione dell'assemblea rappresentativa, minore sarà il tasso di trasparenza della legge elettorale in relazione al rapporto che si viene a creare tra rappresentanti e rappresentati. Nel rispetto del divieto del mandato imperativo la sovranità popolare si esprime pienamente solo se gli elettori possono controllare, attraverso un adeguato accesso alle informazioni, i comportamenti politici dei parlamentari eletti. Come è noto, il tema delle riforme istituzionali ed elettorali è, in Italia, al centro del dibattito da lungo tempo; si possono allora riprendere sul punto le osservazioni di Ernesto Bettinelli: "per gli elettori è impossibile conoscere (anche comparativamente) gli eletti, le loro qualità, le loro attività o inattività parlamentari, trovandosi questi dispersi e protetti nella fitta giungla dell'elefantiasi bicamerale. Due assemblee composte complessivamente da 945 membri elettivi impediscono qualsiasi trasparenza, l'effettiva conoscibilità dei comportamenti politici; favoriscono aggregazioni (e decisioni) politicamente *irresponsabili*"⁷². Il dato italiano è poco incoraggiante: la Camera dei deputati, con i suoi 630 seggi, è la seconda assemblea rappresentativa per dimensioni in Europa, superata soltanto dalla *House of Commons* britannica (650 seggi) che, però, non è affiancata da un'altra assemblea elettiva. Anche in Francia e Germania, a fronte di una popolazione più ampia, il *Bundestag* e l'*Assemblée nationale* sono leggermente meno ampi se confrontati con la Camera dei deputati⁷³.

⁷⁰ Secondo il Tribunale costituzionale tedesco si è qui di fronte a una applicazione del principio di libertà ed eguaglianza del voto: "Dalla garanzia di un'elezione generale, diretta, libera ed eguale ai sensi dell'art. 38 par. 1 della Legge fondamentale deriva l'obbligo costituzionale per il legislatore di istituire un procedimento elettorale in cui l'elettore può riconoscere quali persone si candidano per un mandato parlamentare e come la propria scelta di voto può determinare il successo o l'insuccesso del candidato. Il procedimento dell'attribuzione del mandato deve essere dunque libero da effetti arbitrari o contrastanti", BVerfGE, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, par. 56.

⁷¹ E. Bettinelli, *Tre approcci al riformismo costituzionale. La via "prudente" del metodo pedagogico-integrativo e la rivalutazione della rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, 1992, n. 2, p. 221-222.

⁷² E. Bettinelli, *op. loc. ult. cit.*

⁷³ Si riporta di seguito il numero di seggi di cui si compongono le camere basse o le assemblee unicamerale dei Paesi analizzati: Austria 183 (*Nationalrat*); Belgio 150 (*Chambre des Représentants*); Bulgaria 240 (*Narodno Sobranie*); Cipro 56 (*Vouli Antiprosopon*); Croazia max 160 (*Sabor*); Danimarca 179 (*Folketing*); Estonia 101 (*Riigikogu*); Finlandia 200 (*Eduskunta*); Francia 577 (*Assemblée nationale*); Germania 598 + max 15 (*Bundestag*), nella legislatura attuale i seggi sono 622; Grecia 300 (*Vouli Ton Ellinon*); Irlanda 166 (*Dáil*); Islanda 63 (*Althingi*); Lettonia 100 (*Saeima*); Lituania 141 (*Seimas*); Lussemburgo 60 (*Chambre des Députés*); Malta 69 (*Il-Kamra Tad-Deputati*); Norvegia 169 (*Storting*); Paesi bassi 150 (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*); Polonia 460 (*Sejm*); Portogallo 230 (*Assembleia da República*); Regno Unito 650 (*House of Commons*); Rep. Ceca 200 (*Poslanecká sněmovna*); Romania 332 (*Camera Deputaților*); Slovacchia 150 (*Národná rada*); Slovenia 90 (*Državni zbor*); Spagna 350 (*Congreso de los Diputados*); Svezia 349 (*Riksdag*); Svizzera 200 (*Consiglio nazionale*); Ungheria 199 (*Országgyűlés*).

Anche la stabilità nel tempo del sistema elettorale può essere considerata un valore degno di protezione: solo una legge elettorale di lunga durata è in grado di interagire con il sistema dei partiti al fine di consolidare e rafforzare la forma di governo; ovviamente a condizione di essere di per sé idonea allo scopo. Ne sono un chiaro esempio la legge elettorale tedesca che affianca e integra la forma di governo del cancellierato e la legge maggioritaria a doppio turno della V Repubblica francese. È interessante ricordare, tuttavia, che la stessa V Repubblica non è stata immune dalla tentazione di modificare il sistema elettorale per ottenere un vantaggio politico immediato: lo dimostra la vicenda della parentesi proporzionalista imposta da Mitterrand per limitare la sconfitta del partito socialista alle elezioni del 1986. Quella legge proporzionale fu però subito abrogata in modo da recuperare la logica del semipresidenzialismo e tornare al sistema maggioritario a doppio turno sin dalle elezioni anticipate del 1988.

In Francia e Germania si può quindi riscontrare un felice incontro di leggi elettorali e forme di governo reciprocamente complementari, indipendentemente da qualsiasi prescrizione di carattere costituzionale relativa alla legge elettorale. Questi sistemi si reggono sulla forza convergente di forme di governo efficaci combinate con leggi elettorali capaci di produrre maggioranze stabili nel tempo.

L'Italia, invece, attraversa una transizione politico-istituzionale che dura da circa venti anni e che è stata segnata da tre diversi sistemi elettorali nel breve arco di tempo che va dal 1992 (legge proporzionale) al 2006 e al 2008 (premio di maggioranza, legge Calderoli), passando attraverso le elezioni "para-maggioritarie" del 1994, del 1996 e del 2001 (legge Mattarella), con una forma di governo parlamentare da tutti criticata e tanto flessibile da potersi adeguare a qualsiasi dinamica elettorale, senza però garantire una *normalità* di funzionamento e una minima stabilizzazione del sistema politico⁷⁴.

Nel quadro costituzionale italiano, la legge elettorale rientra a pieno titolo fra le scelte di carattere politico-congiunturale, a differenza di quanto accade nel grande maggioranza degli ordinamenti europei. Ciò non toglie, tuttavia, che si debba rispettare la coerenza fra la forma di governo e la legge elettorale. Si tratta di due variabili interconnesse e bene sarebbe che il revisore della Costituzione e il legislatore avessero la capacità di identificare un modello complessivo e di realizzarlo, uniformandosi a un irrinunciabile principio di coerenza.

* Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università di Teramo

⁷⁴ Sul punto v. la lucida analisi e la proposta di riforma che ne consegue di V. Onida, G. Sartori, F. Bassanini, S. Passigli, *Per una legge elettorale più europea*, in *Corriere della sera*, 9 settembre 2010, p. 46 che, da un lato, ritengono "inaccettabili e infondate interpretazioni che tendano ad accreditare la prevalenza sulla Costituzione vigente di una presunta 'Costituzione materiale' basata sulla elezione diretta del Governo o del Presidente del Consiglio", dall'altro, propongono una riforma elettorale che "deve seguire quattro principi: superamento dell'anomalia del premio di maggioranza (che non è presente in nessuna democrazia occidentale); ripristino di un rapporto tra eletti e territorio; equilibrio tra rappresentanza e governabilità; riduzione della frammentazione".