

5. I sistemi elettorali

A) Generalità

- Si possono definire come quel *complesso di regole* e di procedure che:
- determinano le modalità con cui gli *elettori esprimono il loro voto*;
 - concedono ai partiti presentatisi alle elezioni la *rappresentanza parlamentare*;
 - dettano le modalità con cui i *voti* vengono tradotti in *seggi*.

È comunque importante distinguere tra *formula elettorale* e *sistema elettorale*. La prima riguarda solo il meccanismo di traduzione dei voti in seggi; il secondo concerne *anche* la ripartizione delle circoscrizioni, la disciplina dell'informazione politica, della propaganda elettorale etc.

B) Formule elettorali

Vi è un accordo generale fra gli autori sull'esistenza di *tre tipi* di formule elettorali, ciascuna con le sue varianti. Esse sono:

1. **formule a maggioranza assoluta (majority)**: richiedono la *maggioranza assoluta* dei suffragi validamente espressi (ossia la metà più uno dei voti) per l'attribuzione del seggio. Esse operano in circoscrizioni cosiddette *unitarie nominali*, nelle quali cioè viene eletto un solo candidato. Difficilmente si ricorre a tali formule allo *stato puro* perché possono produrre situazioni di stallo, nelle quali nessun partito o candidato riesce a raggiungere il *quorum* necessario per aggiudicarsi il seggio in palio.

Tra i correttivi che possono essere utilizzati per ovviare a tali evenienze rientra quello che si è adottato nella V Repubblica francese, vale a dire la previsione di un *secondo turno* in cui si procede ad un *ballottaggio* fra i candidati che abbiano conseguito almeno il 12,5% dei voti (questa formula è definita «*maggioritaria con ballottaggio*»);

2. **formule a maggioranza relativa (plurality)**: anche esse operano in circoscrizioni uninominali e richiedono la *maggioranza relativa* (ossia un numero di voti superiore a quello ottenuto dagli altri per l'assegnazione del seggio). È questa la formula adottata per le elezioni della Camera e del Senato, sia pur con delle correzioni in senso proporzionalistico.

Esse presentano vari inconvenienti:

- in primo luogo *non* consentono a tutte le forze politiche del Paese di essere rappresentate nelle Assemblee (inconvenientemente comune, peraltro, anche alle formule ispirate al *majority*);
- in secondo luogo la maggioranza dei seggi può andare ad un partito che, di fatto, ha riportato un minor numero totale di voti.

Così, ad esempio, in Gran Bretagna, nelle elezioni del 1951, è accaduto che il partito conservatore, essendosi assicurato la maggioranza dei collegi (per lo più con uno scarto di voti assai esiguo), risultasse vincitore alle elezioni, pur avendo riportato —

in cifra assoluta, e su scala nazionale — un numero di suffragi inferiore rispetto a quello conseguito dal suo maggior avversario, il partito laburista (il quale, naturalmente, si era aggiudicato i suoi seggi con un distacco di voti tanto più ampio, quanto in realtà inutile);

- in terzo luogo possono creare divari sensibili tra il numero complessivo dei suffragi che un partito riceve ed il numero dei propri rappresentanti in Parlamento.

Anche in questo caso può tornare utile l'esempio britannico: in tale Stato da anni il partito liberale ottiene una percentuale di consensi oscillante tra il 15 ed il 20% ma non riesce ad eleggere che pochi deputati in quanto i suoi candidati giungono per lo più secondi o terzi nelle rispettive circoscrizioni. Al contrario, partiti fortemente radicati in una regione sono in grado di eleggere lo stesso numero di deputati con molti meno voti (come il Partito Nazionalista Scozzese);

3. **formule proporzionali**: esse si propongono di assicurare a ciascun partito un numero di seggi rapportato alla sua forza politica e alla *distribuzione effettiva* degli elettori su tutto il territorio nazionale. Consentono, inoltre, una *adeguata rappresentanza delle forze politiche minoritarie* che, invece, i sistemi maggioritari tendono a penalizzare.

6. Il sistema elettorale per la Camera e per il Senato

A) Generalità

Il sistema elettorale adottato in Italia per l'elezione del Parlamento non è indicato nella Carta costituzionale, che demanda alla legislazione ordinaria il compito di disciplinare tale materia. Nell'immediato dopoguerra fu adottato un sistema rigidamente proporzionalistico; tuttavia tale sistema è degenerato, con l'andare del tempo.

Tale sistema elettorale, infatti, contribuiva a creare una grave instabilità governativa, rendendo difficile la formazione di una solida maggioranza in grado di sostenere l'Esecutivo. Il metodo proporzionale favorisce la frammentazione del sistema partitico, causando la proliferazione di una miriade di forze politiche, con inevitabile dispersione del consenso elettorale. L'effetto principale del proporzionalismo in Italia è stato l'affermarsi della *partitocrazia* che ha spezzato ogni legame tra i partiti e la società civile. L'esperienza ha dimostrato che i Governi, frutto di estenuanti negoziati tra le *lobby* politiche, trovavano la loro legittimazione non tanto nel voto popolare, quanto nei referenti delle segreterie dei partiti. Inoltre, il ricorso al «*voto di preferenza*» aveva determinato la suddivisione interna dei partiti in forti correnti in lotta tra loro per la *leadership*.

Per questo motivo, sotto l'incalzare della pressione popolare espressa attraverso il *referendum* del 1991, abrogativo della preferenza unica, e il *referendum* del 18 aprile 1993, abrogativo della legge elettorale del Senato, il Parlamento ha varato due nuove leggi elettorali (leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277, rispettivamente per il Senato e la Camera) che, mediante una chiara scelta di campo in favore della formula maggioritaria (seppur con correttivi di tipo proporzionalistico), rappresentano un allineamento del nostro Paese ai modelli prevalenti su scala europea.

B) Il procedimento elettorale

- La fase della votazione è preceduta da una serie di passaggi che hanno come finalità principale quella di garantire un corretto, equo e regolare svolgimento delle operazioni elettorali. Tali passaggi sono:
- **convocazione dei comizi elettorali.** È effettuata dal *Presidente della Repubblica* con decreto, ed è *atto dovuto*, poiché l'art. 61 Cost. prescrive che le elezioni delle nuove Camere abbiano luogo entro 70 giorni dalla fine delle precedenti;
 - **presentazione delle candidature.** Prevede il *deposito al Ministero dell'Interno*, da parte dei partiti o gruppi politici organizzati, dei *contrassegni di lista*, assieme alla *denominazione* del partito o gruppo, la *sottoscrizione delle candidature* nei collegi uninominali da parte degli elettori, l'*accertamento* della regolarità delle candidature e la *diffusione* delle stesse nonché delle liste;
 - **svolgimento della campagna elettorale.** Si apre al momento dello *scioglimento* delle precedenti Camere. La sua durata è stata ridotta da 70 a 45 giorni (legge n. 136 del 1976) per evitare al Paese una eccessiva «assenza».
 - Nel corso della campagna elettorale devono essere rispettate le disposizioni della L. 22-2-2000, n. 28 (cd. *legge sulla par condicio*), il cui obiettivo è quello di assicurare un accesso imparziale ai mezzi di informazione e parità di trattamento tra i soggetti politici, attribuendo a ciascuno un adeguato spazio di comunicazione e propaganda.
 - Innanzi tutto la L. 28/2000 prevede che il contatto tra i partiti politici e gli elettori deve essere semplificato dall'allestimento di idonei programmi di comunicazione politica. Tali sono i programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche, come i dibattiti, le tribune politiche, le tavole rotonde e le interviste, nel corso dei quali devono confrontarsi tutti i soggetti politici. Le concessionarie radiofoniche e televisive nazionali saranno obbligate ad organizzare programmi di comunicazione politica, ai quali è assicurata una partecipazione gratuita.
 - Inoltre, durante la campagna elettorale, e fino alla chiusura delle operazioni di voto, in qualunque trasmissione radiotelevisiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze politiche. Lo stesso divieto si estende alle amministrazioni pubbliche che non devono svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quella indispensabile ad assolvere le loro funzioni. Nei 15 giorni precedenti la data delle votazioni è vietato diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori;
 - **costituzione dei seggi elettorali.** Apposti *organi comunali* nominano il personale dei singoli seggi elettorali, avvalendosi dell'*Albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale* istituito in ogni Comune (L. 8-3-1989, n. 95, modificata dalla legge 21-3-1990, n. 53).
 - Presso la cancelleria di ciascuna Corte d'Appello è istituito anche l'*Albo delle persone idonee all'ufficio di presidente di seggio elettorale*. Le iscrizioni a tale Albo sono subordinate al possesso del titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria;
 - **consegna a tutti gli elettori della tessera elettorale.** Tale tessera viene inviata agli elettori a cura dei competenti uffici comunali ed il suo possesso abilita all'esercizio del voto. Nel caso in cui non sia stata recapitata, può essere personalmente ritirata dall'elettore presso l'apposito Ufficio comunale;
 - **votazione.** L'elettore non può accedere ai seggi elettorali se non è in possesso della tessera elettorale e non può votare se non presenta un documento di identità personale (anche scaduto).
 - La votazione si tiene in due giorni: la domenica ed il lunedì fino alle ore 15,00 (art. 1, L. 16-4-2002, n. 62);

— **scrutinio e proclamazione dei risultati e controlli.** Segue alla votazione, e costituisce la fase di *accertamento* dei risultati elettorali. Il lavoro di scrutinio inizia poco dopo la chiusura dei seggi e prosegue *ininterrottamente* fino alla chiusura delle operazioni, alla verifica e computo dei risultati, e alla consegna delle schede (in buste sigillate) e del verbale dei risultati agli uffici elettorali.

L'*ufficio elettorale circoscrizionale*, ricevute le schede scrutinate dai presidenti dei vari seggi, controlla i calcoli effettuati e dà proclamazione dei risultati.

7. Formazione della Camera dei deputati

A) Generalità

In base alla L. 4 agosto 1993, n. 271, dei 630 deputati, 475 vengono eletti in *collegi uninominali* mentre i restanti 155 vengono scelti *all'interno delle liste presentate dai diversi partiti politici*. L'assegnazione di una specifica quota di seggi con il metodo proporzionale è stata voluta al fine di mitigare gli eccessi del sistema maggioritario puro.

B) Suddivisione territoriale

Per le elezioni alla Camera dei deputati il territorio nazionale è suddiviso in 27 *circoscrizioni elettorali* che in linea di massima coincidono con i confini delle Regioni: soltanto la Sicilia, il Piemonte, il Veneto, la Lombardia, la Campania ed il Lazio hanno più circoscrizioni elettorali. Ogni circoscrizione è a sua volta suddivisa in tanti collegi uninominali quanti sono i deputati ad essa assegnati (475): per la quota proporzionale la ripartizione avviene, invece, avendo come riferimento l'intera circoscrizione.

C) Schede e votazioni

Ogni elettore riceve due schede sulle quali deve esprimere due diversi voti. Sulla prima deve scegliere il candidato fra quelli presentatisi nel suo collegio (uninomiale) che intende sostenere; sulla seconda deve indicare il partito prescelto ai fini dell'assegnazione dei seggi con il sistema proporzionale, senza esprimere preferenze fra i candidati (cd. *lista bloccata*). Il numero dei candidati varia da un minimo di 1 ad un massimo di 4, a seconda dell'ampiezza della Circoscrizione.

D) Ripartizione dei seggi

a) Con la formula uninominale

La ripartizione dei 475 seggi da attribuire con il sistema uninominale è molto semplice: in ogni collegio vince il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. Ogni candidato può presentarsi in un solo collegio uninominale ma può cumulare tale candidatura con quella proposta nelle liste per la ripartizione proporzionale fino ad un massimo di tre diverse circoscrizioni. Se nel corso della legislatura il deputato eletto in un collegio uninominale muore o si dimette, si dovrà procedere ad una nuova elezione nel collegio di appartenenza: si tratta delle *cd. elezioni suppletive*, ben note nella tradizione elettorale anglosassone e che spesso rappresentano un importante indicatore del consenso di cui gode l'Esecutivo.

b) Con la formula proporzionale

L'assegnazione dei restanti 155 seggi inchiude un procedimento alquanto complesso, che rispecchia in vari punti il sistema precedentemente in vigore. Esso si articola nelle seguenti fasi:

- in ogni circoscrizione viene calcolata la *cifra elettorale circoscrizionale*, ovvero la somma dei voti validi ottenuti da ciascuna lista con la seconda scheda;

MATTA BELLUM

per le liste che hanno ottenuto l'elezione di candidati ad esse collegati nei collegi elettorali, dalla cifra circoscrizionale va sottratto, per ogni candidato eletto, un numero di voti pari a quello ottenuto dal candidato arrivato secondo nei collegi uninominali, aumentato di 1 (scorporo). Se tale numero di voti, tuttavia, è inferiore al 25% dei voti validi espressi nel collegio uninominale, si sottrae il 25%, a meno che il candidato vincente nel collegio uninominale non abbia, lui stesso, ottenuto meno del 25% dei voti validi. In tal caso, infatti, sono sottratti tutti i voti ottenuti dal candidato vincente.

Il meccanismo risulterà più semplice con un esempio. Immaginiamo che la lista A abbia ottenuto, a livello circoscrizionale, 10.000 voti. La stessa lista ha eletto un proprio candidato in un collegio uninominale, da cui sono scaturiti i seguenti risultati:

candidato lista A = 1200 voti
candidato lista B = 450 voti
candidato lista C = 350 voti

In teoria, dalla cifra elettorale circoscrizionale della lista A sarebbero da sottrarre un numero di voti pari a quelli del secondo piazzato più uno (ovvero $450 + 1 = 451$). Ma quest'ultima cifra non rappresenta il 25% dei voti validamente espressi (cioè $1200 + 450 + 350 = 2000$) per cui alla lista A dovrà essere sottratto $1/4$ di 2000 ovvero 500 voti.

Se il candidato eletto nel collegio uninominale è sostenuto da più liste la detrazione deve avvenire proporzionalmente per ciascuna lista tenendo conto dei voti ottenuti nell'ambito del collegio uninominale.

Riprendendo l'esempio precedente è possibile ipotizzare che il candidato vincitore fosse sostenuto da tre liste che abbiano ottenuto i seguenti voti nel collegio (i voti ricevuti dalle liste non coincidono necessariamente con quelli del candidato eletto poiché, come si ricorderà, si vota su due diverse schede per cui è possibile esprimere anche indicazioni diverse):

lista A1 = 800 voti
lista A2 = 700 voti
lista A3 = 500 voti

Tale cifra dev'essere moltiplicata per il numero dei voti da detrarre (500) e divisa per il numero complessivo dei voti ottenuti dalle tre liste nel loro insieme (2000): il risultato rappresenterà il numero di voti da detrarre a ciascuna lista.

lista A1 - $800 \times 500 / 2000 = 200$
lista A2 - $700 \times 500 / 2000 = 175$
lista A3 - $500 \times 500 / 2000 = 125$

Per quanto riguarda questo complicato meccanismo di deduzione dei voti, meglio noto come **scorporo**, sono da fare due precisazioni:

- la finalità dello scorporo*. Esso mira ad evitare che la stessa lista che ha già eletto propri candidati a livello uninominale possa poi indirettamente giovare di quei suffragi per vedersi attribuire un numero elevato di seggi con il sistema proporzionale. Poiché quest'ultimo è mirato ad assicurare una certa rappresentanza parlamentare anche alle forze politiche minoritarie, che difficilmente possono conquistare successi nei collegi uninominali, è necessario penalizzare, in questa seconda fase, le liste più forti;
- perché lo scorporo dei voti del secondo candidato e non dell'eletto*. Questa norma è intesa ad evitare che i candidati che concorrono per la ripartizione proporzionale dei seggi possano contrastare i candidati della loro stessa lista nei collegi uninominali. Poiché il meccanismo dello scorporo opera nel senso di penalizzare quelle liste che nei collegi uninominali hanno conseguito più voti, potrebbe crearsi una competizione tra candidati della stessa lista. Il problema è parzialmente superato facendo riferimento ai voti ottenuti da un candidato di una lista avversaria;

i voti riportati dalle singole liste a livello circoscrizionale vengono sommati a livello nazionale, ottenendo in tal modo la **cifra elettorale nazionale**. In questa fase opera la **clausola di sbarramento** (presente, ad esempio, nel sistema elettorale tedesco) che esclude dalla ripartizione dei seggi quelle liste che, a livello nazionale, hanno ottenuto meno del 4% dei voti validamente espressi;

vengono sommati i voti di tutte le liste non escluse dalla clausola di sbarramento: questa

somma è poi suddivisa per il numero dei seggi da assegnare per ottenere il **quoziente elettorale nazionale**. I voti ottenuti da ciascuna lista saranno poi divisi per quest'ultima cifra ottenendo così il numero dei seggi alla lista stessa spettanti.

Se ad esempio tre liste hanno ottenuto complessivamente 31.000 voti (lista A = 16.650, lista B = 8.500, lista C = 5.850), bisogna dividere questa cifra per il numero dei seggi da assegnare (155) ottenendo il quoziente elettorale nazionale

$31.000 / 155 = 200 =$ quoziente elettorale nazionale

Si procede poi ad assegnare i seggi a ciascuna lista dividendo i voti che quest'ultima ha riportato per il quoziente elettorale nazionale.

lista A = $16.650 / 200 = 83$ seggi assegnati resto voti 50

lista B = $8.500 / 200 = 42$ seggi assegnati resto voti 100

lista C = $5.850 / 200 = 29$ seggi assegnati resto voti 50

Il restante seggio non ancora assegnato sarà attribuito alla lista che ha ottenuto il maggior resto (nel nostro esempio la lista B);

dopo la ripartizione i seggi vengono distribuiti nelle varie circoscrizioni con una operazione simile a quella già esaminata a livello nazionale.

8. Formazione del Senato della Repubblica

A) Generalità

La legge elettorale per il Senato era stata in pratica già «scritta» dal referendum del 18 aprile 1993. La legge 4 agosto 1993, n. 276 ha rispecchiato fedelmente i risultati della consultazione popolare dando tuttavia organicità alla materia ed inserendovi alcune novità. Il testo della legge è successivamente confuito nel Testo Unico delle leggi per l'elezione del Senato approvato con D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533.

Anche i 315 senatori sono quindi eletti per il 75% circa (232 seggi) in collegi uninominali e per il restante 25% (83 seggi) con metodo proporzionale.

B) Suddivisione territoriale

Le circoscrizioni per l'elezione del Senato della Repubblica coincidono, per dettato costituzionale (art. 57), con i confini delle Regioni: queste ultime sono suddivise in tanti collegi uninominali quanti sono i senatori da eleggere con questa formula.

C) Schede e votazioni

A differenza di quanto avviene per l'elezione della Camera, al Senato è consegnata all'elettore una sola scheda sulla quale è presente il contrassegno (non più di uno) di affiliazione politica del candidato ed il suo nome per esteso: l'elettore può scegliere soltanto un nominativo tra quelli presenti, votando in questo modo sia per l'assegnazione del seggio nel proprio collegio uninominale che per la ripartizione della quota proporzionale.

D) Ripartizione dei seggi

a) Con la formula uninominale

Così come per la Camera, anche per il Senato 232 candidati sono eletti in collegi uninominali, con un sistema che nei Paesi anglosassoni è noto come *first past the post* (espressione ripresa dall'ippica con cui si indica il cavallo che per primo ha superato il palo che segna l'arrivo): in pratica vince chi ha ottenuto anche soltanto un voto in più del secondo.

Anche in questo caso il decesso o le dimissioni di un senatore portano ad elezioni suppletive nel suo collegio.

b) Con la formula proporzionale

La ripartizione dei seggi con il metodo proporzionale avviene a livello regionale e non nazionale.

La procedura è identica a quella già adottata con la precedente legge elettorale, con la rilevante novità dello *scorporo*. Dalla somma dei voti ottenuti dai diversi candidati di ciascuna lista vanno, infatti, sottratti quelli di coloro che sono risultati eletti, con metodo maggioritario, nel proprio collegio. Si tratta in questo caso di uno scorporo *totale* e non parziale (come abbiamo visto, invece, per la Camera, dove vengono sottratti i voti del secondo piazzato o, alternativamente, il 25% dei voti). Non esiste alcun tipo di sbarramento, anche se la base regionale e il numero ridotto di seggi da assegnare tagliano fuori di fatto le forze politiche minori.