



IRENE VALENTINO*

OLTRE LE FORMULE:

INTORNO ALLA 'POLIDIMENSIONALITÀ' DEI SISTEMI ELETTORALI**

Abstract [It]: L'articolo si propone di analizzare i principali fattori di disproporzionalità nei sistemi elettorali proporzionali. Partendo dalla variabile dell'ampiezza delle circoscrizioni, sono descritti i casi di Spagna, Italia e Paesi Bassi, che testimoniano come un diverso utilizzo dello strumento possa generare risultati più o meno rispondenti al canone della proporzionalità. Ci si concentrerà quindi sul funzionamento del voto singolo trasferibile ed il voto alternativo, notando la loro particolare capacità disrappresentativa verificatasi nelle esperienze d'Irlanda, Malta ed Australia: i contesti più importanti d'applicazione di questi metodi. Vengono infine prese in considerazione le formule proporzionali del quoziente Imperiali e del divisore Saintè Lague rettificato, presentandone gli aspetti caratteristici e allo stesso tempo 'problematici' con riguardo alla proporzionalità e prevedibilità dei risultati. Nella lettura, si capirà come alcuni sistemi elettorali siano più di altri strumento capace di incidere sul sistema dei partiti, che costituisce il principale destinatario (in beneficio o in svantaggio) di tutti gli effetti disrappresentativi prodotti.

Abstract [En]: The article aims to analyse the main factors of disproportionality in proportional electoral systems. Starting from the variable of the size of the districts, the cases of Spain, Italy and the Netherlands are described, which testify as a different use of the instrument can generate results more or less in line with the canon of proportionality. Then, the focus will be on the functioning of Single Transferable Vote and Alternative Vote, noting their particular lack of representation in the experiences of Ireland, Malta and Australia: the most important contexts of application of these methods. Finally, the proportional formulas of the Imperial quotient and the corrected Saintè Lague divisor are considered, presenting their characteristic and at the same time 'problematic' aspects with regard to the proportionality and predictability of the results. In reading, you will understand how some electoral systems are more than others an instrument capable of affecting the party system, which is the main recipient (for the benefit or disadvantage) of all the anti-competitive effects produced.

Parole chiave: Sistemi elettorali, Formule elettorali, Proporzionalità, Disrappresentatività, Sistemi partitici.

Keywords: Electoral Systems, Electoral Formulas, Proportionality, Mis-representativeness, Party Systems.

SOMMARIO: 1. L'ampiezza delle circoscrizioni come dimensione di un sistema elettorale. – 2. Dimensione delle circoscrizioni e soglie di sbarramento implicite. – 3. Si fa presto a dire proporzionale: i casi di Spagna, Italia e Paesi Bassi. – 3.1. La Spagna. – 3.2. L'Italia. – 3.3. I Paesi Bassi. – 4. I livelli di proporzionalità nel sistema a voto singolo trasferibile e nel voto alternativo. – 5. Effetti distorsivi con quozienti corretti: l'esempio del metodo Imperiali. – 6. Metodo Sainte Lague ed effetto 'congelamento' in Svezia. – 7. Ampiezza delle circoscrizioni e disproporzionalità nei sistemi elettorali proporzionali: alcune prime conclusioni.

* Dottoressa magistrale in Giurisprudenza – Università degli Studi di Torino.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. L'ampiezza delle circoscrizioni come dimensione di un sistema elettorale

Secondo l'opinione della dottrina consolidata, è riduttivo distinguere i sistemi elettorali solo attraverso la formula utilizzata (maggioritaria, proporzionale o mista), poiché questa «è soltanto una, e per alcuni neanche la più importante, delle dimensioni descrittive dei sistemi elettorali: se dunque dovessimo ridurre i sistemi elettorali alle sole formule che adottano, sacrificherebbero importanti informazioni sull'altare di una malintesa parsimonia»¹. I sistemi elettorali, infatti, sono il risultato di più elementi racchiusi al loro interno, ognuno dei quali ha una propria importanza, una diversa funzione, ed è perciò in grado di condizionare il funzionamento del 'sistema' nel complesso. Questi elementi, tra cui il tipo di voto, le soglie di sbarramento e l'ampiezza delle circoscrizioni, possono essere definiti le *dimensioni* di un sistema elettorale, in quanto ne delineano i confini, le qualità e le possibilità in termini di effetti². Proprio su alcune di queste intende insistere questo lavoro. Dopo una prima analisi dei problemi legati all'ampiezza delle circoscrizioni, lo studio intende esaminare alcuni meccanismi matematici di conversione dei voti in seggi, in grado di incidere sul complesso degli effetti di un sistema elettorale.

L'ampiezza o *magnitudo* di una circoscrizione definisce il numero di seggi che la stessa è in grado di assegnare. Nel momento in cui l'ampiezza è pari a uno, si parla di circoscrizione (o collegio) uninominale, mentre se il numero di seggi assegnati è maggiore si tratta di circoscrizioni plurinomiali. Sono proprio queste seconde a riservare degli spunti interessanti, poiché vengono solitamente abbinate a delle formule proporzionali che, in linea di principio, garantiscono un più ampio accesso alla rappresentanza di quanto non avvenga con le formule maggioritarie³.

2. Dimensione delle circoscrizioni e soglie di sbarramento implicite

Può sembrare contro-intuitivo, ma nell'esperienza di alcuni sistemi elettorali l'affermazione appena fatta non ha riscontro concreto. Ciò per l'incidenza della grandezza delle circoscrizioni, che è stata tale da influire sugli effetti base della formula elettorale. Se poniamo di avere un sistema proporzionale con circoscrizioni ridotte, può facilmente verificarsi una situazione di c.d. *disproporzionalità*⁴, la quale, anziché consentire un accesso alla rappresentanza nell'organo elettivo proporzionale alla quantità di suffragi ricevuti, ne

¹ Così A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005.

² Thomas Santarelli ha definito le dimensioni come «gli aspetti che entrano in gioco nel concreto operare del sistema e che ne costituiscono al contempo i parametri descrittivi in base ai quali poter giungere al suo inquadramento all'interno di un dato modello». Così T. SANTARELLI, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, Macerata, Eum Edizioni, 2009, volume pubblicato per iniziativa del Professor Giovanni di Cosimo, docente di diritto costituzionale all'Università di Macerata, in occasione della prematura scomparsa dell'autore nonché laureato presso la medesima università.

³ Per un'ottima e completa ricostruzione dei molteplici aspetti dei sistemi elettorali, in cui si dà ampio spazio al 'formante circoscrizionale', v. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011.

⁴ I termini di *disproporzionalità*, *distorsione* e *disrappresentatività* sono analoghi ed indicano una deviazione dalla proporzionalità base del sistema.

restringe la portata in maniera non dissimile da quanto accade nei sistemi maggioritari uninominali.

In queste circostanze, accade frequentemente che forze politiche riceventi una percentuale di voti più o meno alta si vedano assegnati una quantità di seggi inferiore, che non ne rispecchia l'effettiva forza elettorale; forze esigue possono raggiungere dei risultati, in termini di seggi, tali da premiarli rispetto al consenso elettorale ottenuto. Ciò è dovuto al fatto che quando si utilizzano delle circoscrizioni piccole per l'assegnazione dei seggi la composizione delle preferenze degli elettori viene definita per approssimazione. Tale operazione crea delle sovrarappresentazioni o sottorappresentazioni delle forze politiche.

In sostanza, nel caso di circoscrizioni di ridotta ampiezza, l'accesso alla rappresentanza diminuisce, secondo una relazione che potremmo definire «matematica», poiché misurabile attraverso quella grandezza che è stata denominata *soglia di sbarramento effettiva alla rappresentanza*: si tratta del valore in grado di rappresentare la misura della selettività all'ingresso di un dato sistema elettorale, che opera anche al di là dei meccanismi di sbarramento in entrata stabiliti dal legislatore. Anche quando è assente una soglia di sbarramento formale, che escluda dalla ripartizione dei seggi quelle forze politiche che non raggiungono una percentuale minima di suffragi, e a prescindere da ogni previsione normativa, agisce quale meccanismo di selezione la *soglia* di consensi minima che è necessaria per accedere all'assegnazione in base alle caratteristiche di partenza del sistema, quali la formula di conversione, ma soprattutto, l'ampiezza della circoscrizione.

Questa grandezza è stata calcolata dal politologo Arend Lijphart, che ne ha ulteriormente operato una distinzione interna tra soglia minima (o soglia di *esclusione*), soglia massima (o soglia di *rappresentanza*) e soglia *effettiva*. La soglia effettiva è collocata dall'autore a metà tra i valori della soglia minima (il livello minimo di accesso alla ripartizione dei seggi, determinato dal numero dei partiti in competizione in funzione dell'ampiezza delle circoscrizioni) e di quella massima (il numero di voti necessario e sufficiente per essere certi di conquistare almeno un seggio)⁵. Le formule per calcolare tali grandezze contengono tutte il valore della magnitudo a denominatore: ciò indica che maggiore è l'ampiezza circoscrizionale, minore sarà il rapporto e pertanto la soglia effettiva risultante.

Un esempio può servire a chiarire le implicazioni pratiche di quanto detto in termini di disproporzionalità e accesso alla rappresentanza.

Poniamo cinque liste in competizione in una circoscrizione di 8 seggi:

A: 37,5 % (750.000 voti)

B: 36,9 % (738.000 voti)

C: 15,4 % (308.000 voti)

⁵ Soglia di esclusione = $\frac{100\%}{M+1}$; Soglia di rappresentanza = $\frac{N_e}{(M+1)} + 1$; Soglia effettiva = $\frac{75\%}{(M+1)}$.

Con M = magnitudo; N_e = numero di elettori. Vedi A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994; T. SANTARELLI, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, cit., 75. Si consideri che il valore di queste soglie è relativo alla sola circoscrizione, per uno studio sui rispettivi valori a livello nazionale si veda R. TAAGEPERA, *Nationwide threshold of representation*, in *Electoral Studies*, n. 21/2002, 383-401.

D: 7,1 % (142.000 voti)

E: 3,1 % (62.000 voti)

Voti totali: 2.000.000

Ed ipotizziamo che si utilizzi la formula proporzionale del quoziente di Hare per la ripartizione dei seggi, abbinata alla regola dei più alti resti. La cifra elettorale è ottenuta dividendo il numero di voti per il numero di seggi ($2 \text{ mln} / 8 = 250.000$ voti), ed ogni lista otterrà un numero di seggi che corrisponderà a quante volte la cifra elettorale è contenuta nei loro risultati elettorali, di modo che la lista A otterrà 3 seggi ($750.000 \text{ voti} / 250.000$); la lista B 2 seggi ma con un resto di 0,95; la lista C 1 seggio con un resto di 0,23; la lista D nessuno (resto di 0,57); la lista E nessun seggio anch'essa (resto di 0,25). Rimangono due seggi da assegnare, che sono attribuiti rispettivamente alla lista B e alla lista D, che totalizzano i resti più alti. Per cui:

A: 3 seggi; B: 3 seggi; C: 1 seggio; D: 1 seggio; E: 0

Poniamo adesso che la stessa circoscrizione assegni cinque seggi. La cifra elettorale questa volta è di 2 mln di voti / 5 seggi, per un totale di 400.000 voti. La lista A totalizzerebbe un risultato di 1 seggio assegnato, con resto di 0,87; la lista B anch'essa 1 seggio con resto di 0,84; la lista C, la lista D e la lista E nessun seggio, con dei resti rispettivamente di 0,77; 0,35; 0,15. I tre seggi rimanenti andrebbero uno ad A, uno a B ed uno a C. Per cui:

A: 2 seggi; B: 2 seggi; C: 1 seggio; D: 0; E: 0

Nel caso in cui i seggi da assegnare fossero ancora inferiori, ad esempio 4, la situazione risulterebbe molto disrappresentativa, in quanto ad A sarebbero attribuiti 2 seggi, a B uno soltanto ed a C l'ultimo rimanente, per cui:

A: 2 seggi; B: 1 seggio; C: 1 seggio; D: 0; E: 0

Se nelle prime due situazioni con circoscrizioni da 8 e 5 seggi era evidente una sovrarappresentazione prima di D (che con meno della metà dei voti di C riesce a conquistare lo stesso numero di seggi) e poi di C (che pur non conseguendo la metà dei voti di B ne acquista la metà in numero di seggi), nell'ultima ipotesi della circoscrizione di magnitudo 4 la disproporzionalità è ancor più significativa: B e C otterrebbero lo stesso numero di seggi pur avendo il secondo un consenso minore del primo del 21,5 %, ossia un risultato in termini di voti più che dimezzato rispetto a quello della lista B ($36,9 \% / 2 = 18,45 \%$ e non 15,4 %). In sostanza, C riceverebbe in seggi più del doppio di ciò che gli spetta proporzionalmente.

Allo stesso modo si verificano, già a partire dalla circoscrizione di magnitudo 8, delle sottorappresentazioni importanti, che evidenziano come l'ampiezza in questione risulti già eccessivamente ridotta e pertanto manifesti i primi effetti disproporzionali. La lista C ottiene, nella prima situazione da 8 seggi, un terzo dei seggi spettanti a B (1 seggio contro 3), pur totalizzando un risultato in termini di voti che corrisponde a più di un terzo dei voti di B (la percentuale esatta di consensi corrispondente a detto risultato sarebbe stata del 12,3

%, mentre C ha ottenuto il 15,4 %); altrettanto accade nella terza ed ultima situazione, dove dei quattro seggi assegnati nella circoscrizione, due vanno alla lista A e la metà alla lista B, nonostante tra le stesse intercorra solo lo 0,6% di differenza in termini di voti.

Nelle tre diverse situazioni di assegnazione ipotizzate, le soglie effettive di sbarramento aumentano al diminuire dell'ampiezza circoscrizionale. Se si conta il fatto che in tutti e tre i casi si è proceduto all'assegnazione di alcuni dei seggi tramite il recupero dei resti, la soglia effettiva di partenza è ancora maggiore di quanto non appaia: essa è almeno del 7,1 % (pari ai voti conseguiti dal partito D) e sarebbe arrivata ad oltre il 15 % (la percentuale di voti conseguiti da C) nel caso in cui si fosse proceduto all'assegnazione dei seggi con formule proporzionali meno permissive (come la formula dei divisori d'Hondt, che non ha bisogno di procedere al recupero dei resti)⁶.

Le soglie possono inoltre definirsi *impliciti*, perché agiscono direttamente a monte della ripartizione dei seggi, in automatico, a prescindere dall'esplicita previsione normativa di uno sbarramento di partenza.

Il significato di queste relazioni è che la reale incidenza di un sistema elettorale in termini di proporzionalità e di accesso alla rappresentanza è in stretto contatto con la dimensione dell'ampiezza delle circoscrizioni: queste assumono un ruolo chiave, strategico per molti versi, sia al momento del loro ritaglio geografico (che molto continua a dare da riflettere sia in termini di uguaglianza del voto degli elettori che di confini studiati per favorire la vittoria di alcune forze politiche in competizione, attraverso l'inclusione o l'esclusione volontaria di alcune zone nel loro perimetro), sia nella quantità di seggi che andranno ad assegnare. Si può affermare, pertanto, che la proporzionalità della formula è ampliata o ridotta dall'azione che la diversa ampiezza delle circoscrizioni produce. In definitiva, «*più ampia è la circoscrizione – cioè più numerosi i seggi da assegnare – più elevata la proporzionalità del sistema*»⁷.

In quest'ottica, formule maggioritarie e proporzionali sembrano perdere quella distanza ideologica e funzionale che è stata loro assegnata per secoli: se la proporzionalità si riduce ad una questione di dettagli tecnici e non corrisponde ad una diversità di principio tra formule, anche gli effetti che queste formule andranno a produrre nella realtà saranno più vicini, fino ad essere indistinguibili. La teoria in questione è stata sostenuta dallo studioso Richard Rose, il quale, partendo dall'elaborazione di un indice di proporzionalità, ha stabilito che la differenza tra diversi sistemi elettorali non è di principio, ma piuttosto di *grado*. Di conseguenza, i sistemi elettorali non dovrebbero essere classificati secondo categorie mutualmente escludenti – quali quelle di 'sistemi maggioritari' e 'sistemi proporzionali' – ma essere intesi come punti di un ideale continuum, il cui posto all'interno di esso sarà definito dal loro grado di proporzionalità⁸. Seguendo questa impostazione,

⁶ Procedendo alla simulazione dell'assegnazione dei seggi attraverso la formula d'Hondt, con un semplice calcolo matematico (numero di voti della lista diviso in progressione tante volte quanti sono i seggi che assegna la circoscrizione: diviso 1, 2, 3, ecc.), si ricava che in caso di circoscrizione di quattro seggi, questi sarebbero stati divisi equamente tra la lista A e la lista B, facendo in modo che sotto la soglia di consensi ottenuti da B (in questo caso circa il 36 %), nessuna altra lista avrebbe potuto ottenere un seggio.

⁷ G. BALDINI - A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2004, 10.

⁸ R. ROSE, *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?*, in A. LIJPHART - B. GROFMAN, *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1984.

maggioritario e proporzionale sarebbero soltanto i punti estremi di questa linea ininterrotta, atta a rappresentare la varietà dell'esistente.

A questo punto, la variabile dell'ampiezza delle circoscrizioni diventa un elemento cardine al fine di individuare quali sistemi proporzionali abbiano dei reali effetti di proporzionalità (e pertanto, ad essi sarà abbinato, all'interno delle elaborazioni matematiche degli studiosi, un indice di proporzionalità più elevato⁹) e quelli che al contrario, si avvicinano negli effetti a dei sistemi fortemente disproportionali (ai quali saranno attribuiti indici fino ai valori numerici propri del maggioritario 'secco').

3. Si fa presto a dire proporzionale: i casi di Spagna, Italia e Paesi Bassi

L'idea di rigettare l'esistenza di categorie di sistemi elettorali reciprocamente escludenti e la necessità di considerare che questi sistemi siano organizzati lungo una linea continua è stata accettata (implicitamente od esplicitamente) in dottrina, soprattutto presso quella anglosassone, e si è consolidata in particolare durante gli anni '80¹⁰. Questo approccio, sebbene possa sembrare radicale se portato alle estreme conseguenze – e nonostante non cancelli l'utilità delle categorie di maggioritario e proporzionale – possiede però una base empirica direttamente verificabile in alcuni casi concreti.

Verranno pertanto presentate tre situazioni di sistemi proporzionali o misti a prevalenza proporzionale, che presentano ognuno differenti effetti, talvolta anche molto lontani dall'etichetta corrispondente alla loro formula.

3.1. La Spagna

La Spagna è un sistema proporzionale che adotta una formula D'Hondt. Esso, per le sue caratteristiche, tra cui l'ampiezza delle circoscrizioni, ha degli effetti altamente disproportionali, paragonabili a quelli che si verificano nel sistema britannico maggioritario *plurality*¹¹. La disciplina elettorale spagnola, contenuta negli artt. 68 e 69 della Costituzione

⁹ Questo vale per l'indice elaborato da Rose, mentre l'indice dei minimi quadrati di Gallagher (Lsq, *Least squares index*) è propriamente un indice di disproportionalità, per cui a bassi valori corrisponde una proporzionalità maggiore del sistema, v. M. GALLAGHER, *Proportionality, disproportionality and electoral systems*, in *Electoral Studies*, Vol. 10, n. 1/1991, 33-51; R. BROCCINI, Voce *'Indice di Gallagher'*, in *Lessico politico-elettorale*, al sito www.archivioelettorale.it [accesso marzo 2023].

¹⁰ V. A. DA SILVA, *A Continuum of Electoral Systems? (Or, Why Law and Legislation Need Typologies)*, in *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 1, n. 2/2013, 230 ss. Gli studiosi che si occupano di ideare degli indici numerici che fossero in grado di dare una rappresentazione del rapporto di proporzionalità esistente tra meccanismo di elezione e trasformazione dei voti in seggi sono stati molti: oltre a Rose possono sinteticamente essere ricordati i numerosi contributi di W. D. Rae, J. Loosemore e V.J. Hanby, M. Gallagher, R. Taagepera e M.S. Shugart, A. Lijphart.

¹¹ Secondo la classifica elaborata da Rose, alcuni dei sistemi maggioritari esistenti sono ritenuti avere un indice di proporzionalità più alto di alcuni sistemi proporzionali. Tra di essi sono collocati dall'autore gli Stati Uniti, che nonostante adottino un sistema elettorale maggioritario (*plurality system*), totalizzano, secondo i suoi calcoli, un indice di proporzionalità più alto (94 punti) rispetto ad alcuni paesi con formula proporzionale: il Lussemburgo (90 punti), la Grecia (88 punti) e la Spagna (84 punti), v. R. ROSE, *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?*, cit., 75; Cfr.

e nella *Ley Orgánica n. 5/1985 del Régimen Electoral General* (LOREG), definisce un sistema elettorale caratterizzato da quattro punti cardine: la circoscrizione elettorale è costituita dalla Provincia (per un totale di 52 circoscrizioni) e per ciascuna di esse è prevista, nell'elezione del Congresso dei Deputati, l'assegnazione di «una rappresentanza minima iniziale» (fissata nel numero di due rappresentanti, tranne che per le piccolissime circoscrizioni costituite dalle città di Ceuta e Melilla, che ne assegnano uno a testa), per il resto i deputati sono distribuiti in ogni circoscrizione «in proporzione alla popolazione»; sempre per il Congresso dei Deputati, è prevista l'elezione da «un minimo di 300 a un massimo di 400 Deputati» (oggi stabiliti nel numero di 350 dalla *Ley Orgánica*), mentre al Senato ogni circoscrizione elegge quattro senatori, che scendono ad un numero inferiore in alcune di esse aventi popolazione o territorio inferiore (v. art. 69 Cost., c. 3 e 4); è esplicitamente sancito al comma 3 dell'art. 68 che «l'elezione ha luogo in ogni circoscrizione in base ai criteri di rappresentanza proporzionale»; in ultimo, l'elezione di una parte dei Senatori è sottratta al suffragio universale da parte del corpo elettorale delle Province per essere designata direttamente dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome, in accordo con quanto stabilito dai rispettivi Statuti, «che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale».

La legge prescrive che all'interno di ogni circoscrizione sia presente una soglia di sbarramento legale del 3% e che per la distribuzione dei seggi venga impiegato il metodo D'Hondt.

Nonostante la *costituzionalizzazione* del principio proporzionalistico per l'elezione delle *Cortes Generales*, è evidente che la disciplina elettorale di entrambe le Camere sia connotata da una serie di correttivi che permettono nella sostanza di produrre gli effetti tipici di un sistema maggioritario¹². Innanzitutto, il numero dei Deputati fu oggetto di discussione in sede costituente, laddove all'iniziale previsione di un *Congreso* composto sulla base di un deputato ogni 75.000 abitanti o frazione superiore a 40.000, che dava quindi luogo, in base al censimento demografico dell'epoca, ad un organo di 450 deputati, si susseguirono ulteriori ipotesi che fecero declinare la proposta di ancorare il dato del numero dei deputati alla popolazione. La soluzione poi accolta dalla Costituzione fu quella proposta da un emendamento del deputato socialista Péces-Barba, in virtù del quale «sarebbe spettato alla

però gli indici di altri autori, come quello di Gallagher, vedi in proposito V. A. DA SILVA, *A Continuum of Electoral Systems? (Or, Why Law and Legislation Need Typologies)*, cit., 235.

¹² V. A. RACCA, che definisce il caso spagnolo un «modello “paramaggioritario”», che tende a favorire, in ciascuna elezione, i due principali partiti e, si è notato, è in grado di aumentare la percentuale di voti conseguita da questi ultimi, specialmente nelle circoscrizioni di dimensioni piccole (che eleggono un numero di deputati minore o uguale a 5). Ciò è presumibilmente avvenuto in conseguenza della necessità di utilizzo del *voto strategico* da parte degli elettori in tali circoscrizioni, a sua volta effetto della fisionomia del sistema elettorale stesso. Questo è un ulteriore elemento che avvicina il sistema spagnolo ai modelli maggioritari: A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Milano, Ledizioni, 2018, 47; S. CURRERI, *La rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, in *Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, spec. 94; S. ROMBI, *Il coordinamento strategico degli elettori in Spagna, Grecia e Portogallo*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 67/2012, 108-115; v. anche V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain. A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2013, 91-97.

legge elettorale» (l'attuale LOREG) «determinare, entro il limite minimo di 300 e il limite massimo di 400, il preciso numero dei deputati che avrebbe dovuto comporre l'organo»¹³.

A partire da questa sede si sollevarono le prime perplessità legate a tale assetto: il deputato e costituzionalista comunista Solé Tura criticò l'emendamento presentato da Péces-Barba, paventando la possibilità che qualora si fosse optato per la composizione minima pari a 300 deputati si sarebbe rischiato di avere un Congresso di dimensioni «insufficienti per assicurare il pieno dispiegamento del principio di rappresentanza proporzionale»¹⁴. Furono nuovamente i comunisti in seguito a portare all'attenzione la questione della dimensione dell'assemblea, in questo caso del Senato, proponendo l'adozione di un numero di deputati non rigido ma variabile, da determinarsi in rapporto alla popolazione, in quanto «solamente orientandosi in tal senso sarebbe stato possibile salvaguardare il principio dell'eguaglianza del valore del voto»¹⁵.

Ed infatti, la scelta di un numero fisso di componenti per entrambe le Camere, combinata alla decisione di elevare le Province a circoscrizioni, hanno finito per attribuire una connotazione maggioritaria al sistema elettorale, benché se ne proclamasse la proporzionalità (anche se il testo dell'art. 68 c. 3 sembra limitarne la portata al livello della singola circoscrizione). Le Province, d'altronde, rappresentando una suddivisione del territorio spagnolo preesistente all'avvento della Repubblica, si caratterizzavano per la loro numerosità ed eterogeneità in termini demografici. Pertanto, l'identificazione della circoscrizione elettorale di entrambe le *Cortes* con la Provincia, oltre a richiamare in maniera simbolica il precedente regime dittatoriale, poneva dei problemi con riguardo alla consistenza elettorale delle diverse unità territoriali, esistendo, infatti, Province in cui i votanti erano (e sono) poche migliaia (la provincia di Soria, con meno di un milione di abitanti, è la più piccola), ed altre dove quel numero supera tutt'oggi il milione (Madrid e Barcellona ne contano una sei milioni e l'altra cinque milioni e mezzo)¹⁶.

Questa scelta del costituente si spiega con la volontà di tutelare il voto uguale «in uscita» per le forze regionaliste delle zone potenzialmente secessioniste, e non in generale per le

¹³ V. per la ricostruzione in breve del dibattito costituente spagnolo su questo punto A. DE NICOLA - G. GUERRA - L. PIZZETTI - G.M. VERDESCA, *Spagna*, in P. CARETTI - M. MORISI - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La dimensione dei parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali*, Seminario di Studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», giugno 2020, 362-364, e la bibliografia ivi citata.

¹⁴ A. DE NICOLA - G. GUERRA - L. PIZZETTI - G.M. VERDESCA, *Spagna*, cit., 363.

¹⁵ ID., *ibidem*, cit., 364. È comunque da tenere presente quella distinzione tra eguaglianza del voto «in entrata» ed eguaglianza del voto «in uscita», la cui teorizzazione in dottrina risale, con riguardo al panorama giuridico italiano, a Carlo Lavagna, e successivamente è stata ripresa e reinterpretata dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo attraverso le sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017. Brevemente, con «eguaglianza in entrata» si intende l'eguaglianza tra gli elettori nel momento in cui essi esprimono il voto, che si traduce nell'attribuzione ad essi di un voto unico, o comunque di un numero di voti eguali tra tutti i cittadini, che assumono un identico valore a prescindere dalle qualità soggettive dell'elettore. Con «eguaglianza in uscita» i voti non si limiterebbero ad un eguale valore numerico, ma dovrebbero essere caratterizzati dal medesimo «valore efficiente», ossia dall'attribuzione di un identico peso in concreto della volontà dell'elettore. V. per un approfondimento dei concetti: C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 1952; O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. Profili costituzionali*, Gruppo di Pisa, Seminario annuale con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche, 21 settembre 2018.

¹⁶ Cfr. A. DE NICOLA - G. GUERRA - L. PIZZETTI - G.M. VERDESCA, *Spagna*, cit., 365-368; e R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2018, 355.

forze minori nazionali, nei cui confronti il sistema favorisce una significativa e finanche auspicata disproportionalità. Si tratta di una scelta orientata all'integrazione nel sistema di tali 'parti' del Paese, che ha privilegiato l'uguaglianza sostanziale, cioè dopo il voto, in favore dei partiti regionalisti, piuttosto che quella in entrata, corrispondente ad un più corretto riparto iniziale voti/seggi nelle singole Province¹⁷. Nella stessa direzione vanno le ulteriori previsioni della Legge organica, che si occupa di specificare la previsione costituzionale della rappresentanza minima iniziale attraverso l'assegnazione 'di diritto' di due deputati per circoscrizione (uno soltanto per le Province di Ceuta e Melilla), e ciò prima ancora della determinazione del loro numero in proporzione alla popolazione della stessa. Il risultato è che anche le circoscrizioni più piccole e meno popolate possiedono almeno 2 seggi e saranno *sovra-rappresentate* – facendo sì che in esse l'elezione di un deputato venga a costare molto meno in termini di voti che nelle circoscrizioni più ampie – mentre in queste ultime, che costituiscono i principali centri nevralgici del Paese, si verifica di conseguenza una *sotto-rappresentazione*¹⁸.

Tutto questo produce, ed ha prodotto effettivamente, un altro risultato: è noto che se i seggi disponibili diminuiscono (quindi, meno seggi ci saranno per ogni circoscrizione) più difficile sarà per i piccoli partiti, diffusi sul territorio, riuscire ad ottenerli. Ciò perché quei pochi saranno matematicamente appannaggio dei più forti: i partiti più grandi, grazie al loro consistente consenso, avranno maggiori *chances* di essere rappresentati. E ciò avverrà, secondo la configurazione del sistema spagnolo – ricapitolando: molte circoscrizioni ciascuna con pochi seggi, assegnazione di una rappresentanza minima iniziale, ridotto numero di parlamentari distribuiti con metodo proporzionale, soglia di sbarramento circoscrizionale al 3 % – in maniera da generare un risultato *più che proporzionale*, considerando che l'ampiezza media delle circoscrizioni è di 6,7 seggi (pertanto abbastanza ridotta), e che il riparto si svolge attraverso la formula D'Hondt, che per sua natura è la meno permissiva, premiando i partiti maggiori ed escludendo ogni recupero dei resti ai livelli più alti.

¹⁷ È interessante constatare come i maggiori effetti di proporzionalità si siano sempre verificati nei confronti dei partiti e delle liste espressione di realtà politiche nazionali/regionali, anche se destinatari di piccole manciate di voti: in quasi tutte le tornate elettorali il grado di proporzionalità nei risultati di tali formazioni è così alto che la differenza tra seggi e voti si attesta pressoché sempre intorno allo zero: cfr. per i dati i risultati elettorali dalle prime elezioni democratiche spagnole fino ad oggi nel sito www.archivioelettorale.it; per le riflessioni sul punto v. già M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI e G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, spec. 140-143.

¹⁸ Per quantificare il *malapportionment* che viene a crearsi in conseguenza di questa peculiare geometria elettorale si prenda a riferimento l'esempio contenuto nel testo di A. DE NICOLA - G. GUERRA - L. PIZZETTI - G.M. VERDESCA, citato sopra: «Rispettivamente, le circoscrizioni provinciali del *Congreso* sono suddivise come segue: 2 seggi fissi sono assegnati a ciascuna provincia e i 248 seggi rimanenti sono assegnati proporzionalmente alle province in base alla loro popolazione. Pertanto, il distretto più popolato - Madrid - ha ricevuto 2 seggi fissi più 34 seggi per i suoi 6.436.996 abitanti, alle elezioni del 2016. Il distretto meno popolato - Soria - ha ricevuto 2 seggi fissi e nessun altro seggio per i suoi 91.006 abitanti. Ciò significa che il rapporto tra abitanti per seggio è diverso in ogni circoscrizione: ogni seggio a Madrid rappresentava 178.805 abitanti e ogni seggio a Soria rappresentava 45.503 abitanti. Di conseguenza, un deputato di Madrid rappresenta quattro volte più cittadini di un deputato di Soria. O raffigurato diversamente, il voto dei cittadini a Soria vale *quattro volte in più* il voto dei cittadini a Madrid», 382, corsivo aggiunto; v. inoltre lo stesso esempio riportato in A. RUIZ ROBLEDO, *Constitutional Law in Spain*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2018², 98.

Quanto detto vale soprattutto nei confronti dei partiti nazionalisti il cui bacino elettorale si concentra nelle singole Comunità Autonome: i pochi seggi da assegnare produrranno un «effetto maggioritario» su tali formazioni, sovente in grado di raggiungere la seconda se non addirittura la prima posizione all'interno della propria circoscrizione di riferimento¹⁹. Ciò ha consolidato l'esistenza di un sistema partitico fondato su due grandi formazioni a livello statale e su alcuni partiti regionalisti, che hanno avuto un ruolo essenziale per la formazione dei governi quando i due principali attori politici non riuscivano a raggiungere la maggioranza assoluta in Parlamento.

In base alle considerazioni appena fatte, si comprende come la soglia effettiva di accesso alla rappresentanza sia stata molto più elevata di quella legale del 3 %, consentendo l'accesso al Parlamento soltanto alle tipologie di partiti richiamate. La soglia del 3 % ha funzionato unicamente nelle grandi circoscrizioni, costituite dalle città di Madrid e Barcellona, le uniche aventi un numero di seggi tale da garantire un riparto effettivamente proporzionale (36 e 31 seggi)²⁰.

A seguito di questa disamina, può comprendersi come il principio costituzionalmente sancito di eguaglianza del voto e la previsione costituzionale dell'elezione «in base ai criteri della rappresentanza proporzionale» non contrastino con l'effettivo dispiegarsi del sistema elettorale spagnolo considerato nel suo complesso grazie ad un'interpretazione meno restrittiva – da parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale spagnola²¹ – delle previsioni che li contengono, configurandoli quali semplici «*principi orientativi*» della materia e non come costituzionalizzazione di una formula specifica o di un sistema volto a produrre determinati effetti²².

A questo proposito, uno studio di qualche decennio fa sul sistema elettorale spagnolo ha dimostrato che anche adottando nei limiti del dettato costituzionale l'opzione più favorevole alla proporzionalità (fissando a 400 il numero di deputati e ad uno il numero minimo di seggi per provincia), il sistema concepito dal costituente produrrebbe comunque

¹⁹ In questo senso, il sistema elettorale spagnolo si comporta in maniera molto simile a quello britannico, nel quale i singoli partiti nazionalisti (come quello scozzese o unionista irlandese), ben radicati in alcune aree del Paese, riescono a vincere in diverse circoscrizioni e pertanto ad essere rappresentati in Parlamento, a scapito del noto Partito Liberale, terza forza elettorale bensì a livello dell'intero territorio nazionale, pertanto penalizzata dal sistema. A questo proposito, Blanco Valdés ha parlato di inesistenza in Spagna di un «*partito cerniera*» a vocazione statale (non rappresentante delle singole *nacionalidades*) con cui formare un governo, o dal quale avere il necessario sostegno parlamentare per formare una maggioranza solida (ma oggi la situazione descritta è già mutata, v. *infra* nel testo). Ciò ha comportato che il partito vincitore a maggioranza relativa abbia potuto governare, di volta in volta, solo attraverso l'aiuto dei nazionalisti, v. R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, cit., 357.

²⁰ V. M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI - G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, 136-137.

²¹ V. le pronunce del *Tribunal Constitucional* spagnolo, emesse tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta, in cui sono presenti letture ampie del riferimento contenuto in Costituzione alla rappresentanza proporzionale. Per una ricognizione v. l'interessante volume di G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, spec. 141-144.

²² V. G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI, *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, 349; Cfr. anche A. DE NICOLA - G. GUERRA - L. PIZZETTI - G.M. VERDESCA, *Spagna*, cit., 368.

effetti maggioritari (infatti, nel 58 % delle province si eleggerebbero sempre meno di sette deputati)²³.

Data la natura del sistema, l'intenzione della disciplina elettorale spagnola, delineata nei suoi tratti essenziali già nel 1977 all'inizio della fase di *Transición Política*, è stata senz'altro quella di conciliare le esigenze di rappresentatività e di riconoscimento del pluralismo politico, con quelle, pure essenziali, della governabilità e della strutturazione del sistema partitico: il sistema elettorale è stato pertanto decretato proporzionale, ma al tempo stesso dotato di quei correttivi che gli avrebbero permesso di produrre i risultati sperati in termini di stabilità del sistema²⁴.

C'è da dire, comunque, che se gli importanti correttivi, sanciti sia a livello costituzionale che di legge ordinaria, hanno funzionato con successo per più di trent'anni, si registra, a partire dal 2015, un cambiamento importante nel funzionamento del sistema elettorale, che, pur rimanendo invariato nella disciplina, ha da ultimo generato effetti molto meno maggioritari di quelli di un tempo. Il tradizionale *bipartidismo imperfecto*, caratterizzato dalla presenza di due grandi partiti a livello statale, il *Partido socialista obrero español* (Psoe) e il *Partido popular* (Pp), capaci di andare da soli al governo in maggioranza (assoluta o relativa), o al più in minoranza tramite l'appoggio esterno dei principali partiti nazionalisti e regionalisti, ha lasciato il passo ad uno scenario oggi incerto, che è stato definito come *multipartidismo fragmentado*²⁵, ma che si presenta in costante via di trasformazione.

L'ascesa nell'arena politico-parlamentare di due nuove formazioni politiche, *Podemos* e *Ciudadanos* (che tuttavia ha deciso di non presentarsi alle elezioni anticipate del 23 luglio 2023), ha mutato profondamente il sistema: esse hanno raggiunto negli ultimi anni, alternativamente, la terza e la quarta posizione nel Congresso dei Deputati, ponendo fine al «lungo e incontestato duopolio dei socialisti e popolari»²⁶. Entrambi i partiti hanno infatti saputo intercettare l'insoddisfazione della società civile e le richieste provenienti da questa, candidandosi quali alternative rispetto ai partiti tradizionali. L'apparizione sulla scena nazionale di tali nuove formazioni, cui si aggiunge, a partire dal 2019, anche il partito di estrema destra *Vox*, ha visto fin da subito il loro protagonismo nella definizione degli equilibri parlamentari²⁷, portando ad un assottigliamento della distanza numerica in seggi tra le due forze politiche storiche della democrazia spagnola e i richiamati partiti emergenti, che ha inevitabilmente scardinato la dinamica bipartitica precedente per rimpiazzarla con

²³ Lo studio è di Torres de Moral, ed è citato da L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 368; v. G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, cit., 347-348.

²⁴ Cfr. A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, cit., 46-47, che definisce la disciplina elettorale spagnola come «il caso più eclatante di “truffa delle etichette” laddove i connotati di un modello *formalmente e dichiaratamente* proporzionale produce effetti *sostanziali* estremamente selettivi».

²⁵ L. FROSINA, *La maratona elettorale spagnola. Dal bipartidismo imperfecto al multipartidismo fragmentado*, in *federalismi.it*, n. 10/2019.

²⁶ L. FROSINA, *La maratona elettorale spagnola*, cit., 6.

²⁷ D. CAMONI, *Continuità e discontinuità nell'evoluzione del parlamentarismo spagnolo nel prisma del diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2020, 287.

una che è decisamente più vicina a quella tipica dei sistemi proporzionali: un multipartitismo bipolare²⁸, in cui diversi partiti formano coalizioni per la creazione di un governo.

Ed infatti nel 2019 si è avuta la prima coalizione di governo della storia costituzionale spagnola: dal 1978 tutti i governi sono stati monocolori e retti su maggioranze assolute o tutt'al più minoritari con appoggio esterno o astensione di un gruppo politico per favorirne la messa in carica²⁹. Le vicende che hanno portato alla creazione della legislatura di coalizione esprimono a pieno la tensione derivante dal necessario abbandono di una logica bipartitica e dall'adattamento ad uno scenario multipartitico.

Infatti, gli «strumenti anti-frammentazione»³⁰ contenuti nella Costituzione del '78, mai o scarsamente usati per decenni, hanno acquisito nuova rilevanza e si sono dimostrati decisivi per la fine o l'inizio di nuovi governi: nel 2015, a seguito dell'incapacità del Congresso dei Deputati di formare un Governo, si è ricorso per la prima volta al meccanismo di scioglimento automatico, di cui al comma 5 dell'art. 99; ne è nato un governo con maggioranza del Pp durato soli due anni, perché destituito mediante l'approvazione, il 1° giugno 2018, di una mozione di sfiducia costruttiva presentata dal gruppo parlamentare socialista, la prima ad essere approvata nella storia democratica parlamentare post-franchista.

La mozione ha portato alla contestuale elezione del socialista Pedro Sanchez e alla formazione di un governo monocolori «iperminoritario», che è terminato con la decisione, avvenuta nel 2019, del Presidente di ricorrere ad elezioni anticipate per superare la situazione di instabilità politico-parlamentare³¹. Scenario, questo, che si è riproposto nel maggio 2023 quando lo stesso Sanchez, riconfermato alla tornata elettorale del novembre 2019, ha deciso di dimettersi assieme al suo Governo a seguito della pesante sconfitta subita dal suo partito alle elezioni amministrative, convocando elezioni anticipate per luglio.

Elezioni, queste, rivelatesi altamente incerte anche nell'esito, con il *Partito popolare* vincente ma il suo potenziale alleato d'ala estrema *Vox* in perdita nel numero di seggi: l'aleatorietà dell'ultimo periodo costituzionale ha generato repentini ed imprevedibili cambiamenti nelle strategie dei soggetti politici (vedi la decisione di non candidarsi di *Ciudadanos* e quella di *Podemos* di presentarsi insieme alla coalizione di sinistra radicale *Sumar*, candidata principale a rivestire il ruolo di supporto in una possibile coalizione col PSOE in caso di necessità), e ciò si è riverberato anche sulle scelte degli elettori. Questo quadro rende difficile predire se da un sistema di multipartitismo la tendenza sia quella di un assestamento verso una forma di quadriglia bipolare (con PP e Vox da un lato, e l'alleanza dell'estrema

²⁸ G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE online*, n. 1/2023.

²⁹ In particolare, le maggioranze del 1993, 1996 e 2004 risultarono variamente integrate dall'appoggio dei nazionalisti catalani, baschi e canari, mentre quella del 2008 si rese per lungo tempo sul 'patto astensionista' degli stessi partiti, v. D. CAMONI, *Continuità e discontinuità nell'evoluzione del parlamentarismo spagnolo*, cit.

³⁰ Ci si riferisce all'istituto parlamentare dello scioglimento anticipato (art. 99 c. 5 e art. 115 Cost.) in quanto strumento per superare il blocco derivante dalla rottura della maggioranza parlamentare-governativa, insieme agli altri due meccanismi del sistema parlamentare spagnolo, ossia la questione della fiducia (art. 112) e la mozione di censura costruttiva (art. 113), che definiscono i rapporti di collaborazione e controllo tra Governo e *Cortes Generales*, v. R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, cit., 359.

³¹ V. L. FROSINA, *La maratona elettorale spagnola*, cit., 9.

sinistra di Sumar con PSOE dall'altro) oppure se la spinta alla razionalizzazione degli attori politici in campo sia un effetto temporaneo che incide, per il momento, solo sulla formazione dei partiti che si presenteranno alle prossime tornate elettorali.

Tutto ciò mette in luce come il sistema elettorale iberico, pur continuando ad avere le stesse caratteristiche che hanno permesso alla Spagna di condurre una prassi di parlamentarismo democratico «solido e lineare come nelle migliori stagioni del *Westminster model* britannico e dell'iper-razionalizzato sistema tedesco»³², abbia generato effetti molto più 'proporzionali' di un tempo, che si sono tradotti nell'esperienza di laboriose e difficili trattative per la creazione di governi, spesso incerti e di minoranza, e nella frequenza di crisi istituzionali di ardua soluzione³³. Saranno le prossime vicende politico-costituzionali a rivelare se, pur in uno scenario più frammentato, il sistema elettorale continuerà a generare e mantenere effetti riduttivi di lungo periodo più forti di quanto in precedenza immaginato, o se la frammentazione politica si dimostrerà decisiva e pertanto disgregante.

Per il costituzionalista spagnolo Blanco Valdés, «i cambiamenti prodotti nel sistema partitico a seguito della comparsa di forze politiche emergenti (*Ciudadanos* e *Podemos*, forze rappresentative della cd. *nuova politica*)» hanno inevitabilmente modificato, a legislazione elettorale invariata, la forma di governo spagnola e pertanto hanno provocato l'attuale instabilità. Per lungo tempo, «il modo in cui in tale ordinamento il sistema dei partiti a bipartitismo imperfetto si è combinato con un sistema elettorale che ha corretto in modo considerevole la proporzionalità» ha favorito le caratteristiche di governabilità ed alternanza istituzionale. «È bastata, quindi, una modifica sostanziale del sistema partitico per constatare come i suoi effetti sulla stabilità e governabilità si siano avvertiti in modo serio e immediato»³⁴.

3.2. L'Italia

Una situazione simile a quella descritta con riguardo alle piccole circoscrizioni del sistema elettorale spagnolo, si è verificata in Italia in occasione delle ultime elezioni del settembre 2022, a seguito della modifica della disciplina elettorale preesistente (l. n. 165/2017, legge Rosato) per opera del decreto legislativo n. 177 del 2020, e della riforma costituzionale del 19 ottobre 2020, n. 1, concernente la riduzione del numero dei parlamentari. I Deputati sono passati dall'essere 630 a 400, mentre per i Senatori è stato ridotto il loro numero da 315 a 200.

³² D. CAMONI, *Continuità e discontinuità nell'evoluzione del parlamentarismo spagnolo*, cit., 284.

³³ Il riferimento è alla complicata vicenda del rinnovo parziale del Tribunale Costituzionale, definita come «una grave crisi istituzionale», che ha coinvolto le *Cortes Generales* ed il potere giudiziario, ed è stata provocata dal deteriorarsi dei rapporti tra il Partito socialista (Psoe) e il Partito popolare (Pp) che ha prodotto il mancato rinnovo da parte del Parlamento dei membri del Consiglio Generale del Potere Giudiziario (CGPJ), a sua volta incaricato di eleggere due giudici costituzionali, v. per un approfondimento L. FROSINA, *La crisi costituzionale spagnola tra lawfare, conflitti tra i poteri e rischi di erosione delle istituzioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* n. 3, 2022.

³⁴ R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, cit., 351, 361.

Il sistema elettorale vigente prevede l'assegnazione dei seggi attraverso un sistema misto a voto unico, di cui i 3/8 sono assegnati attraverso il metodo maggioritario *plurality* in collegi uninominali (147 seggi alla Camera e 74 al Senato), i restanti 5/8 (245 seggi alla Camera e 122 al Senato) sono attribuiti con metodo proporzionale di Hare in collegi plurinominali alle liste e coalizioni di liste che abbiano superato le soglie di sbarramento. Queste ultime sono fissate al 3 % dei voti validi a livello nazionale per le liste singole ed al 10 % per le coalizioni (a tale scopo, almeno una lista della coalizione deve raggiungere il 3 %)³⁵.

Al Senato, così come prescritto dall'art. 57, comma 1 della Costituzione, l'assegnazione dei seggi avviene a livello regionale, ed è prevista una soglia alternativa, calibrata appunto su base regionale, valevole per le liste (siano o meno collegate in coalizione) che abbiano conseguito almeno il 20 % dei voti nella Regione. Un forte radicamento regionale della forza politica permette ad essa, pertanto, di accedere alla rappresentanza senatoriale, pur in assenza del conseguimento del 3 % dei voti validi a livello nazionale³⁶.

Si tratta di un sistema misto a prevalenza proporzionale, che quindi contiene in sé alcuni elementi di non proporzionalità. Tuttavia, se con riguardo alla parte di rappresentanti eletti in collegi uninominali è naturale pensare ad un alto tasso di disproporzionalità in sede di conversione dei voti in seggi³⁷, è interessante notare come anche nella parte proporzionale si arrivi ad un risultato simile, in particolare in quelle circoscrizioni particolarmente piccole di magnitudo.

Come abbiamo visto infatti, l'effetto disproporzionale è tanto più evidente quanto più sono piccole le unità territoriali su cui viene fatto il calcolo per la ripartizione dei seggi.

Alla Camera, pur votando in circoscrizioni di grandezza pressoché corrispondente alla Regione, i calcoli matematici successivi che portano all'assegnazione dei singoli seggi vengono effettuati in prima battuta su base nazionale (unendo, pertanto, nel conteggio il numero di seggi totali da assegnare), solo successivamente a livello circoscrizionale e in ultimo nei collegi plurinominali in cui sono suddivise le circoscrizioni: l'effetto di sbarramento alla rappresentanza, dunque, non si verifica.

Al contrario, al Senato il calcolo è su base regionale: nelle Regioni in cui si eleggono pochi senatori lo sbarramento implicito è piuttosto alto, e risulta ulteriormente amplificato per via della riduzione del numero dei parlamentari e quindi dei seggi disponibili.

A dispetto delle soglie di sbarramento nazionali del 3 e del 10 per cento formalmente stabilite, le soglie di sbarramento effettive al Senato nella parte proporzionale del sistema di elezione sono ben più alte; inoltre, l'elevata variabilità del numero di seggi per ogni

³⁵ Per una disamina della legislazione elettorale italiana, ed in particolare della l. 165/2017, v. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2018, in part. Cap. IV.

³⁶ Alla Camera dei Deputati tale clausola è prevista in maniera alternativa a quella del 3 %, che in tale contesto è valida, in via eccezionale e derogatoria, solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate in circoscrizioni comprese in Regioni ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano per esse una particolare tutela. È inoltre posta l'ulteriore clausola alternativa a quella ora menzionata consistente nell'aver conseguito candidati eletti in almeno 1/4 dei collegi uninominali della circoscrizione, v. Dossier Servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, *Il sistema di elezione del Parlamento nazionale. L'evoluzione normativa e la disciplina vigente*, XVIII Legislatura, agosto 2022, 20.

³⁷ Per un'approfondita ed attenta analisi degli effetti del Rosatellum-bis nella sua parte maggioritaria in queste ultime elezioni, v. S. TRANCOSI, *Gli effetti della quota FPTP nella seconda applicazione del "Rosatellum-bis"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2023.

circoscrizione regionale, anche in considerazione della popolazione residente, comporta la presenza di una soglia di sbarramento differente per ognuna o per gruppi di esse: si parte con una soglia tra il 5 % ed il 10 % per Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia e Sicilia; tra il 10 % e il 15 % per la sola Calabria; la soglia si attesta tra il 15 % ed il 20 % in Friuli, Liguria, Marche e Sardegna; e si giunge al 20 % per Umbria, Basilicata e Molise. Una soglia effettiva di poco più del 3 % è presente, in pratica, solo in Lombardia; pertanto, in qualsiasi circoscrizione le previsioni legali di sbarramento alla rappresentanza sono ben superate (in Val d'Aosta, a Trento e a Bolzano non ci sono seggi assegnati con il metodo proporzionale, lo sbarramento è quello tipico dei sistemi maggioritari)³⁸.

I punti da tenere presente riguardo alla distorsione della rappresentanza sono principalmente tre, ed interessano in special modo la Seconda Camera:

- La riduzione del numero dei parlamentari ha determinato una ridotta possibilità di adeguamento della percentuale di votanti alla percentuale di seggi assegnati per ciascuna unità territoriale, considerando peraltro la grande diversità demografica e territoriale delle singole Regioni italiane³⁹, e pertanto la difficoltà di garantire un equo rapporto voti/seggi in tutto il territorio statale. Al Senato, poi, il problema è ancora più evidente, in quanto la riduzione a 196 dei senatori eletti nelle circoscrizioni nazionali⁴⁰ e la perdurante assegnazione degli stessi a livello regionale determina un assetto nel quale 11 Regioni eleggono in totale non più di sei senatori, e 13 Regioni eleggono meno di dieci senatori nei collegi plurinominali, con numeri molto limitati: il Molise elegge 1 senatore con metodo proporzionale; Umbria e Basilicata⁴¹ eleggono ciascuna 2 senatori con lo stesso metodo; Friuli-Venezia

³⁸ V. per i dati l'articolo di S. CECCANTI, *Breve spiegazione essenziale della Legge Rosato*, 25 luglio 2022, pubblicato sul sito www.stefanoceccanti.it [marzo 2023].

³⁹ Sul rapporto tra numero di parlamentari e rappresentanza territoriale v. G. TARLI BARBIERI, *Riduzione dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 209-211; A. MAZZOLA - M. PIGNATARO - E. ROLFINI SCAMORZA - R. STRABONE, *L'Italia - Parlamento nazionale*, in P. CARETTI - M. MORISI - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La dimensione dei parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali*, Seminario di Studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», giugno 2020, 25-28, dove si insiste sul rischio di «scollamento» tra la rappresentanza politica espressa al momento del voto e il legame territoriale», unita alla necessità di ripensare alla creazione di un «sistema di autonomie regionali e locali solide», al fine di bilanciare «l'obiettivo tendenza centralizzatrice» del combinato disposto tra legge elettorale e riduzione del numero di rappresentanti; v. in proposito anche A.M. POGGI, *Audizione*, presso la Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019.

⁴⁰ Il numero di 196 corrisponde ai senatori effettivamente eletti in Italia al netto di quelli demandati alla circoscrizione estero (che oggi, in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari, sono stati ridotti a 4 per il Senato e ad 8 per la Camera).

⁴¹ Paradossalmente però, la riduzione dei seggi al Senato ha giocato in senso favorevole all'uguaglianza «in entrata» per il collegio della Basilicata, perché ha ridotto la sovrarappresentazione della Regione, precedentemente assegnataria di 7 seggi al Senato (come prescritto dal precedente testo dell'art. 57, c. 3 Cost.), con un quoziente di 82.576 voti, nettamente inferiore alla media dei quozienti di assegnazione delle altre regioni: v. i dati della tabella di assegnazione dei seggi spettanti alle Regioni per l'elezione del Senato della Repubblica, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale - n. 302, 29 dicembre 2017.

Giulia, Liguria, Abruzzo, Marche e Sardegna 3 senatori, sempre nei collegi plurinominali⁴².

- In secondo luogo e come effetto contiguo, la popolazione media rappresentata dal singolo rappresentante nel collegio uninominale, in particolare al Senato, per le ragioni già esposte, è estremamente varia, con margini di scostamento in alcuni casi enormi: in particolare i dati di Piemonte, Lombardia, Veneto, ma soprattutto i numeri del Friuli-Venezia Giulia, dove l'unico collegio uninominale rappresenta 1.220.291 di abitanti, e quelli dell'Abruzzo, dove 1.307.309 di abitanti sono rappresentati da un altrettanto unico rappresentante. Dati, questi, completamente opposti a quelli del Molise (in cui il seggio uninominale rappresenta 313.660 abitanti) e della Valle d'Aosta (126.806 abitanti), evidentemente sovra-rappresentate nella parte maggioritaria del sistema di elezione.

- In terzo luogo, l'assegnazione di un numero minimo di seggi per Regione al Senato, oggi previsto nel numero di 3 dal rinnovato art. 57, c. 3, (tranne per il Molise, che ne ha due, e la Valle d'Aosta, uno) è stato esteso anche alle Province autonome⁴³, con il risultato che alle Province di Trento e Bolzano sono assegnati ad ognuna 3 seggi, per un totale di 6 seggi all'intera Regione. Ciò ha generato un'evidente sproporzione nel numero di rappresentanti tra Regioni: il Trentino-Alto Adige godrà di una rappresentatività di molto superiore rispetto ad altri territori che vantano un numero maggiore di abitanti, come la Liguria, le Marche o la Sardegna e che, invece, si vedranno attribuiti cinque senatori. Il dato più eclatante è quello del rapporto tra Trentino-Alto Adige e Calabria, entrambe rappresentate da sei senatori a fronte di una popolazione della seconda che ammonta a circa il doppio della prima (1.959.050 abitanti a fronte di 1.029.475 abitanti, sommando quelli di entrambe le Province autonome)⁴⁴.

Un altro punto riguarda poi la modalità con cui sono ripartiti i seggi ed individuati gli eletti. Come detto più sopra, la ripartizione dei seggi avviene per passaggi successivi (per un totale di 3 livelli alla Camera e di 2 al Senato), con un andamento c.d. *top-down* (perché procede dal livello territoriale più ampio – nazionale per la Camera dei Deputati, regionale per il Senato – a quelli sottostanti – circoscrizionale ed infine collegio plurinominali), determinando la possibilità che si pervenga «ad un numero di seggi non collimante con il numero di seggi spettante in base alla predeterminazione numerica effettuata al 'livello' sovrastante». In tali casi, «si procede ad una *compensazione* per ripristinare la coincidenza

⁴² Per tutti i dati, da ora in avanti, v. il Dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, *I collegi elettorali per la Camera ed il Senato determinati dal d. lgs. n. 177 del 2020*, marzo 2021, reperibile al link documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0445a.pdf?_1686063234163 [giugno 2023], ed inoltre sul punto, G. TARLI BARBIERI, *Riduzione dei parlamentari e geografia elettorale*, cit., 213-214.

⁴³ Ciò allo scopo di salvaguardare un riparto dei seggi coerente con i contenuti della misura n. 111 del «pacchetto per l'Alto Adige» del 1969, v. G. TARLI BARBIERI, *Riduzione dei parlamentari e geografia elettorale*, cit., 218.

⁴⁴ V. A. MAZZOLA - M. PIGNATARO - E. ROLFINI SCAMORZA - R. STRABONE, *L'Italia – Parlamento nazionale*, cit., 24.25; N. COLAIANNI, *Osservazioni minime su legge elettorale e riforma dei partiti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2021.

numerica di seggi», che è stabilito che avvenga «tra coalizioni e liste c.d. ‘eccedentarie’ (quelle per le quali la somma dei seggi assegnati in ciascuna circoscrizione è maggiore dei seggi attribuiti a livello nazionale) e coalizioni e liste c.d. ‘deficitarie’ (quelle per le quali la somma dei seggi assegnati in ciascuna circoscrizione è minore dei seggi attribuiti a livello nazionale)»⁴⁵.

Questo meccanismo rende nei fatti possibile che alcuni seggi vinti originariamente in alcune circoscrizioni vengano ad essere assegnati in concreto ad altre, creando quel fenomeno conosciuto come «slittamento dei seggi». Il profilo era stato oggetto della pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 35 del 2017) concernente alcuni dubbi di costituzionalità della legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*). Ad avviso della Corte, un’interpretazione troppo formalistica⁴⁶ del principio sancito dall’art. 56 c. 4 della Costituzione⁴⁷, potrebbe generare consistenti traslazioni di seggi da una circoscrizione all’altra tale «da pregiudicare la garanzia di una proporzionale distribuzione dei seggi sul territorio nazionale». La traslazione è tuttavia giudicata come non lesiva di tale principio, e pertanto tollerabile, nella misura in cui essa costituisca «nella procedura di assegnazione dei seggi, un’ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali», solo quando non fosse possibile operare la compensazione tra liste all’interno della stessa circoscrizione⁴⁸.

Questa pronuncia costituisce, assieme alla precedente sentenza n. 1/2014, la base su cui poggia la costituzionalità dell’attuale legge elettorale, ed in particolare la non lesività – nei limiti in cui la pratica applicazione della legge rispecchi le dichiarazioni della Corte – del fenomeno di slittamento dei seggi dell’articolo 56, quarto comma della Costituzione⁴⁹.

In conclusione, le conseguenze più importanti della disciplina riguardano l’innalzamento della soglia implicita di sbarramento per il conseguimento di un seggio in Parlamento, cui

⁴⁵ Che è peraltro effettuata in maniera leggermente diversa per Camera e Senato, v. per ulteriori approfondimenti la spiegazione dettagliata nel Dossier Servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, *Il sistema di elezione del Parlamento nazionale. L’evoluzione normativa e la disciplina vigente*, cit., 20-23. Le citazioni riportate sono tratte dal medesimo testo.

⁴⁶ Nei termini della pronuncia, l’interpretazione contestata dalla Corte sarebbe quella effettuata, in riferimento specifico alle elezioni della Camera dei deputati, con riguardo alla sola fase preliminare alle elezioni ed alla ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, senza considerare la stessa norma come vincolante durante il meccanismo di assegnazione dei seggi alle singole liste, da effettuarsi dopo le elezioni. In questo senso, l’approccio richiamato costituisce un’interpretazione ‘formalistica’ dell’art. 56 c. 4, perché il precetto in esso contenuto è rispettato unicamente nelle operazioni formali precedenti al voto, e non in quelle sostanziali di assegnazione dei seggi, v. Corte Cost., sent. n. 35/2017, § 10.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Che prescrive, per l’elezione della Camera dei Deputati, una distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione di ognuna di esse, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

⁴⁸ Corte Cost., sent. n. 35/2017, § 10.2 del *Considerato in diritto*. Per un’ottima ricognizione del problema in dottrina, v. G. TARLI BARBIERI, *Lo slittamento dei seggi dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017.

⁴⁹ Sui profili di incostituzionalità della legge elettorale vigente v. però le considerazioni di F. BESOSTRI, *Intervento* in occasione del Convegno “*La legge elettorale in senso stretto quali prospettive in Italia*” del 28 aprile 2021 organizzato dalla Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* e dalla Fondazione “*Paolo Galizia – Storia e Libertà*”, ora pubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2021; cfr. anche L. TRUCCO, *Tendenze involutive del sistema elettorale politico in Italia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2021, spec. 6-7; A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulle questioni di costituzionalità relative alle leggi elettorali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2021. V. inoltre la proposta di modifica del sistema elettorale di alcuni importanti costituzionalisti, illustrata in L. TRUCCO, *Una proposta realistica e minimale di riforma del Rosatellum-bis: via il voto blindato e le candidature multiple!*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2022, e reperibile al sito PROGETTI – Laboratorio per le riforme (labriforme.info) [giugno 2023].

ha contribuito, come detto, in maniera centrale, la riduzione del numero dei parlamentari⁵⁰, unita all'alta variabilità del costo-seggi tra una circoscrizione e l'altra, che a sua volta genera disparità nel peso del voto dell'elettore e nell'opportunità per tutti i candidati di avere eguali *chances* di essere eletti, condizione che dovrebbe risultare verificata a prescindere dalla circoscrizione in cui scelgono di candidarsi.

La disparità è più evidente al Senato, dove il già minore numero di seggi da assegnare rispetto alla Camera, combinato con la riduzione della cifra totale dei Senatori, hanno fatto sì che in alcune circoscrizioni si procedesse al solo utilizzo del sistema maggioritario per l'elezione, come è stato prima illustrato. Se si aggiunge il fatto che il riparto di seggi tra le circoscrizioni, per entrambi i rami del Parlamento, è stato effettuato secondo i dati dell'ultimo censimento disponibile nel 2020, ossia quelli del 2011⁵¹, si capisce come le divisioni territoriali dell'elettorato siano state effettuate in maniera assolutamente imprecisa e lontana dalla loro reale consistenza.

La dottrina lamenta, oltre al citato «effetto implicito di sbarramento a danno delle forze minori», «la sottorappresentazione territoriale, l'aumento dell'effetto distorsivo del voto unico» ed il profilo già esaminato della «perduranza degli effetti di slittamento dei voti verso altre circoscrizioni rispetto a quelle originarie, per esigenze di incapienza delle liste»⁵², che inevitabilmente riduce la possibilità dell'elettore di predire il risultato del proprio voto nei confronti dei candidati del collegio plurinominale, dunque non garantisce la piena ed immediata conoscibilità dei meccanismi del sistema elettorale stesso⁵³.

È comunque da rilevare come la riduzione del numero dei parlamentari non sia stato il vero elemento determinante del più accentuato *effetto maggioritario* a livello aggregato nazionale nelle ultime elezioni politiche del settembre 2022: diversamente da quanto paventato ex ante dalla dottrina e da alcune forze politiche, sono stati piuttosto i dati del consenso ottenuto dalla coalizione di destra in queste ultime elezioni (che hanno fatto sì che la dinamica *tripolare* all'interno dei collegi sia sostanzialmente venuta meno), combinati al difetto di coordinamento delle opposizioni a generare un aumento dell'effetto *distorsivo* della legge Rosato. Un recente studio⁵⁴ ha messo in evidenza il fatto che, utilizzando una misura standard di disproporzionalità elettorale come l'*indice di Gallagher* (citato in precedenza nelle note), le elezioni del 2022 hanno registrato un valore di circa 12 punti, che non è affatto il più alto avutosi nella storia elettorale italiana, considerando che nel 2013 è

⁵⁰ C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, 174, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it [giugno 2023].

⁵¹ V. S. TRANCOSSI, *Gli effetti della quota FPTP nella seconda applicazione del "Rosatellum-bis"*, cit., 64 nt. 44, che riporta come i dati aggiornati dell'Istat sulla determinazione della popolazione legale sarebbero stati forniti al Governo alla data del 31/12/2021, pertanto non è stato possibile utilizzarli per l'elaborazione del d.lgs. 177/2020 e sono stati tenuti in considerazione quelli del decennio precedente.

⁵² V. R. BORRELLO, *La coda della legislatura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1/2022; e R. BORRELLO, *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2021; L. TRUCCO, *Tendenze evolutive del sistema elettorale politico in Italia*, cit., e i contributi di altri studiosi ivi citati.

⁵³ Come riportato da G. TARLI BARBIERI, *Lo slittamento dei seggi dopo la sentenza n. 35/2017*, cit., 546, aggiungendo che «Da questo punto di vista, il quadro complessivo risulta addirittura, nell'ottica dell'elettore, non meno opaco rispetto a quanto delineato dalla l. n. 270 del 2005».

⁵⁴ V. lo studio di F. VERGETTI - L. RUSSO nel recente ed interessante volume di S. VASSALLO - L. VERZICHELLI (a cura di), *Il bipolarismo asimmetrico. L'Italia al voto dopo il decennio populista*, Bologna, Il Mulino, 2023, al cap. IV, 65-78.

stato di 20 punti, quasi il doppio. Inoltre, la non diretta incidenza della variabile ‘riduzione del numero di parlamentari’ sul risultato finale delle elezioni, è visibile attraverso una prova empirica: se nel 2022 i collegi fossero stati ancora quelli del 2018, a parità di voti ottenuti, la distribuzione percentuale dei seggi tra le forze politiche sarebbe stata pressoché identica a quella prodottasi effettivamente⁵⁵. Pertanto, l’effetto maggioritario (dovuto alla componente maggioritaria) della legge Rosato sembra essere stato in buona misura causato dal venire meno della forza elettorale dei due contendenti della destra: il Pd e il M5s, causando una sovra-rappresentazione dell’unica forza vincitrice. E ciò diversamente da quanto accaduto nel 2018, dove il M5s conquistò al Sud un risultato consistente, così come la destra lo ottenne al Nord, portando a una «compensazione» delle distorsioni opposte.

La riduzione del numero dei parlamentari avrà invece e sicuramente delle inevitabili ripercussioni sui quorum di garanzia previsti all’interno del testo costituzionale. Detta riforma auspica un seguito di successivi interventi in termini di ulteriori modifiche costituzionali, e ciò al fine di coordinare il testo complessivo della Costituzione risultante dalla riforma, in un’opera di c.d. «manutenzione normativa», oppure per giungere ad innovazioni più incisive, che introducano, finalmente, nuove regole di razionalizzazione della forma di governo. È indubbio che la riforma porti con sé alcuni interventi da effettuare, in quanto inevitabilmente essa ha delle ricadute su molti fronti, ad esempio: *a)* sul rapporto rappresentativo e sul suo significato (con riferimento sia alla dimensione politica, sia alla dimensione territoriale della rappresentanza); *b)* sul funzionamento del bicameralismo e sul rapporto tra i due rami del Parlamento, nonché tra questi e il governo (e dunque sulla forma di governo e sui suoi meccanismi di funzionamento); *c)* sui c.d. “istituti di garanzia” e sui relativi quorum (elezione dei giudici costituzionali, del Presidente della Repubblica, dei componenti laici del CSM, revisione costituzionale, approvazione dei regolamenti parlamentari e delle loro modifiche) rispetto ai quali la dimensione numerica delle Camere ha un rilevante impatto, producendo effetti assai incisivi sull’equilibrio costituzionale complessivo; *d)* sul rapporto tra maggioranza e opposizioni; *e)* sulla legge elettorale nonché sul sistema dei partiti che inevitabilmente alla legge elettorale è collegato in un rapporto di causa-effetto necessariamente biunivoco; *f)* sul funzionamento dei due rami del Parlamento in quanto tali, ossia sulle modalità quotidiane attraverso cui si sviluppa l’attività delle Camere e dei suoi organi interni (il che, naturalmente, produce a sua volta, a catena, effetti rilevanti su ciascuno degli aspetti precedentemente elencati)»⁵⁶.

Per ricollegare le considerazioni finora svolte con il tema della rappresentanza e le sue deviazioni, si consideri il valore costituzionale dell’eguaglianza del voto. Esso è strettamente connesso alla scelta delle circoscrizioni e alla loro ampiezza: se il rapporto tra popolazione

⁵⁵ V. il grafico e le considerazioni svolte a pp. 76-77 del volume cit. alla nota precedente.

⁵⁶ E. GROSSO, *I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi*, Atti del Seminario *Il seguito del referendum sul “taglio dei parlamentari”*. Riflessioni in chiave comparata organizzato dalla Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo e dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università del Salento, in *Consulta Online*, fasc. speciale n.1/2021, 14. V. lo stesso testo con riferimento all’attualità, ora più che mai, del dibattito sul mantenimento del bicameralismo perfetto: 18-21; A. VUOLO, *L’insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *DPE Rassegna Online*, n. 1/2020; F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2019, che parla di «sistema bicamerale “più che perfetto”».

votante e seggi da assegnare non si mantenesse costante per ogni unità territoriale, si creerebbero delle distorsioni nel rispetto dei principi costituzionali riguardanti il diritto di voto. Per esemplificare, in una circoscrizione di 60.000 elettori che assegna 3 seggi, il costo di un seggio è di $60.000/3 = 20.000$ voti. In una di 45.000 votanti, se si attribuissero sempre 3 seggi, il costo di un seggio sarebbe di 15.000 voti, facendo sì che il voto di un elettore della seconda circoscrizione pesi 1,3 volte in più rispetto a un voto dato nella prima ($20.000/15.000 = 1,3$). Ugualmente accadrebbe in una circoscrizione di 30.000 elettori che assegni 2 seggi.

Per mantenere un costo-seggi ad un valore pressoché omogeneo in tutte le circoscrizioni in cui è ripartito il corpo elettorale, sarebbe necessario, nel nostro esempio, abbassare a due il numero di seggi nella circoscrizione di 45.000 elettori (arrivando a 22.500 voti per un seggio), oppure accorpate la circoscrizione di 30.000 elettori ad un'altra di grandezza simile ed assegnarle 3 seggi, al fine di salvaguardare il principio di eguaglianza del voto.

Come abbiamo visto, la questione si presenta anche in Spagna, dove l'alta variabilità del numero di votanti per Provincia unita all'assegnazione minima iniziale di due seggi per ciascuna, ha prodotto delle distorsioni nella rappresentanza che hanno portato ad un'anomala sovrarappresentazione delle aree rurali a discapito di quelle urbane⁵⁷.

Nel Regno Unito, come nella maggior parte dei paesi che adottano una formula elettorale maggioritaria, il problema è particolarmente sentito, e a questo scopo sono state istituite delle *Boundary Commissions* (letteralmente 'commissioni di confine'), organismi pubblici indipendenti incaricati da un dipartimento del governo della determinazione dei confini dei collegi elettorali per le elezioni della Camera dei Comuni. Esse lavorano al fine di rendere omogeneo il costo di un seggio in tutte le circoscrizioni ed evitare gravi sovra o sotto rappresentazioni di alcune aree del Paese rispetto ad altre, anche in considerazione dei mutamenti dell'elettorato all'interno dei vari collegi (ad esempio, stabilendo dei valori percentuali massimi di possibile sfioramento sopra o sotto quota, oltre i quali non è possibile andare per considerare rispettato il principio di eguaglianza del voto)⁵⁸.

Per la verità, l'attuale disciplina di ridisegno dei collegi ha previsto anche in Italia alcuni criteri da rispettare: è fissato nel 20 % il limite di scostamento della popolazione di ciascun collegio, uninominale e plurinominale, dalla media della popolazione dei corrispondenti collegi nella circoscrizione. È poi previsto, genericamente, che nell'operazione di definizione dei singoli collegi vengano rispettate e mantenute, ove presenti, l'uniformità e la coerenza territoriale all'interno degli stessi, tenendo conto di confini amministrativi, caratteristiche storico-culturali, aspetti economico-sociali, e contiguità territoriale⁵⁹.

⁵⁷ V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain. A Contextual Analysis*, cit., 94, v. anche A. RUIZ ROBLEDO, *Constitutional Law in Spain*, cit., 97-101.

⁵⁸ V. in proposito il sito internet della *Boundary Commission for England* ed i documenti allegati: boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/data-and-resources/ [marzo 2023].

⁵⁹ V. in proposito il Dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, *I collegi elettorali per la Camera ed il Senato determinati dal d. lgs. n. 177 del 2020*, cit.

È però da notare come la normativa richiamata permetta di disegnare collegi con un'altissima soglia di tolleranza⁶⁰ dal valore della media di popolazione tra gli stessi, peraltro calcolata all'interno della stessa circoscrizione. Ciò significa che il calcolo non è fatto a livello nazionale, ma sempre e solo su un piano territoriale circoscrizionale, permettendo così consistenti variazioni di peso del voto tra le varie circoscrizioni, i cui cittadini dovrebbero invece godere dello stesso diritto di influenzare la politica nazionale. L'unico parametro a cui il sistema affida il compito di garantire l'uguaglianza sostanziale nel potere di voto è la distribuzione proporzionale dei seggi alle circoscrizioni e ai collegi plurinominali, che viene effettuata in ragione della popolazione residente⁶¹.

Il rispetto dell'uguaglianza del voto è fondamentale e necessario in ogni sistema democratico che utilizzi le elezioni quale strumento della propria legittimazione, per garantire in concreto la messa in opera dei principi costituzionalmente sanciti di un voto che sia libero, personale, diretto ed eguale⁶².

3.3. I Paesi Bassi

I Paesi Bassi rappresentano, al contrario, un caso opposto a quelli finora considerati: fin dal 1919 il sistema elettorale si basa su una formula proporzionale, la cui necessità è sancita dall'art. 53, comma 1 della Costituzione («I membri delle due Camere sono eletti in base alla rappresentanza proporzionale nei limiti che saranno stabiliti dalla legge»). Il parlamento bicamerale si compone di una Prima Camera (il Senato), eletta dai rappresentanti dei Consigli Provinciali, e da una Seconda Camera (la Camera Bassa), formata da 150 membri eletti a suffragio universale ogni quattro anni. La proporzionalità del sistema è garantita dall'utilizzo della formula del quoziente naturale di Hare e dei più alti resti per l'assegnazione dei seggi residui, oltre che dalla previsione del riparto dei seggi tra le liste o i gruppi di liste attraverso una *circoscrizione unica nazionale*⁶³.

Questo sistema comporta che la soglia di sbarramento alla rappresentanza corrisponda semplicemente alla c.d. «quota Hare», ossia alla divisione tra numero di voti totali e numero di seggi, senza altri limiti alla rappresentanza per i partiti. Ogni partito, anche il più piccolo, potrà ragionevolmente sperare di ottenere dei seggi anche attraverso una quota davvero

⁶⁰ Per fare un confronto, nel Regno Unito il limite è il 5%, negli Stati Uniti del 10%. La cosa interessante è che la stessa Commissione di Venezia, con l'approvazione nel 2002 il *Codice di buona condotta in materia elettorale*, ha stabilito, con cinque paragrafi dedicati al riparto territoriale dei seggi, che, oltre ad una suddivisione del territorio in maniera tale che i seggi vengano distribuiti in maniera equa nelle rispettive circoscrizioni, fosse necessario individuare uno scarto minimo ammissibile nell'assegnazione dei seggi, individuato nel 10%, non potendo superare comunque il 15%, v. G. TARLI BARBIERI, *Riduzione dei parlamentari e geografia elettorale*, cit., 210; v. § 2.1 punto 15 del *Codice di buona condotta in materia elettorale*, adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della 52ª sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002), scaricabile al link [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ita](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ita) [giugno 2023].

⁶¹ Cfr. S. TRANCOSSI, *Gli effetti della quota FPTP nella seconda applicazione del "Rosatellum-bis"*, cit., 65.

⁶² V. sul principio di eguaglianza sostanziale del voto L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., spec. Cap. I, 14-15.

⁶³ Le circoscrizioni elettorali sono in realtà diciotto, ma valgono solo con riferimento alle candidature; sono ammessi gli apparentamenti fra le liste previa dichiarazione scritta.

esigua di consensi: nelle ultime elezioni del 2021, il partito promotore dei diritti delle minoranze BIJ1 ha ottenuto un seggio con solo lo 0,84 % dei voti totali⁶⁴. Per tale motivo, secondo l'indice di disproporzionalità di Gallagher, è stato attribuito ai Paesi Bassi il punteggio di 1,31, un valore molto vicino alla perfetta proporzionalità.

Se questo aspetto è un vantaggio per la garanzia di rappresentatività e di rispondenza alla volontà popolare dei risultati elettorali, il rovescio della medaglia è l'alta frammentazione partitica del sistema, dal momento che i soggetti politici non incontrano resistenze apprezzabili dal punto di vista elettorale alla scissione o alla creazione di nuovi gruppi. A questo proposito, è stata stabilita come misura anti-frammentazione la previsione che i partiti che si presentano per la prima volta alle elezioni debbano versare allo Stato un deposito cauzionale di 11.250 €, che non verrà rimborsato nel caso in cui non riescano a raggiungere il 75 % dei voti necessari del quoziente elettorale.

La configurazione del sistema elettorale – che non determina l'attribuzione, a seguito del voto, della maggioranza parlamentare ad un singolo partito – ha fatto sì che negli anni non si consolidasse un sistema partitico bipolare, creandosi, al contrario, la necessità, ormai prassi consolidata, di formare in Parlamento delle coalizioni post-elettorali in grado di mettere insieme partiti diversi. Per questo motivo, ha assunto un'importanza determinante nel sistema di governo dei Paesi Bassi la conclusione ed il mantenimento del c.d. Accordo di coalizione (*Coalitieakkoord o Regeerakkoord*)⁶⁵: questo atto conclude il procedimento di formazione del governo e costituisce il nodo centrale di tutta la dinamica politico-istituzionale durante la vita dei diversi Esecutivi in carica⁶⁶.

Si tratta di un sistema politico di accomodamento e di compromesso che è nato per far fronte alla multiforme composizione del tessuto sociale, dettata da fattori economici e culturali, che caratterizza le Province del Paese. Una diversa concezione della democrazia, che mette al centro l'unione delle proprie parti per evitare di frantumarsi lungo i *cleavages* di riferimento (una «democrazia consensuale», secondo la definizione di Lijphart⁶⁷). La sua genesi si rispecchia nella scelta di un sistema elettorale dagli effetti fortemente proporzionali, proprio grazie all'utilizzo di una macro-circoscrizione nazionale per il riparto dei seggi totali: così come il territorio nazionale rimane indiviso in sede di conversione dei voti in seggi, altrettanto accade per le diverse forze politiche che lo rappresentano, le quali, una volta terminate le votazioni, scelgono di accordarsi e formare una coalizione che possa dare vita ad un governo unito e stabile. Le operazioni in questione sono lunghe e complesse (vengono nominati allo scopo dalla Camera dei Rappresentanti degli 'informatori', incaricati

⁶⁴ V. per i dati delle elezioni legislative del 2021 la relativa pagina al sito www.archivioelettorale.it [marzo 2023].

⁶⁵ V. l'accordo di coalizione del governo ora in carica al sito internet: www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst [marzo 2023].

⁶⁶ V. in proposito R. B. ANDEWEG - G. A. IRWIN - T. LOUWERSE, *Governance and politics of the Netherlands*, Bloomsbury Publishing, London, 2020⁵; M. CAPORALE - M. MAGALOTTI (a cura di), *Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi* – dossier dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, aprile 2016, 7.

⁶⁷ A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014, trad. di L. C. Papaverò e L. Verzichelli, e A. LIJPHART, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley, ult. ed. 2022 [1° ed. 1968].

di conferire con i capi-gruppo politici e di favorire la formazione del nuovo Esecutivo, i quali lavoreranno in sinergia per vari mesi fino a quando la stessa Camera non approverà la fiducia al Governo ed al suo programma⁶⁸), ma sono state in grado di produrre finora degli accordi duraturi per l'intera legislatura⁶⁹.

4. I livelli di proporzionalità nel sistema a voto singolo trasferibile e nel voto alternativo

I sistemi del voto singolo trasferibile (STV, *single transferable vote*) e del voto alternativo (AV, *alternative vote*) sono entrambi conosciuti quali metodi in grado di coniugare più aspetti ritenuti utili ed al tempo stesso apparentemente inconciliabili in un unico metodo di elezione.

Il STV fu ideato dal giurista e politico Thomas Hare con l'intento di compendiare e mitigare i difetti del sistema maggioritario ad un turno britannico con la necessità di rendere il risultato elettorale più proporzionale attraverso l'utilizzo delle circoscrizioni plurinominali (in origine Hare aveva addirittura immaginato un collegio unico nazionale, mai adottato), mantenendo però un legame personalistico tra elettore e singolo candidato, tale da non incrementare l'importanza del partito di cui pure quest'ultimo poteva essere parte (fu infatti denominato «sistema a rappresentanza personale»)⁷⁰.

Al posto del voto verso liste concorrenti di partito, tipiche dei sistemi proporzionali, si decretava un sistema in cui l'elettore era chiamato a votare per candidati (singoli o appartenenti ad un gruppo politico), tramite l'apposizione sulla scheda di una preferenza ordinale dal più al meno preferito. Ciò consentiva di recuperare i voti dati in eccedenza al candidato risultato vincitore (voti in *surplus*) o di utilizzare le seconde e successive preferenze dei candidati perdenti (perché totalizzanti il minor numero di primi voti, e pertanto eliminati) che fossero state espresse per candidati ancora in corsa, cui venivano appunto *trasferite*.

Il voto alternativo è un sistema che consente di unire l'elezione a maggioranza assoluta dei candidati con la presenza di un solo turno. Le circoscrizioni sono stavolta uninominali,

⁶⁸ V. i passaggi del procedimento di formazione del Gabinetto Rutte III del 2017 presso il sito istituzionale della Seconda Camera www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/uitgelicht/kabinetsformatie-2017; e di quello successivo del 2021 nel sito ad esso dedicato: www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2021 [marzo 2023]. In quest'ultimo caso, le operazioni di formazione sono durate dal 18 marzo 2021, primo incarico di esplorazione, al 10 gennaio 2022, data del giuramento dei membri del Gabinetto.

⁶⁹ V, però le criticità del sistema politico neerlandese avutesi nel 2011-2012 e le ondate di populismo susseguites, sicuramente alimentate dalla crisi finanziaria nazionale ed europea, le quali ultime hanno contribuito alla formazione di un pregiudizio negativo verso i paesi del Sud dell'Europa: C. DE VOOGD, *I Paesi Bassi verso il ripiegamento nordista?*, in *Il Mulino*, n. 1/2014.

⁷⁰ Lo scopo originario del sistema era infatti di «assegnare un'equa rappresentanza a tutte le diverse componenti della società, evitando di aumentare il potere dei partiti e delle fazioni», il che riflette il sentimento del tempo di forte critica e di sospetto nei confronti dei partiti e del ruolo da essi giocato, che mosse anche i primi sostenitori e teorici del STV nel Regno Unito ed in Irlanda al tempo della sua adozione, v. R. BROCCINI, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, vol. 43, 2000, 135, e L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, saggio n. 3, 2009, 79.

e per questo è generalmente ricondotto ai sistemi maggioritari. Il processo di conteggio dei voti implica determinare se un candidato, per ogni collegio, abbia raggiunto il 50 % + 1 delle prime preferenze; in tal caso il candidato è dichiarato eletto. Se questo non si verifica – ossia nessun candidato ottiene la maggioranza dei voti di prima preferenza – i candidati con minori prime preferenze vengono eliminati e si conteggiano le seconde preferenze di tali schede, riversandole sugli altri candidati in corsa, con un processo simile a quanto accade nel voto singolo trasferibile.

Il meccanismo è tale che gli elettori che danno la loro prima preferenza al candidato di un piccolo partito potrebbero ritrovare il loro voto utilizzato per contribuire all'elezione di uno dei due partiti con la quota di voti più ampia, attraverso il processo di trasferimento delle preferenze secondo la scelta ordinale dell'elettore.

In generale, il voto alternativo tende a non favorire la rappresentanza di piccoli partiti con supporto geograficamente disperso, ma fornisce agli elettori la possibilità di incidere maggiormente sulla scelta del candidato vincitore.

Nella visione anglosassone, entrambi i sistemi sono apprezzati per dare la possibilità agli elettori di operare una scelta ordinale e non categorica, e per essere a tutti gli effetti dei «*preference based systems*»⁷¹, incentrati sul candidato più che sull'affiliazione di questo ad un partito. A questo proposito, in Regno Unito si è tenuto nel 2011 un referendum elettorale, volto a cambiare il sistema in vigore (il *first-past-the-post*, maggioritario uninominale a turno unico) con il voto alternativo (AV)⁷². L'iniziativa del referendum è stata del Partito Liberale, allora partner di governo in coalizione col Partito Conservatore. La finalità era senz'altro quella di perseguire una più ampia rappresentanza parlamentare del partito promotore, terza forza a livello nazionale, sistematicamente penalizzato dall'utilizzo di un *first-past-the-post system*, ma anche, e più in generale, promuovere il passaggio ad un sistema elettorale considerato maggiormente *fair* perché capace di generare risultati parlamentari più rispondenti a quelli elettorali. L'iniziativa è stata tuttavia respinta dal corpo elettorale, che con il 67,9 % di suffragi ha votato contro il cambiamento del sistema di elezione.

La loro applicazione geografica sembra confermare l'idea che il voto alternativo ed il singolo voto trasferibile siano dei metodi sviluppati ed applicati esclusivamente in questo tipo di contesto: i paesi dove si utilizza il STV sono l'Irlanda, per l'elezione della sua Camera bassa (*Dáil Éireann*), Malta, per l'elezione della Camera dei Rappresentanti (parlamento unicamerale), e l'Australia per l'elezione del Senato, oltre che per l'elezione della Camera bassa della provincia della Tasmania. Il voto alternativo è invece utilizzato per eleggere la Camera dei Rappresentanti australiana e tutte le Camere basse delle Province dell'Australia, eccetto che in Tasmania. È stato applicato dal 1964 al 1975 in Papua Nuova Guinea, mentre nel 1996 è stato introdotto nella Repubblica delle Figi che lo ha applicato in alcune elezioni della Camera dei Rappresentanti. Entrambi i metodi sono inoltre stati impiegati per le

⁷¹ C. SHARMAN - A.M. SAYERS - N. MIRAGLIOTTA, *Trading party preferences: the Australian experience of preferential voting*, in *Electoral Studies*, n. 21/2002, 544.

⁷² V. in proposito il sito della *Electoral Reform Society*, e il *Jenkins Report* del 1998, www.electoral-reform.org.uk/ [aprile 2023].

elezioni a livello locale e regionale in alcuni Paesi anglosassoni, come il Regno Unito, gli Stati Uniti e il Canada⁷³.

È interessante notare come queste formule elettorali possano creare degli effetti disproportionali particolari ed inaspettati, a seconda del contesto in cui vengono applicati.

Occorre dire, innanzitutto, che risulta particolarmente difficile applicare i consueti indici di proporzionalità al STV: per calcolarli, generalmente vengono misurati gli scarti tra la percentuale di prime preferenze e la percentuale di seggi ottenuti da ciascun partito, ma questa misura non può che essere imprecisa ed incompleta dal momento che non tiene conto delle preferenze successive alla prima, decisive nel determinare i risultati elettorali⁷⁴. Inoltre, nel valutare la proporzionalità del voto singolo trasferibile, non si può prescindere dalle dimensioni delle circoscrizioni elettorali, che costituiscono uno dei fattori più rilevanti nella spiegazione di eventuali esiti disproportionali.

Partendo dal caso irlandese e maltese, le circoscrizioni hanno una dimensione media rispettivamente di 4 e 5 seggi, pertanto abbastanza ridotta e potenzialmente non adatta ad esplicitare effetti di proporzionalità (secondo le elaborazioni degli studiosi Taagepera e Shugart, al fine di assicurare un risultato proporzionale le circoscrizioni dovrebbero avere un'ampiezza di almeno cinque seggi; inoltre, a questa magnitudo Cox individua il limite prima del quale in tutti i sistemi proporzionali con ampiezza circoscrizionale inferiore o uguale a cinque si verifica un tipo di voto strategico, che permette di ridurre il numero di partiti del sistema ad un valore pari ad $M+1$)⁷⁵.

Dai dati delle diverse tornate elettorali, il sistema irlandese appare al contrario aver prodotto degli esiti proporzionali, in quanto c'è sempre stata una corrispondenza, in linea di massima, fra i voti ai partiti e i seggi loro assegnati: se si considera che il partito irlandese che è stato per lungo tempo il più forte (*Fianna Fáil*), nel periodo che va dal 1945 agli anni 2000, è stato mediamente sovra-rappresentato di soli tre punti percentuali, che il secondo partito (*Fine Gael*) è stato mediamente sovra-rappresentato, ma in misura minore (in media dell'1,72 %), e che il terzo partito (quasi sempre il Partito Laburista) è stato mediamente sotto-rappresentato, ma dello 0,47 %, si comprende come, a parte alcuni picchi di sovra o sotto rappresentazione della forza politica vincitrice (in particolare nelle elezioni del 1997 e del 2002, con una differenza tra voti e seggi ricevuti di circa il 7 %, e in quelle più recenti del 2011, dove il picco è arrivato oltre il 9 %)⁷⁶, i dati attestano un buon livello di proporzionalità.

Anche a Malta il livello di disproportionalità medio dei due partiti principali nelle elezioni nello stesso periodo mostra una sovra-rappresentazione di circa l'1,93 % per quello che è

⁷³ V. L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, cit., 80; S. FINAMORE, *Tra rappresentanza e governabilità: il Voto Singolo Trasferibile nell'esperienza di Irlanda e Malta*, in *forumcostituzionale.it*, 8 novembre 2008, 2.

⁷⁴ Cfr. S. FINAMORE, *Tra rappresentanza e governabilità: il Voto Singolo Trasferibile nell'esperienza di Irlanda e Malta*, cit., 9, e M. GALLAGHER, *Il comportamento elettorale in Irlanda dal 1969 al 1997*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, vol. 40, 1998, 95, trad. di M. Caciagli.

⁷⁵ R. TAAGEPERA - M.S. SHUGART, *Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, e G. W. COX, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

⁷⁶ Cfr. i dati contenuti nell'analisi di R. BROCCINI, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, cit., 148, e quelli presenti al sito www.archivioelettorale.it [marzo 2023].

stato lungamente il primo partito (Partito Nazionalista) e dello 0,42 % per il secondo partito (Partito Laburista). Non viene preso in considerazione il terzo partito, perché a partire dagli anni '50 si è stabilizzato un sistema bipartitico puro, in cui i primi due partiti si alternano da soli alla guida del governo.

Secondo i dati aggregati, sembra che questi sistemi non risentano di una carenza di proporzionalità particolare, ma analizzando più attentamente il rapporto voti-seggi nelle singole elezioni, è possibile notare come vi siano state delle distorsioni più o meno accentuate, attribuibili principalmente alle ridotte dimensioni dei collegi elettorali ed alla capacità dei candidati dei partiti maggiori di attirare molte delle seconde e terze preferenze degli elettori di altri partiti.

Quest'ultimo aspetto vale soprattutto per l'Irlanda, dove l'elettore medio è risultato più 'infedele' di quello di Malta, che, al contrario, ha mostrato di possedere un'identificazione partitica molto forte, tale da portarlo ad esprimere tutte le proprie preferenze verso i candidati di un unico partito, senza indicare alcuna preferenza per i candidati avversari: piuttosto che trasferire il proprio voto all'altro partito, preferisce che esso venga sprecato⁷⁷. Pertanto, il numero di voti trasferiti da un partito all'altro in questo sistema risulta veramente trascurabile.

Dall'analisi dei casi irlandese e maltese si evince che il sistema elettorale del voto singolo trasferibile, nonostante la sua natura proporzionalistica, essendo stato applicato in collegi di piccole dimensioni ha sostanzialmente favorito i primi due partiti, mentre i piccoli partiti hanno potuto avere una sovra-rappresentanza solo nel caso di concentrazione dei suffragi ottenuti in uno specifico bacino elettorale (esempi di ciò sono riscontrabili in alcune elezioni irlandesi: nel 1981 il *Socialist Labour Party* riuscì ad ottenere un seggio pur totalizzando lo 0,41 % di voti a livello nazionale, grazie alla concentrazione del consenso nel collegio di Dublino centro-settentrionale (oggi abolita); più recentemente, nelle elezioni del 2016 e del 2020 il partito di sinistra *Independents 4 Change*, è riuscito ad eleggere alcuni deputati pur avendo ottenuto in un caso l'1,47 % dei voti e nell'altro lo 0,39 %, grazie alla concentrazione di voti nella circoscrizione di Dublino centro-meridionale, uno dei collegi elettorali più di sinistra del Paese)⁷⁸.

L'aspetto più divergente rispetto a ciò che ci si può attendere da un sistema che presenta se stesso come proporzionale, è però la possibilità, divenuta talvolta reale, che il partito che abbia conseguito il maggiore numero di voti a livello elettorale ottenga una sovra-rappresentazione minore di quella avuta dal secondo partito, o addirittura una sotto-rappresentazione nel numero di seggi rispetto ai voti: nelle elezioni maltesi si sono spesso verificati casi in cui il partito più votato dall'elettorato ha conquistato meno seggi rispetto al secondo (uno fra tutti, le elezioni del 1981, quando il Partito Laburista si vide assegnare la maggioranza assoluta in parlamento, 34 dei 65 seggi, nonostante la maggioranza assoluta dei voti di prima preferenza a livello nazionale fosse stata ottenuta dal Partito Nazionalista);

⁷⁷ V. S. FINAMORE, *Tra rappresentanza e governabilità: il Voto Singolo Trasferibile nell'esperienza di Irlanda e Malta*, cit., 12; e L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, cit., 109.

⁷⁸ V. R. BROCCINI, *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, cit., 145, e i dati delle elezioni contenuti nei siti www.archivioelettorale.it e www.irishtimes.com [marzo 2023].

in Irlanda, il primo caso di questo tipo è avvenuto nelle ultime elezioni del 2020, quando il partito vincitore *Sinn Féin* ha ottenuto una sottorappresentazione dell'1,40 %, e, nonostante avesse 2 punti percentuali di suffragi in più rispetto al secondo partito in termini di voti, il *Fianna Fáil*, ha guadagnato in totale un seggio in meno di quest'ultimo (37 contro 38 seggi).

Sono queste delle distorsioni del tutto paradossali per un sistema proporzionale. Sembra di intravedere qualcosa di simile a quello scenario di disproporzionalità tipico dei sistemi maggioritari *plurality*: in quel caso, i collegi uninominali e la presenza di un vincitore che è tale relativamente al collegio, fanno sì che egli non corrisponda necessariamente al candidato che ha ottenuto più voti nel complesso. L'effetto maggioritario garantisce al vincente nella maggioranza di collegi di prendere un numero di seggi sufficiente a governare con la maggioranza assoluta dei seggi, a prescindere dalla percentuale di suffragi conseguita.

Qui però, non dovrebbe presentarsi un effetto simile, a patto di riconsiderare il significato di 'sistema proporzionale' con riguardo al metodo di elezione in questione.

In un sistema che adotta un tipo di scelta ordinale ed assegna i seggi in favore della proporzione di voti ottenuti, rendersi conto di un simile risultato significa attribuire la giusta importanza alla variabile della ridotta ampiezza delle circoscrizioni: questa è in grado di funzionare, a volte come amplificatore dei risultati elettorali, garantendo quell'effetto di sovra-rappresentazione per entrambi i partiti maggiori (in maniera simile a quanto avviene nel sistema elettorale spagnolo); in altre, in modo altamente distorsivo, generando risultati imprevedibili e poco rispondenti alla logica di un sistema elettorale proporzionale.

Per porre un argine a questi inconvenienti, capaci di mettere in dubbio la legittimità democratica di un'elezione, Malta ha adottato la c.d. *Majority rule*, introdotta nel 1987 attraverso un emendamento all'articolo 52 della Costituzione ed applicata tre volte fino ad oggi. La regola prevede che il partito che raggiunga la maggioranza assoluta dei voti ma non dei seggi, abbia diritto a tanti seggi quanti sono necessari per ottenere la maggioranza assoluta. Nel 1996, l'art. 52 è stato di nuovo emendato ed oggi contiene anche delle indicazioni nel caso in cui si presentino più di due partiti ma solo due ottengano seggi: si prevede che la maggioranza assoluta dei seggi venga assegnata al partito che abbia ottenuto quantomeno la maggioranza relativa dei voti di prima preferenza.

Queste norme alterano il significato del voto singolo trasferibile maltese, dal momento che il voto di prima preferenza non costituisce più solo l'indicazione del candidato preferito in una scala ordinale, ma diventa anche un voto categorico per un partito, una scelta della forza politica che dovrà formare il governo. Considerata in un contesto in cui è da lungo tempo presente un sistema bipartitico, la previsione in oggetto avvicina sensibilmente il sistema maltese a quello di un sistema maggioritario a voto categorico.

Oltre ai predetti effetti 'maggioritari', sono stati riscontrati dalla dottrina alcuni esiti irrazionali del voto singolo trasferibile, incompatibili con le finalità solitamente attribuite a qualsiasi sistema elettorale. Si tratta di alcuni *difetti logico-formali*, validi anche per il voto alternativo e per i sistemi a doppio turno. I più importanti sono riassumibili nell'assenza di monotonicità, nella possibilità che vi siano un numero cospicuo di schede in cui l'ordine di

preferenze è troncato o è inesistente (ciò solo nei sistemi in cui non è fatto obbligo all'elettore di ordinare tutti i candidati sulla scheda), e nella mancanza di coerenza⁷⁹.

Ai nostri scopi, sarà sufficiente dire che la monotonicità consiste nel fatto che «se ad un insieme di enunciati si aggiunge un altro enunciato (o più di uno) le conseguenze del primo insieme di enunciati si mantengono. Se le conseguenze cambiano, il tipo di ragionamento si chiama *non monotonicos*»⁸⁰. Nell'analisi dei sistemi elettorali la monotonicità fa riferimento all'idea che una scelta sociale, quale quella elettorale, debba reagire positivamente ai cambiamenti nelle preferenze individuali. Più precisamente, se un candidato x è vincente, dovrebbe ugualmente esserlo, a maggior ragione, se in quella stessa elezione avesse preso più voti. Se questo non accade, (ad esempio, in seguito al trasferimento delle preferenze), può risultare conveniente ottenere meno voti per vincere; in questo caso, si dice che la procedura di voto non è monotonica. Allo stesso modo, nel caso in cui uno o più elettori scelgano di votare un candidato x e non apporre preferenze successive, potrebbero favorire la vittoria, attraverso il trasferimento delle preferenze, di un candidato che ha ottenuto meno voti di prime preferenze. La coerenza si manifesta invece se, ferme restando le strategie dei votanti e l'insieme delle scelte in palio, il sistema porta sempre allo stesso risultato. Se una scelta è coerente deve rimanere la stessa a fronte di qualsiasi suddivisione dell'insieme dei votanti. Pertanto, se il vincitore nel collegio A è lo stesso del collegio B, allora deve esserlo anche nel collegio A+B; se ciò non si verifica il sistema non presenta coerenza⁸¹.

Gli studiosi Gideon Doron e Richard Kronick, con riguardo al criterio della monotonicità, hanno espresso un parere molto negativo su questi tipi di sistemi elettorali, giudicandoli «perversi», proprio per la possibilità che i voti dati non siano tenuti in conto positivamente dal sistema: viene ritenuto ingiusto e contrario all'ideale democratico il fatto che un candidato possa perdere un'elezione per il solo fatto di aver ricevuto *troppi* voti⁸².

Questo è un aspetto da tenere in considerazione nella scelta per un determinato sistema elettorale: sebbene non riguardi gli effetti delle sue dimensioni, è parso interessante menzionarlo perché la sua valutazione contribuisce a determinare la proporzionalità 'in senso ampio' del sistema, intendendo con questo termine la sua capacità di riflettere in maniera fedele e prevedibile le scelte degli elettori.

Il voto alternativo utilizzato per l'elezione della Camera dei rappresentanti australiana ha confermato la sua natura maggioritaria presentando degli effetti di sovra-rappresentazione, ma lo ha fatto in una maniera diversa da quanto ci si potrebbe attendere.

⁷⁹ Tali difetti, esprimibili come 'paradossi', sono spiegati bene nel testo di Luca Gnani, che ne presenta le problematiche e le simulazioni matematiche: L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, cit., 89-94.

⁸⁰ L. GNANI, *op. cit.*, 89, che riporta la definizione data da Antonio Martino, in A. MARTINO, *Sistemi elettorali*, Pisa, Pacini Editore, 1997.

⁸¹ V. A. MARTINO, *Sistemi elettorali*, cit.

⁸² G. DORON - R. KRONICK, *Single Transferrable Vote: An Example of a Perverse Social Choice Function*, in *American Journal of Political Science*, vol. 21, n. 2/1977, 303-311. Gli autori concludono il testo con una provocazione sull'utilizzo del STV: «Most voters would probably be alienated and outraged upon hearing the hypothetical (but theoretically possible) election night report: "Mr. O'Grady did not obtain a seat in today's election, but if 5,000 of his supporters had voted for him in second place instead of first place, he would have won!"».

Attraverso il calcolo della differenza tra seggi ottenuti e voti conseguiti, è possibile notare come, dagli anni '50 fino alle ultime elezioni del 2022, il primo partito in termini di voti (il Partito Laburista), è stato sovra-rappresentato mediamente del 3,94 %, il secondo partito (il Partito Liberale) lo è stato del 2,52 % ed il terzo (il Partito Nazionale) del 5,35 %⁸³.

Come è possibile notare, il terzo partito risulta essere sovra-rappresentato in misura maggiore rispetto ai primi due partiti. Questo è un esito assai sorprendente, in quanto pur essendo la sovra-rappresentazione in linea con la natura maggioritaria del sistema, si discosta dal classico scenario *plurality*. Infatti, in un numero rilevante di casi il partito che ha vinto le elezioni non solo è stato sotto-rappresentato (9 volte su 13 elezioni fino al 1980) ma è stato pure superato in termini di seggi dal partito arrivato secondo in termini di voti popolari (8 volte su 28 elezioni fino ad oggi). Il partito che è stato più sovra-rappresentato, e che lo è stato sempre in tutto il periodo considerato, è il National Party, ossia la terza forza a livello nazionale. Un risultato, questo, completamente diverso rispetto a quanto accade in Gran Bretagna con il terzo partito nazionale, il Partito Liberale, che è invece sempre fortemente penalizzato dal sistema⁸⁴. Pur avendo provocato effetti notevolmente distorsivi e manipolativi dal punto di vista della rappresentanza tipici dei sistemi maggioritari (*plurality e majority*), il sistema del voto alternativo ha dato corso a sottorappresentazioni e sovrarappresentazioni che potremmo definire 'anomale' per un maggioritario, e pertanto non ha contribuito alla costruzione nel tempo di un *two party system* modello Westminster.

In conclusione, si comprende come nei sistemi elettorali presentati, pur se ritenuti dalla dottrina in grado di essere maggiormente aperti all'ingresso di nuove forze politiche nel sistema ed equi riguardo alla definizione dei risultati elettorali, il contesto e la cultura politica del Paese di loro applicazione hanno giocato un ruolo cruciale nel determinare i loro effetti più o meno proporzionali. Senza dubbio, la stessa dinamica di funzionamento dei metodi considerati ha favorito una disrappresentatività, per così dire, 'intrinseca': la presenza del trasferimento dei voti nell'assegnazione dei seggi ed il gioco delle alleanze messo in atto dai partiti hanno rivestito un ruolo molto importante nella determinazione della disproporzionalità, per entrambe le varianti del sistema Hare esaminate.

I partiti sfruttano le caratteristiche del voto ordinale dando un'indicazione di voto per le successive preferenze che sia indirizzata verso partiti alleati o comunque non avversi, e ciò contribuisce a rendere non lineare, per ogni partito, il rapporto tra voti conseguiti e seggi conquistati.

⁸³ I risultati sono da me ricavati dai dati delle elezioni della Camera dei rappresentanti australiana dal 1951 ad oggi, contenuti al sito www.archivioelettorale.it [aprile 2023].

⁸⁴ Vedi le considerazioni svolte *supra* sul punto.

5. Effetti distorsivi con quozienti corretti: l'esempio del metodo Imperiali

Tra le formule del quoziente il metodo Imperiali è quello che attribuisce i valori maggiori al correttivo da apportare al denominatore del quoziente elettorale.

Il quoziente costituisce la grandezza funzionale alla ripartizione dei seggi, ed è dato dalla divisione tra numero dei voti validi espressi totali (V) ed il numero di seggi spettanti alla singola circoscrizione (S, o M, magnitudo).

Per far in modo che sia ripartito fra le liste il numero completo di seggi previsti, è necessario che il valore del quoziente non sia eccessivamente alto: a questo scopo, il quoziente c.d. *naturale* costituisce un «metro elettorale» troppo elevato, che rende necessaria una seconda operazione di attribuzione dei seggi rimasti ancora vacanti⁸⁵. Riducendo il valore del quoziente, ossia il *metro* che misura il numero di voti stabilito per avere diritto ad un seggio, aumenta la possibilità che i seggi vengano tutti ripartiti in un'unica battuta in base al quoziente, senza dar luogo ad operazioni ulteriori. Per diminuire questo valore, è prassi aumentare il denominatore della frazione considerata. Pertanto, alla magnitudo della circoscrizione si aggiungono 1, 2 o 3 unità, in modo da ottenere un quoziente *corretto*. Il quoziente Imperiali viene calcolato con la seguente formula:

$$Q = \frac{V}{M+2}$$

Oppure

$$Q = \frac{V}{M+3}$$

Il quoziente Imperiali è infatti anche denominato del «+ 2» e del «+3», per indicare l'unità con cui si procede alla correzione.

Il metodo Imperiali è stato una prerogativa pressoché esclusiva del sistema elettorale italiano, che ne ha presentato entrambe le varianti: la normativa del 1946 per l'elezione dell'Assemblea costituente stabiliva l'impiego della formula Imperiali con correttore + 2 nelle circoscrizioni con più di 20 seggi; nelle prime elezioni per la Camera dei deputati del 1948 fu invece impiegata la formula Imperiali con correttore + 3 per tutte le circoscrizioni. Nel 1958, all'indomani dell'infruttuoso tentativo di conquistare il premio di maggioranza della c.d. legge-truffa, si tornò al quoziente corretto + 2, che è stato utilizzato fino all'introduzione nel 1993 di un sistema elettorale misto in prevalenza maggioritario.

Un aspetto interessante delle formule del quoziente corretto è quello della loro capacità di incidere in maniera diretta sulla proporzionalità del sistema: uno studio di Alessandro Chiamonte⁸⁶ ha dimostrato come sulla disproporzionalità complessiva di un sistema elettorale non influiscano solamente la formula e la dimensione delle circoscrizioni, ma anche l'entità del correttore apportato al quoziente.

⁸⁵ V. G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955, 83-84.

⁸⁶ A. CHIARAMONTE, *La non proporzionalità dei sistemi elettorali "proporzionali": il ruolo del correttore nei casi di applicazione del metodo del quoziente*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 30/1993, 103-127.

Il suo ragionamento parte dall'assunto matematico per cui la proporzionalità perfetta è data dal rapporto $s/v = 1$, dove s sono i seggi conseguiti e v i voti ottenuti. Questo rapporto è rispettato se nel meccanismo di distribuzione dei seggi si utilizzerà un criterio che rapporti tra loro queste due grandezze: il totale dei voti validi espressi al numero di seggi da assegnare; ciò è possibile attraverso l'utilizzo del quoziente naturale, non corretto:

$$Q = \frac{V}{M}$$

Da ciò risulta che l'adozione di un correttore (C), è, di per sé, fonte di distorsione, proprio perché modifica il valore del quoziente naturale, sommandosi ad esso, ed altera il rapporto di proporzionalità perfetta tra le quote di seggi e le quote di voti (in sostanza, il rapporto s/v sarà sempre > 1 , anche perché non si evidenziano casi di correttori negativi).

Ciò significa che, data la formula del quoziente:

$$Q = \frac{V}{M} + C$$

la presenza di effetti disrappresentativi nel collegio è imputabile, non solo ed unicamente alla dimensione dei collegi – che, dal canto suo, esercita un'influenza sul compenso ottenuto dai partiti, dal momento che agisce sul rapporto distributivo di voti e di seggi attraverso la soglia di rappresentanza – o al metodo utilizzato per la ripartizione dei seggi-resto, o eventualmente alla presenza di una soglia di sbarramento legale, ma dipende anche dalla presenza di un correttore e dalla sua entità.

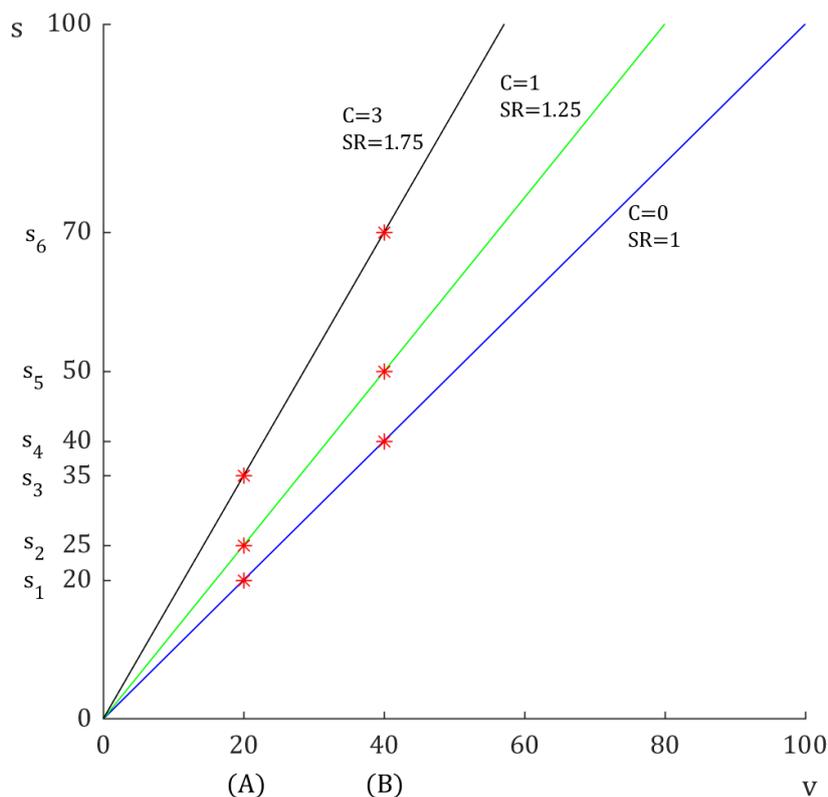
Attraverso ulteriori calcoli (tra cui l'utilizzo dell'indice di deviazione potenziale dalla proporzionalità, c.d. *swing ratio*)⁸⁷ l'autore giunge all'evidenza secondo cui, avendo un correttore maggiore di zero, «la distorsione risulta correlata positivamente al valore del correttore e negativamente alla dimensione del collegio», ossia al valore della magnitudo. In altri termini, più è alto il valore del correttore (poniamo, ad esempio, un correttore Imperiali +3), maggiore è lo scostamento dalla situazione di proporzionalità perfetta; al contrario, più è grande il numero di seggi assegnati nella circoscrizione e minore sarà il distacco dalla proporzionalità.

Per spiegare ciò, si consideri che la generazione di disproporzionalità implica necessariamente la presenza nel sistema di liste che beneficeranno di un numero di seggi *in più* rispetto alla quota dei voti ricevuti e di altre liste che, invece, presenteranno un *deficit* di seggi in confronto ai suffragi ottenuti. La modalità con cui questi scarti si manifestano dipenderà dalla configurazione specifica del sistema stesso, ed in particolare, nei sistemi del quoziente, saranno la magnitudo ed il correttore della formula ad essere determinanti nella verifica del fenomeno e della sua entità.

L'idea con cui il più delle volte si accompagna il proposito di abbassare il quoziente è quella di ritenere che in tal modo diminuirà la quota di voti necessaria a vincere un seggio, e pertanto ne risulteranno avvantaggiati i partiti più piccoli, i quali, diversamente, non

⁸⁷ Sul concetto di *swing ratio*, si veda R.G. NIEMI - P. FETT, *The Swing Ratio: An Explanation And an Assessment*, in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 11, n. 1, Feb. 1986, 75-90.

avrebbero mai la possibilità di «fare un quoziente» in sede di prima ripartizione dei seggi e dovrebbero aspettare l'operazione di recupero dei resti per sperare di ottenere almeno un seggio. Con l'aiuto di un grafico⁸⁸, Chiaramonte ha notato come, in una situazione a magnitudo invariata, l'aumento del correttore, e pertanto l'abbassamento del quoziente, provochi un vantaggio in termini seggi che, contrariamente a quanto descritto, risulta maggiore per i partiti che hanno ricevuto più voti e minore per quelli più piccoli.



Il grafico si basa sulle relazioni matematiche:

$s = SR \cdot v$ (dove SR sta per *swing ratio*);

$SR = 1 + \frac{C}{M}$ (dove C è il correttore applicato al quoziente)⁸⁹.

Le tre rette rappresentano la relazione voti-seggi con tre quozienti diversi.

La retta con $C = 0$ corrisponde ad una situazione di distribuzione con quoziente naturale, pertanto rappresenta l'ipotesi di maggiore proporzionalità cui rapportarsi. La retta con $C = 1$ corrisponde alla correzione del quoziente del metodo Hagenbach-Bischoff, mentre la retta con $C = 3$ rappresenta la situazione del quoziente Imperiali che aggiunge un correttore pari a + 3. Dai dati si evince come due partiti (A e B) che hanno l'uno il doppio dei voti dell'altro

⁸⁸ Il grafico seguente è un adattamento da quello presente nel testo di A. CHIARAMONTE, *La non proporzionalità dei sistemi elettorali "proporzionali": il ruolo del correttore nei casi di applicazione del metodo del quoziente*, cit., 115. Si è qui aggiunta la retta che rappresenta una distribuzione con correttore pari a + 3, al fine di prendere in considerazione l'ipotesi del metodo Imperiali.

⁸⁹ V. lo sviluppo di tali formule nello scritto di A. CHIARAMONTE, *ibidem*, cit., «112.

(20 e 40), beneficerebbero di un incremento nel numero di seggi a seguito dell'aggiunta del correttore che ha lo stesso rapporto di 2:1, pertanto corrispondente alla forza elettorale del partito⁹⁰.

Il correttore dunque, agendo sulla proporzionalità della ripartizione dei seggi, determina un vantaggio per i partiti più grandi ed uno svantaggio per i partiti più piccoli, cosicché «la sovrarappresentazione dei partiti maggiori e la sottorappresentazione dei partiti minori risultano correlate positivamente al valore del correttore, e negativamente alla dimensione del collegio»⁹¹.

A questo punto sembra strano che in Italia, sia nel 1946 che nel 1948, si sia scelto di operare una maggiorazione del quoziente e che non ci siano state polemiche contrarie, soprattutto da parte dei partiti minori, nei cui confronti la misura avrebbe avuto i maggiori effetti disrappresentativi. Probabilmente, in sede di scelta della disciplina, si era fatta strada la considerazione che il decremento del quoziente, attuato mediante l'introduzione o l'aumento del correttore, determinasse un abbassamento della soglia di ingresso alla rappresentanza e conseguentemente facilitasse agli stessi piccoli partiti l'ottenimento di seggi.

In sostanza, si credeva che la misura fosse un modo per approssimarsi maggiormente alla proporzionalità perfetta. Ciò è testimoniato dal fatto che la previsione del correttore fu ideata quale 'rimedio' all'alto numero di seggi che attraverso il quoziente puro sarebbero rimasti da assegnare all'interno del collegio unico nazionale. In questi ultimi vigevano infatti le *liste rigide*, predisposte dalle direzioni dei partiti, che diminuivano il potere di scelta dell'elettore e contribuivano al rischio di attuare una sottorappresentazione delle circoscrizioni. Pertanto, sia lo spostamento a +2 che quello a +3 del correttore erano state presentate come misure atte a favorire la rappresentanza delle piccole formazioni, contro il monopolio delle candidature dirette dalle grandi dirigenze⁹². La deduzione dei riformatori, come abbiamo visto, è risultata errata, e ciò fa pensare ad una sottovalutazione complessiva della variabile 'applicazione del correttore', unita ad una comprensione solo parziale dei suoi effetti.

Un ultimo aspetto interessante che riguarda l'utilizzo del quoziente Imperiali, è la possibilità che questo, se applicato in circoscrizioni molto ampie, possa finire per attribuire ai partiti più seggi di quanti ne siano realmente a disposizione. Ciò accade in particolare attraverso l'applicazione del correttore + 3, che è in grado di ridurre fortemente il valore del quoziente, favorendo una distribuzione di seggi che in tal caso risulta eccessivamente

⁹⁰ I seggi di A sono incrementati da s_1 (seggi con quoziente naturale) ad s_3 (seggi con quoziente Imperiali) di 15 punti; mentre, i seggi di B, da s_4 (quoziente naturale) a s_6 (quoziente Imperiali) hanno subito un incremento di 30 punti.

⁹¹ A. CHIARAMONTE, *La non proporzionalità dei sistemi elettorali "proporzionali": il ruolo del correttore nei casi di applicazione del metodo del quoziente*, cit., 115.

⁹² Nel 1948, l'innalzamento «a più tre per tutte le circoscrizioni del coefficiente di maggiorazione del divisore per la determinazione del quoziente» fu del resto fatto con l'intenzione di «dimitare la sperequazione, facilmente prevedibile, tra piccoli e grandi collegi nell'assegnazione effettiva dei seggi (cioè in sede di scrutinio circoscrizionale) e, quindi, nell'intento di portare a una cifra "tollerabile" i posti residui da ripartire nel collegio unico nazionale tra le varie liste rigide concorrenti», E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982, 89, citato in A. CHIARAMONTE, *ult. op. cit.*, 123-124. V. anche E. BETTINELLI, *Le prime idee sulle correzioni della proporzionale nei dibattiti del periodo costituente*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 11, 1983.

generosa. In questa situazione, non si potrà far altro che ripetere le divisioni riducendo di una unità il coefficiente sommato (da +3 a +2, per esempio) in modo da provocare un innalzamento del quoziente, che, di conseguenza riporterà la situazione allo stato ordinario. Un esempio simulativo in una circoscrizione di 40 seggi può aiutare a comprendere:

Quoziente	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D	Lista E	Lista F	Totale
<i>Imperiali</i> + 3	68.000	61.000	43.000	32.000	18.000	7.000	229.000
voti	voti	voti	voti	voti	voti	voti	voti
$Q = \frac{v}{s+3} =$	v/Q						
$\frac{229.000}{40+3} =$	12,77	11,45	8,07	6,01	3,38	1,31	
5.325 voti							
Seggi assegnati	12	11	8	6	3	1	
Seggi aggiunti ai maggiori resti	nessun seggio rimasto						
Totale assegnazione	12	11	8	6	3	1	41 seggi

Fonte: adattamento da T. Santarelli, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, cit., p. 111.

Il risultato della distribuzione è di 41 seggi, uno in più rispetto a quelli previsti. Tale evenienza è da prendere in considerazione quando ci si trova a scegliere un sistema elettorale con quoziente fortemente corretto. Senza dubbio, lo scenario descritto è anche l'effetto della disrappresentatività derivante dalla correzione in sé, la quale, come abbiamo cercato di illustrare, altera il rapporto naturale tra voti e ampiezza della circoscrizione con evidenti ricadute sulla ripartizione dei seggi.

6. Metodo Sainte Laguë ed effetto 'congelamento' in Svezia

Rispetto al più conosciuto metodo D'Hondt, il metodo Sainte Laguë presenta una sequenza di divisione di ragione 2, in modo che tutti i divisori saranno numeri dispari. Nel modello Sainte Laguë puro le divisioni progressive partono da 1 per procedere con 3, 5, 7 ecc. fino a ricoprire il numero di seggi necessari. Nella sua versione rettificata, viene invece fissato il primo divisore ad 1,4 anziché ad 1, mentre le successive divisioni seguono la stessa progressione del metodo puro. Il metodo rettificato è utilizzato nei paesi scandinavi (Svezia,

Norvegia, Danimarca), dove fu adottato intorno agli anni 1952-53, in sostituzione della formula proporzionale D'Hondt precedentemente in uso (la formula rettificata è anche detta «scandinava», per questo motivo)⁹³.

In Svezia, l'introduzione del Sainte Laguë fu volta soprattutto a diminuire la spinta selettiva propria del sistema D'Hondt: in questo modo si riduceva la sovra-rappresentazione del forte partito socialdemocratico, contenendone l'ascesa elettorale, e si favorivano i partiti di medie dimensioni borghesi. Inoltre, erano disincentivate le fusioni e i raggruppamenti dal momento che, con questo metodo, liste con consenso elevato avrebbero ricevuto meno seggi unite che presentandosi separate. Infine, il primo divisore ad 1,4 aumentava il costo del primo seggio, ponendo un ostacolo ai nuovi partiti e alle micro formazioni, che non riuscivano ad aggiudicarsi alcun seggio.

Per spiegare questi effetti, è da considerare che il metodo Saintè Lague rettificato presenta due meccanismi di funzionamento combinati: come nel metodo puro, procede con una progressione numerica di ragione 2, ma, diversamente da questo, parte da un divisore 1,4 e non 1. Di per sé, il primo elemento tende a favorire l'accesso alla rappresentanza dei partiti minori: ciò perché, mentre il costo del primo seggio si mantiene basso (il primo divisore è 1 nel metodo puro), sale di livello la barriera per ottenere i seggi successivi, con il che si distende la distribuzione dei seggi in maniera orizzontale piuttosto che verticale (un maggior numero di liste riesce a raggiungere il suo primo seggio, ma avrà difficoltà ad ottenerne complessivamente di più rispetto che con l'utilizzo del metodo D'Hondt)⁹⁴.

Con il Sainte Laguë rettificato invece, alzando ad 1,4 il valore del primo divisore, si rende la conquista del primo seggio più difficile, e ciò penalizza i partiti più piccoli, che non conquisteranno più il seggio facilmente. Allo stesso tempo, neppure le grandi formazioni beneficeranno del sistema, in quanto l'andamento di due in due del valore dei divisori non consente, anche a fronte di un consenso elevato, la concentrazione verticale della rappresentanza presso le liste, pertanto, le penalizza.

Si prenda ad esempio questa simulazione di distribuzione attraverso il metodo Sainte Laguë rettificato in una circoscrizione di 9 seggi (in grassetto i seggi assegnati e tra parentesi l'ordine di assegnazione):

<i>Divisore</i>	A 32.000 voti	B 28.000 voti	C 25.950 voti	D 12.000 voti	E 6.010 voti
1,4	22.857 (1)	20.000 (2)	18.535 (3)	8.571 (7)	4.293
3	10.667 (4)	9.333 (5)	8.650 (6)	4.000	...
5	6.400 (8)	5.600 (9)	5.190	...	
7	4.571	4.000	3.707		

⁹³ L. MARINI, *I Ghiacci si sciolgono. Lo scongelamento del comportamento di voto nei tre sistemi scandinavi*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 65, giugno 2011, 103.

⁹⁴ V. T. SANTARELLI, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, cit., 102-103.

9	3.556	3.111	...		
Totale seggi	3	3	2	1	0

Se A e B si unissero, formando una lista molto grande, i seggi sarebbero assegnati nel modo seguente:

<i>Divisore</i>	A + B 60.000 voti	C 25.950 voti	D 12.000 voti	E 6.010 voti
1,4	42.857 (1)	18.535 (3)	8.571 (6)	4.293
3	20.000 (2)	8.650 (5)	4.000	2.003
5	12.000 (4)	5.190 (9)	2.400	...
7	8.571 (7)	3.707	...	
9	6.667 (8)	...		
Totale seggi	5	3	1	0

In sostanza, la lista unica A + B otterrebbe un seggio in meno rispetto alla somma dei loro risultati (6 seggi in totale) se presentate separatamente. Questo costituisce un forte disincentivo all'unione e conseguentemente un incentivo a rimanere isolati, soprattutto per i partiti con un consenso cospicuo, che vedrebbero addirittura diminuita la loro forza singola coalizzandosi con un partito dello stesso peso. Ad essere avvantaggiato è invece il partito C, forza di medie dimensioni, che rispetto alla situazione precedente, in cui A e B si sono presentati disuniti, ci ha guadagnato un seggio.

Da questi esempi si nota bene come il Sainte Laguë sia un metodo che, andando avanti nella distribuzione, tende a spalmare i seggi lungo l'arco delle varie forze politiche piuttosto che a concentrarli presso i partiti più grandi (caratteristica, al contrario, propria del sistema D'Hondt: se ne veda in proposito l'esempio in uso nel sistema spagnolo).

Ciò comporta che all'aumento dei consensi non segue un aumento corrispondente del numero di seggi: vi è una sorta di 'congelamento' del funzionamento del sistema, che porta a cristallizzare i rapporti di forza livellando e non premiando i consensi ottenuti. I partiti maggiori non acquisiranno mai un distacco in seggi eccessivamente grande rispetto ai partiti medi, di modo che il potere di questi ultimi nella formazione di un governo si manterrà importante. Allo stesso tempo, il divisore d'ingresso impedisce alle micro formazioni di accedere alla rappresentanza, pertanto è scoraggiata la creazione di nuovi partiti. Saranno i partiti intermedi ad essere privilegiati, perché destinatari di soglie non elevate di consenso, ma comunque sufficienti per accedere alla ripartizione dei seggi.

È da ricordare che in Svezia sono presenti delle soglie di sbarramento legali: una soglia del 4 % a livello nazionale, unita alla possibilità per un partito di partecipare alla ripartizione superando una soglia alternativa del 12 % nella singola circoscrizione. Queste soglie, abbastanza significative, temperano l'eventuale frammentazione partitica in Parlamento.

Il sistema elettorale proporzionale ha caratterizzato il sistema svedese dal 1909, anno in cui fu anche inserito in Costituzione. Come abbiamo ricordato, si adottò il metodo dei divisori D'Hondt fino al 1952, quando, proprio ad opera del partito socialdemocratico, allora al governo, fu modificata la formula elettorale passando a quella Sainte Laguë corretta. Ciò fu fatto nell'intento di favorire il proprio partner di coalizione, il Partito Agrario, e consentirgli di avere un distacco dal resto dei partiti del blocco borghese.

Questo aspetto mette in luce come alcune formule elettorali proporzionali possano essere utilizzate per incidere sulla natura del sistema partitico, oltre che per ampliare o ridurre l'accesso alla rappresentanza. Il risultato conseguito in Svezia con la formula Sainte Laguë fu quello di rafforzare i partiti di governo – perché ridusse il beneficio di fusioni per le opposizioni – e di aiutare il consolidamento dei partiti presenti nel sistema – perché il meccanismo di attribuzione dei seggi è stato particolarmente stringente verso l'entrata nel sistema di nuove forze⁹⁵. Pertanto, alla cristallizzazione insita nel meccanismo elettorale è corrisposto un «congelamento» del sistema partitico⁹⁶, che, consolidatosi negli anni Trenta, è rimasto immutato nei decenni successivi alla Seconda guerra mondiale, riflettendo, fino agli anni Settanta e Ottanta del Novecento, la medesima struttura di *cleavages* presente negli anni Venti.

Seguendo le tipologie di Sartori⁹⁷, il sistema partitico svedese ante anni Settanta può essere definito un «sistema a partito predominante», in ragione della forza elettorale del partito socialdemocratico, che fu ininterrottamente al governo per molti anni, con una forte maggioranza relativa e, talvolta, con la maggioranza assoluta dei seggi. Un altro modello con cui è stato definito il sistema svedese è quello tracciato dagli studiosi scandinavi Berglund e Lindström⁹⁸, che lo hanno classificato come sistema «a cinque partiti» o «2+3», in quanto composto da un blocco socialista, con socialdemocratici e comunisti, e un blocco borghese, con agrari (poi centristi⁹⁹), liberali e conservatori.

Dagli anni Ottanta in avanti, la rigidità del sistema partitico è sembrata diminuire, dal momento che due ulteriori partiti sono apparsi e si sono definitivamente consolidati: l'Unione cristiano-democratica (*Kristen Demokratisk Samling*, KD), legata alla chiesa

⁹⁵ V. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, 30-31. V. però i recenti cambiamenti del sistema politico nei paesi scandinavi: M. MAZZA, *I partiti antisistema nei Paesi nordici, tra populismo e destra radicale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.

⁹⁶ La dizione è degli studiosi Lipset e Rokkan, che la utilizzano per descrivere la teoria delle fratture sociali e della stabilità dei sistemi politici dell'Europa occidentale: S.M. LIPSET e S. ROKKAN (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, New York, Free Press, 1967.

⁹⁷ G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

⁹⁸ S. BERGLUND - U. LINDSTRÖM, *The Scandinavian Party System(s): A Comparative Study*, Lund, Studentlitt., 1978.

⁹⁹ Il Partito agrario fu in precedenza l'alleato minore dei Socialdemocratici, il primo partito del paese. Nel 1957 il partito cambia nome in Partito di centro (*Centerpartiet*, C), posizionandosi nel mezzo dello spettro politico ma schierandosi poi con il contrapposto blocco borghese, v. L. MARINI, *I Ghiacci si sciogliono. Lo scongelamento del comportamento di voto nei tre sistemi scandinavi*, cit., 68.

pentecostale, che nasce nel 1964 ed ottiene i primi seggi dal 1985 in avanti; ed il Partito ambientalista dei verdi (*Miljöpartiet de Gröna*, MP), nato nel 1981. Negli anni Novanta cominciano a farsi strada anche movimenti della destra populista, come Nuova democrazia (*Ny Demokrati*, NYD), partito fondato nel 1990. Questi movimenti sono spesso portatori di un consenso effimero e tendono a scomparire dalla scena elettorale dopo pochi anni (quest'ultimo già nel 1994).

Proprio le elezioni del 1994, che hanno visto la vittoria del SAP e la scomparsa di NYD, hanno costituito il superamento del modello «a cinque partiti», per renderlo «a sette partiti», con l'ingresso di verdi e cristiano-democratici a presenze stabili del sistema partitico.

Oggi il sistema politico svedese è caratterizzato da una competizione bipolare, con un partito dominante in ciascun blocco (Socialdemocratici per il blocco socialista e Moderati per la coalizione borghese). La destra populista continua a rappresentare una sfida per entrambi i blocchi: in particolare, è il partito nazionalista dei Democratici Svedesi (SD) ad essere divenuto una forza di modeste dimensioni, tanto da avere un peso importante nella formazione dei governi. Il partito è stato fondato nel 1988 tramite l'unificazione di varie forze dell'estrema destra svedese, schierandosi contro i fenomeni dell'immigrazione e dell'islamizzazione ed a favore di una politica di difesa della cultura svedese. Entra per la prima volta in Parlamento alle elezioni del 2010, ottenendo 20 seggi, ed a partire dal settembre 2022 è presente con 73 deputati all'interno del governo di coalizione composto da Moderati, Cristiano democratici e Liberali, divenendo a tutti gli effetti un partito stabile e partner della destra conservatrice.

Ricapitolando, l'esperienza svedese dimostra come l'utilizzo di una formula proporzionale piuttosto che un'altra possa conformare la presenza dei partiti in Parlamento al risultato desiderato, ad esempio ampliando o restringendo l'accesso per forze minori, fortificando i partiti al potere e mitigando il distacco tra le varie formazioni intermedie. In definitiva, questa scelta può contribuire al definirsi di uno scenario bipartitico oppure di uno multipartitico moderato, come è appunto avvenuto in Svezia. La speciale qualità di 'congelare' la rappresentanza propria della formula utilizzata, ha generato un'alta stabilità elettorale ed una bassa mobilità tra i blocchi; ha confermato la predominanza del Partito socialdemocratico (che comunque è stato rappresentato in misura minore che se si fosse continuato ad utilizzare il metodo D'Hondt), e ciò ha lasciato lo spazio per la formazione di un limitato pluralismo lungo i due blocchi contrapposti.

La formula Sainte Laguë rettificata ha reso i partiti centristi forti di una posizione cardine in Parlamento e di un peso determinante per gli equilibri degli schieramenti: in sostanza, hanno acquisito un alto potenziale di coalizione, che gli ha assicurato l'accesso al governo. Anche il partito dei Verdi gode di un potenziale di coalizione che impedisce ai Socialdemocratici di rivolgersi esclusivamente al centro. Infine, i partiti della destra populista (NYD e SD), se al loro ingresso sono stati ostacolati dal sistema, sono comunque stati in grado di esercitare un potere di ricatto nei confronti del centro-destra borghese e moderato, e, forti dei loro risultati elettorali, hanno sviluppato infine un potenziale di coalizione, come dimostrano le ultime elezioni del 2022.

7. Ampiezza delle circoscrizioni e disproportionalità nei sistemi elettorali proporzionali: alcune prime conclusioni

Attraverso gli esempi e i casi concreti presentati si è cercato di analizzare le principali qualità disproportionali all'interno dei sistemi elettorali proporzionali. Questi, lungi dall'essere dei metodi di assegnazione con un unico scopo (quello di rendere l'assegnazione dei seggi proporzionale al numero di voti conseguiti), presentano tra loro notevoli differenze e potenzialità.

In primo luogo, attraverso un intervento sull'ampiezza delle circoscrizioni, è possibile aumentare la soglia effettiva di accesso alla rappresentanza, di modo che, stante l'utilizzo di una formula *formalmente* proporzionale, vengano generati effetti *sostanzialmente* selettivi simili a quelli propri dei sistemi maggioritari. Al contrario, l'utilizzo di circoscrizioni uniche nazionali genera il massimo di proporzionalità possibile, anche se venisse scelta una tra le formule meno proporzionali (il metodo D'Hondt, ad esempio).

In secondo luogo, il cambiamento del tipo di voto, da categorico ad ordinale, può di per sé generare degli effetti disrappresentativi sul sistema intero, per cui anche utilizzando formule permissive (quozienti Hare e Droop), le conseguenze sulla rappresentanza sono importanti, soprattutto in combinazione con una ristretta ampiezza circoscrizionale (da 3 a 5 deputati, come nei casi irlandese e maltese).

In terzo luogo, alcune formule proporzionali, per caratteristiche proprie di funzionamento, sono foriere di implicazioni matematiche direttamente collegate alla rappresentanza dei partiti in Parlamento.

Il metodo Imperiali, come tutti i sistemi del quoziente che utilizzano un correttore, ha la qualità di allontanare il risultato definitivo dell'assegnazione dalla proporzionalità perfetta (data dalla formula $s/v = 1$ e realizzata nel solo quoziente naturale). Inoltre, il correttore determina un vantaggio per i partiti più grandi, che risulteranno sovra-rappresentati, ed uno svantaggio per i partiti più piccoli, i quali subiranno una sottorappresentazione, e ciò si verifica in correlazione al valore del correttore: maggiore sarà quest'ultimo e più alta sarà la disrappresentatività generata. In verso contrario opera, invece, la dimensione delle circoscrizioni: più queste saranno ampie, minori saranno gli effetti disrappresentativi.

Il metodo Sainte Laguë, nella sua versione rettificata, combina degli effetti controproducenti per il regolare esplicarsi dell'effetto proporzionale per cui a maggiori voti conseguiti corrisponderanno almeno un numero proporzionale di seggi assegnati: tale formula favorisce l'ottenimento di seggi per i partiti intermedi, penalizzando sia i partiti maggiori che quelli troppo piccoli. Questo comporta che ad una crescita di voti non coinciderà una quota proporzionalmente più ampia di seggi, 'congelando' la possibilità di aumentare la propria forza parlamentare per i partiti elettorali. Questo sistema favorisce la stabilizzazione di un pluripartitismo moderato, in cui i competitori maggiori governano in coalizione con le forze intermedie ed attuano una politica di mediazione e compromesso (sono questi gli esempi delle democrazie scandinave).

In conclusione, se appare riduttivo parlare di sistemi elettorali riferendosi soltanto alla loro formula, lo è allo stesso modo considerare la formula come a sé stante rispetto agli altri elementi che compongono un sistema di voto: la magnitudo circoscrizionale, il tipo di voto, le implicazioni del meccanismo matematico di assegnazione dei seggi, sono esempi di *dimensioni* imprescindibili per il suo funzionamento. Esse dimostrano come analizzare sistemi elettorali significhi evidenziarne tutti i dettagli per cogliere la modalità con cui, insieme, agiscono. In questo modo verranno comprese le rispettive differenze ed apprezzate le varietà di casi nazionali, che costituiscono le esperienze di democrazia esistenti.

Dal discorso compiuto, risulta controproducente fermarsi all'etichetta di «proporzionale» per comprendere il funzionamento di un sistema o predirne gli effetti. Al contrario, cercare i dettagli di funzionamento che sono capaci, da soli o assieme ad altri, di modificarne la struttura è la maniera più proficua per approcciarsi al loro studio, che sia fondato su basi empiriche e non meramente astratte.