

769

www.freenewsonline.it

i dossier

www.freefoundation.com

I SISTEMI ELETTORALI. MODELLI A CONFRONTO

21 dicembre 2013

a cura di Renato Brunetta

INDICE

1. Il sistema elettorale vigente fino al 2005: il MATTARELLUM
2. Il sistema elettorale introdotto nel 2005: il “PORCELLUM”
3. Il sistema elettorale spagnolo
4. Il sistema elettorale tedesco
5. La proposta di Luciano Violante
6. Il “Sindaco d’Italia”

1. IL SISTEMA ELETTORALE VIGENTE FINO AL 2005: IL MATTARELLUM

3

- A partire dal secondo dopoguerra e per oltre quarant'anni, in Italia è stato utilizzato, per le elezioni politiche, un sistema elettorale di tipo proporzionale.
- Nel 1993, con la prima riforma elettorale, è stato introdotto sia alla Camera sia al Senato – pur con alcune differenze – un **sistema misto a prevalenza maggioritaria**, che prevedeva l'assegnazione del 75 per cento dei seggi in collegi uninominali e la restante parte in modo proporzionale con una soglia di sbarramento del 4 per cento (**c.d. Mattarellum**).
- Tale sistema ha trovato applicazione nelle elezioni politiche del 1994, del 1996 e del 2001.

1. IL SISTEMA ELETTORALE VIGENTE FINO AL 2005: IL MATTARELLUM

4

- Il sistema, introdotto dalle leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, era caratterizzato dall'elezione di tre quarti dei deputati e tre quarti dei senatori con sistema maggioritario a turno unico nell'ambito di collegi uninominali (**475 collegi per la Camera, e 232 per il Senato**).
- L'attribuzione di questo primo gruppo di seggi avveniva molto semplicemente in base ad un sistema maggioritario a turno unico: veniva eletto parlamentare il candidato che avesse riportato la maggioranza relativa dei suffragi nel collegio.
- Nessun candidato poteva presentarsi in più di un collegio.

1. IL SISTEMA ELETTORALE VIGENTE FINO AL 2005: IL MATTARELLUM

5

- I **rimanenti seggi** erano invece assegnati con un **metodo tendenzialmente proporzionale**, funzionante però con meccanismi differenziati fra le due assemblee: alla Camera ripartendoli, nelle 26 circoscrizioni, tra le liste concorrenti che avessero superato la soglia del 4 per cento dei voti in ambito nazionale; al Senato, ripartendoli tra gruppi di candidati in proporzione ai voti conseguiti nei collegi di ciascuna regione dai candidati non eletti.
- Prima di procedere alla ripartizione della quota proporzionale dei seggi, venivano sottratti i voti conseguiti a livello uninominale, totalmente al Senato e parzialmente alla Camera (c.d. **scorporo**).

1. IL SISTEMA ELETTORALE VIGENTE FINO AL 2005: IL MATTARELLUM

6

- Quanto alle modalità di votazione, a differenza del Senato, l'elettore esprimeva per la Camera due voti su due diverse schede: una per i candidati nei collegi uninominali, l'altra per le liste concorrenti alla quota proporzionale dei seggi.

1. IL SISTEMA ELETTORALE VIGENTE FINO AL 2005: IL MATTARELLUM

7

IL MATTARELLUM

- **Sistema misto a prevalenza maggioritaria**, prevedeva l'assegnazione del 75% dei seggi in collegi uninominali e la restante parte in modo proporzionale con una soglia di sbarramento del 4%.
- Caratterizzato dall'elezione di 3/4 dei deputati e 3/4 dei senatori con **sistema maggioritario a turno unico** nell'ambito di collegi uninominali (**475 collegi per la Camera, e 232 per il Senato**): veniva eletto parlamentare il candidato che avesse riportato la maggioranza relativa dei suffragi nel collegio. Nessun candidato poteva presentarsi in più di un collegio.

1. IL SISTEMA ELETTORALE VIGENTE FINO AL 2005: IL MATTARELLUM

8

IL MATTARELLUM

- I **rimanenti seggi** erano invece assegnati con un **metodo tendenzialmente proporzionale**:
 - ▣ alla **Camera** ripartendoli, nelle 26 circoscrizioni, tra le liste concorrenti che avessero superato la soglia del 4% dei voti in ambito nazionale;
 - ▣ al **Senato**, ripartendoli tra gruppi di candidati in proporzione ai voti conseguiti nei collegi di ciascuna regione dai candidati non eletti.

1. IL SISTEMA ELETTORALE VIGENTE FINO AL 2005: IL MATTARELLUM

9

IL MATTARELLUM

- Prima di procedere alla ripartizione della quota proporzionale dei seggi, venivano sottratti i voti conseguiti a livello uninominale, totalmente al Senato e parzialmente alla Camera.
- Il sistema **non comprende l'elezione dei deputati della circoscrizione Estero**, introdotta dalla prescrizione di cui all'art. 56, comma 2, della Costituzione (così come modificato dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1).

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

10

- Con la **legge n. 270 del 2005**, si è ritornati ad un sistema di tipo **proporzionale**, notevolmente diverso tuttavia da quello vigente prima del 1993.
- I principali elementi che caratterizzano l'attuale sistema sono:
 - ▣ la possibilità delle liste di aderire a **coalizioni**, indicando previamente il nome del **leader** della coalizione (in tal modo sostanzialmente indicato quale candidato a presiedere l'Esecutivo);
 - ▣ la previsione di un articolato sistema di **soglie di sbarramento**;
 - ▣ l'attribuzione di un **premio di maggioranza** alla coalizione (o lista) vincente;

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

11

- ▣ Non è prevista l'espressione del voto di **preferenza**, e l'ordine degli eletti è dato dalla successione dei candidati in ciascuna lista.

- Per poter accedere all'assegnazione dei seggi alla **Camera**, sono previste **soglie** calcolate sul totale dei voti validi a livello nazionale:
 - ▣ 10 per cento per le coalizioni;
 - ▣ 2 per cento per le singole liste che aderiscono ad una coalizione;
 - ▣ al 4 per cento per le liste non coalizzate e per quelle le cui coalizioni non hanno raggiunto il 10 per cento.

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

12

- Per il **Senato** le percentuali di soglia sono più alte: rispettivamente il 20, il 3 e l’8 per cento e sono calcolate **su base regionale**, anziché a livello nazionale.
 - ▣ 20 per cento per le coalizioni;
 - ▣ 3 per cento per le singole liste che aderiscono ad una coalizione;
 - ▣ 8 per cento per le liste non coalizzate e per quelle le cui coalizioni non hanno raggiunto il 20 per cento.

- Il **premio di maggioranza** è attribuito secondo modalità sensibilmente diverse tra i due rami del Parlamento. Non è comunque previsto alcun *quorum* minimo per l’attribuzione del premio di maggioranza che è assegnato alla coalizione (o alla lista) più votata.

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

13

- Alla **Camera**, il **premio** è assegnato alla coalizione di liste (o lista singola) più votata **a livello nazionale**.
- Il premio consiste nell'assegnazione di un certo numero di seggi necessario a raggiungere la quota di 340 deputati su 630: se la coalizione che ottiene più voti con il calcolo dei seggi assegnati non raggiunge o supera tale soglia, **le vengono comunque garantiti 340 seggi**.

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

14

- **Al Senato**, il premio di maggioranza è attribuito **a livello regionale**: in ciascuna regione (tranne Molise, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, regioni per le quali vigono disposizioni particolari) viene assegnato alla coalizione (o alla lista) più votata in quella regione il numero di seggi necessario a raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione (esempio: nella regione Abruzzo, che ha a disposizione 7 seggi, alla coalizione che ottiene il maggior numero di voti vengono assegnati automaticamente il 55 per cento dei seggi, e, quindi, 4 seggi).
- I seggi sono ripartiti tra le regioni in proporzione alla popolazione residente, ma nessuna regione può avere meno di sette senatori, tranne la Valle d'Aosta, che ne ha uno, e il Molise, che ne ha due.

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

15

- Una diversa disciplina elettorale è prevista per la rappresentanza dei cittadini italiani **residenti all'estero** (sei senatori e dodici deputati eletti con metodo **proporzionale** in una apposita “circoscrizione Estero”) ai sensi della L. 459/2001.
- Sono altresì previste specifiche disposizioni per talune **regioni** (Molise, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) caratterizzate da bassa popolazione o dalla presenza di consistenti minoranze linguistiche.

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

16

IL PORCELLUM

- **Sistema proporzionale.** Dà la possibilità alle liste di aderire a coalizioni, indicando previamente il nome del leader della coalizione e prevede un articolato sistema di **soglie di sbarramento** calcolate sul totale dei voti validi a livello nazionale:
 - 10% per le coalizioni;
 - 2% per le singole liste che aderiscono ad una coalizione;
 - al 4% per le liste non coalizzate e per quelle le cui coalizioni non hanno raggiunto il 10%;
 - per il **Senato** le percentuali di soglia sono più alte: rispettivamente il 20, il 3 e l'8% e sono calcolate **su base regionale**, anziché a livello nazionale.

2. IL SISTEMA ELETTORALE INTRODOTTO NEL 2005: IL “PORCELLUM”

17

IL PORCELLUM

- Prevede l’attribuzione di un **premio di maggioranza** alla coalizione (o lista) vincente ma non prevede l’espressione del voto di preferenza, e l’ordine degli eletti è dato dalla successione dei candidati in ciascuna lista.
 - alla **Camera** il premio (numero di seggi necessario a raggiungere la quota di 340 deputati su 630) è assegnato alla coalizione di liste (o lista singola) più votata a **livello nazionale**;
 - al **Senato** il premio di maggioranza è attribuito a **livello regionale**.

3. IL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

18

IL SISTEMA SPAGNOLO

- Il **Congreso** spagnolo è eletto a suffragio universale diretto sulla base di un sistema proporzionale a livello circoscrizionale; il sistema elettorale spagnolo ha quindi **due pilastri**: il **meccanismo proporzionale** dentro ogni circoscrizione (senza che esse comunichino tra di loro, mettendo in comune i resti) e un **numero molto elevato di circoscrizioni** (52, in corrispondenza circa del territorio delle province).

3. IL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

19

IL SISTEMA SPAGNOLO

- Considerando che i deputati del *Congreso* (cioè della Camera che esprime la fiducia) sono 350, il numero di rappresentanti che si eleggono in ogni circoscrizione è molto basso: varia da 1 (solo a Melilla e Ceuta), fino agli oltre 30 di Madrid e Barcellona. In molte circoscrizioni i seggi sono, tre, quattro o cinque. **La media è di sette seggi.**

3. IL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

20

IL SISTEMA SPAGNOLO

- Il ridotto numero di seggi assegnati da una circoscrizione fa sì che, per circa un terzo di queste, **abbiano possibilità di conseguire una rappresentanza parlamentare soltanto le liste che ottengano intorno al 20-30 per cento dei voti espressi nella circoscrizione; per altri due quinti delle circoscrizioni, la soglia elettorale per l'accesso al Congresso di fatto oscilla fra il 10 ed il 20 per cento dei voti espressi nello stesso ambito territoriale.**

3. IL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

21

IL SISTEMA SPAGNOLO

- Agisce pertanto uno **sbarramento implicito molto consistente** che, insieme, alla regola matematica per la conversione dei voti in seggi costituita **dal metodo del divisore d'Hondt**, tende a meglio rappresentare le formazioni più grandi. La legge elettorale prevede anche una **soglia di sbarramento formale del 3% a livello circoscrizionale**. Tale soglia ha effetti limitati: molto più incisivo è l'effetto degli altri elementi prima citati.

3. IL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

22

IL SISTEMA SPAGNOLO

- Questo sistema non penalizza però le formazioni regionali i cui consensi sono concentrati in specifiche circoscrizioni e consente alle formazioni nazionali capaci di superare la soglia del 3 per cento in sede circoscrizionale di conseguire una rappresentanza parlamentare, per cui esso permette di **bilanciare la rappresentatività popolare con la rappresentatività territoriale espressione delle istanze autonomistiche.**

3. IL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

23

IL SISTEMA SPAGNOLO

- Le **liste sono “bloccate”**, senza voto di preferenza ma il numero molto basso di candidati che compongono le liste (come abbiamo visto, nella gran parte delle circoscrizioni solo tre, quattro o cinque) consente comunque un buon rapporto di conoscenza e di relazione tra elettori e candidati.
- Anche se il partito maggiore non ottiene la maggioranza assoluta dei seggi, sono possibili ed efficienti anche Governi di maggioranza relativa, con appoggi esterni dei partiti regionalisti.

4. IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO

24

IL SISTEMA TEDESCO

- Il sistema elettorale tedesco è il meccanismo che determina l'assegnazione dei seggi del **Bundestag**, la Camera bassa.
- I componenti della Camera alta, il **Bundesrat** non sono eletti direttamente ma vengono designati dai singoli governi federati.

4. IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO

25

IL SISTEMA TEDESCO

- Il sistema elettorale in vigore è **un sistema elettorale proporzionale personalizzato con meccanismi di correzione:**
 - ▣ **Proporzionale:** la determinazione della forza politica del Bundestag è determinata secondo il sistema proporzionale a livello nazionale.
 - ▣ **Personalizzato:** la possibilità del voto del candidato del **collegio uninominale** determina un rapporto diretto tra elettore ed eletto.

4. IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO

26

IL SISTEMA TEDESCO

- ▣ **Meccanismi di correzione:** la clausola di sbarramento (5%) e il mandato in sovrannumero altera la rappresentatività proporzionale pura, escludendo i piccoli partiti e permettendo ai candidati vincitori nel collegio uninominale di essere eletti nonostante la forza politica abbia ottenuto un numero inferiore di voti a livello proporzionale privilegiando l'aspetto dell'elezione personale data dall'elettore.

4. IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO

27

IL SISTEMA TEDESCO

- **L'elettore tedesco ha a disposizione due voti** (Erststimme e Zweitstimme).
 - ▣ Con l'**Erststimme** l'elettore vota i candidati nei collegi uninominali. Il numero dei collegi uninominali è pari alla metà del totale dei deputati del Bundestag. Quindi per un totale di 598 abbiamo 299 collegi uninominali suddivisi nei vari Land. Il voto è finalizzato a determinare la rappresentanza personale.
 - ▣ Con il **Zweitstimme** vota le liste dei partiti. Il voto più importante è il secondo, poiché grazie ad esso si viene a determinare sostanzialmente la forza politica nel Bundestag.

4. IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO

28

IL SISTEMA TEDESCO

- Il sistema tedesco **non penalizza le «terze forze» e riesce a produrre alta governabilità solo a due condizioni:** A) che il partito principale della maggioranza di governo vada oltre il 45% dei voti (non succede da 30 anni); B) che i partiti ammessi alla distribuzione dei seggi siano pochi: dal 1961 al 1983 sono stati 4 (Spd, Fdp, Cdu/Csu) ed è andato tutto bene; sono stati 5 (si sono aggiunti i Verdi) dal 1983 al 1990 e le cose sono un po' peggiorate; dal 1990 in poi sono stati 6 (si è aggiunta la sinistra radicale, Pds e poi Linke) e le cose, in termini di governabilità, sono molto peggiorate.

4. IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO

29

IL SISTEMA TEDESCO

- Il modello tedesco non è di per se stesso adeguato a produrre istituzioni decidenti e un regime di piena alternanza. Nonostante l'**elevata soglia di sbarramento (5%)**, il sistema tedesco, che è lo stesso a livello regionale e a livello federale, è **poco compatibile con un bipolarismo alternativo** e decidente perché è un proporzionale “troppo proporzionale”.

5. LA PROPOSTA DI LUCIANO VIOLANTE

30

PROPOSTA VIOLANTE

- Sistema elettorale proporzionale maggioritario con possibilità di ballottaggio nazionale;
- Soglia di **sbarramento al 5%**;
- **Premio di maggioranza al 40-45%** Il premio viene assegnato su base nazionale, alla Camera e al Senato. I seggi per il Senato devono essere attribuiti in base ai voti guadagnati sull'intero territorio nazionale, così da favorire lo stesso tipo di risultato elettorale sia alla Camera che al Senato. La coalizione (o il partito) che raggiunge il 40-45% ottiene il premio di maggioranza del 55%;

5. LA PROPOSTA DI LUCIANO VIOLANTE

31

PROPOSTA VIOLANTE

- Possibilità del **ballottaggio**. Se nessuno raggiunge il 40-45% si va al ballottaggio tra le prime due coalizioni (o partiti);
- Voto di **preferenza** (con la possibilità di una seconda preferenza di genere).

6. IL “SINDACO D’ITALIA”

32

IL SINDACO D’ITALIA

- **Spesso viene evocata come una sorta di “formula magica”**: si chiama il **“Sindaco d’Italia”**, e viene presentata come “toccasana” ai tanti guai che affliggono il sistema politico italiano. Il modello del sindaco d’Italia è quello utilizzato nei comuni, che prevede elezione diretta del sindaco e una coalizione di liste che lo supportano, garantendo una maggioranza in Consiglio comunale. La proposta “renziana” mira quindi ad estendere il sistema elettorale utilizzato per le grandi città al Parlamento, eleggendo il capo del governo come fosse il sindaco. Un mix tra presidenzialismo e semi-presidenzialismo, una **assoluta novità in campo costituzionale**.

6. IL “SINDACO D’ITALIA”

33

IL SINDACO D’ITALIA

- È forse però il caso di togliere le suggestioni comunicative per toccare con mano che cosa può voler dire approvare un sistema elettorale così concepito.
- Riformare la legge elettorale sul modello del sindaco d'Italia avrebbe infatti un **limite importante: esso implicherebbe un intervento di modifica della Costituzione: l'elezione diretta del premier.**

6. IL “SINDACO D’ITALIA”

34

IL SINDACO D’ITALIA

- Come ha avuto modo di argomentare anche il Presidente Emerito della Corte Costituzionale, **Cesare Mirabelli**, “questa linea potrebbe essere perseguita, tenendo però conto del fatto che non è possibile l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, perché la Costituzione attribuisce questa nomina al Presidente della Repubblica”.
- Dunque **se si volesse con una norma stabilire l'elezione diretta del capo del governo, non si potrebbe fare senza modificare la Costituzione.**

6. IL “SINDACO D’ITALIA”

35

IL SINDACO D’ITALIA

- Se invece lo si vuol fare partendo da una **forte indicazione politica che orienta e vincola il Capo dello Stato**, se c’è una maggioranza parlamentare, la legge potrebbe farlo (come tra l’altro in parte è avvenuto nelle elezioni politiche del 2008, con la legge elettorale vigente, quando i partiti hanno chiaramente evidenziato il nome del proprio candidato premier all’interno del simbolo della coalizione, orientando fortemente la futura scelta del Capo dello Stato).

6. IL “SINDACO D’ITALIA”

36

IL SINDACO D’ITALIA

- Nel Messaggero di martedì 17 dicembre, si legge che “la proposta che traduce nel modo più vicino al volere di Renzi l’indicazione del “Sindaco d’Italia”,” è la proposta di legge già depositata e calendarizzata in Commissione Affari costituzionali alla Camera, a prima firma **Michele Nicoletti** (A.C. 1116).

6. IL “SINDACO D’ITALIA”

37

IL SINDACO D’ITALIA

- La proposta prevede un **doppio turno di coalizione** se nessuno al primo turno supera la **soglia del 40 per cento**; affronta il problema del Senato con l’attribuzione del premio sul piano nazionale ma ripartito su base regionale; contempla le **preferenze** ma con apposite e restrittive norme per le spese elettorali; e prevede il **ridisegno di circoscrizioni** più piccole su base provinciale, in modo che la legge assume aspetti più maggioritari.