

EDUARDO ROZO ACUÑA

*IL NUOVO SISTEMA ELETTORALE ITALIANO: DALLA 1^a ALLA 2^a
REPUBBLICA*

SOMMARIO: 1. Nota storica. - 2. Il nuovo sistema elettorale italiano. - 2.1. L'elezione del Senato della Repubblica. - 2.2. L'elezione della Camera dei Deputati. - 3. Conclusioni. - 4. Il sistema elettorale comunale e provinciale. - 5. Bibliografia.

1. La Prima Repubblica italiana che è durata quasi mezzo secolo, è ormai decisamente superata. Oggi si vive l'inizio della Seconda Repubblica. Appartengono al passato i vecchi partiti: la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista, il Partito Repubblicano, quello Liberale, quello Socialdemocratico che hanno governato il paese sotto le istituzioni politiche create con il referendum e la Costituzione del 2° dopoguerra (1947-1948).

La caduta del muro di Berlino, la scomparsa del socialismo reale dell' Europa Orientale e la disintegrazione dell' Unione Sovietica hanno causato anche la fine del potente Partito Comunista Italiano, ridotto oggi a Rifondazione Comunista e al Partito Democratico della Sinistra, per i quali le ultime elezioni politiche del marzo 1994 hanno segnato una sconfitta, mentre hanno aperto le porte del Governo e della nuova Repubblica alla destra degli ex fascisti, al centro destra della Lega Nord e del movimento di Berlusconi, Forza Italia.

Ora tra i molti cambiamenti che hanno determinato il passaggio dalla prima a seconda Repubblica in Italia, c'è quello importante del sistema elettorale (1).

Questo cambiamento era preteso dall' opinione pubblica e dalle stesse forze politiche che, al di fuori del Parlamento, hanno imposto la loro volontà di mutamento facendo uso del potere democratico del referendum, secondo l'art. 75 della Costituzione che permette la partecipazione del popolo per rendere effettivo questo tipo di cambiamenti (2).

Nelle elezioni politiche, del 27-28 Marzo 1994 è stato applicato il nuovo sistema elettorale per eleggere i 315 senatori e i 630 membri della Camera dei Deputati. Il nuovo sistema elettorale è piuttosto complesso ed ha una doppia origine.

Il popolo mediante referendum, si era già pronunciato nel Giugno 1991 a favore di una sola preferenza per le elezioni alla Camera dei Deputati. La ripartizione dei seggi avveniva ancora in modo proporzionale.

Con il Referendum del 1993 il popolo si è pronunciato per un sistema maggioritario al Senato, da applicarsi ai tre quarti degli eletti, indipendente-

mente dalla percentuale di voti ottenuta.

La pressione dell'opinione pubblica ha obbligato il Parlamento tra il 1992 e il 1993 a studiare ed approvare una nuova legislazione adottando un nuovo sistema elettorale per il Senato e la Camera dei Deputati.

La nuova legislazione nasce dal referendum popolare del 1993 e dalle pressioni di ogni tipo che, a seguito delle inchieste fatte dai giudici contro la corruzione operata dai principali capi politici: 'tangentopoli', esigevano il passaggio dalla 1a alla 2a Repubblica.

La nuova legislazione elettorale nasce così da un parlamento senza legittimità politica a causa dello scandalo della corruzione amministrativa e della violazione della legge sul finanziamento dei partiti politici che presenta fino ad oggi più di 300 parlamentari sotto inchiesta giudiziaria.

In altre parole, da un Parlamento operante nella più grave crisi politica che la storia italiana ricordi, che ha significato il superamento di tutta la vecchia classe politica che ha governato l'Italia dal 1946.

In queste condizioni il Parlamento e i partiti politici hanno dato vita ad un sistema elettorale incredibilmente confuso che non è né maggioritario né proporzionale, ma che ha i difetti dei due sistemi senza nessuno dei loro vantaggi.

Il nuovo sistema elettorale, che segna il passaggio dalla 1a alla 2a Repubblica, è in due leggi: la n° 276 del 4 agosto 1993 per il Senato della Repubblica e la n° 277 della stessa data per la Camera dei Deputati.

Lo scopo fondamentale di queste leggi è stato quello di creare un sistema elettorale che, favorendo la stabilità del Governo, serva al popolo italiano ad eleggere il Parlamento e contemporaneamente anche il Governo (3).

Come si potrà comprovare più avanti il risultato non poteva essere più in contrasto. Però, prima di cominciare a spiegare il nuovo sistema elettorale italiano è necessario presentare una sintesi del precedente sistema.

Per riassumere, la storia del sistema elettorale italiano (4) presenta dal 1859 al 1882 l'esistenza di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno.

Ogni candidato per guadagnare nella prima elezione il suo seggio doveva ottenere almeno la metà più uno dei voti, a condizione che all'elezione partecipasse almeno la terza parte dei cittadini abilitati o elettoralmente iscritti. La seconda votazione o il secondo turno era necessario per ripartire i seggi non assegnati nella prima elezione.

Nel 1882 s'introdussero i collegi plurinominali e pertanto lo scrutinio di lista, anche se il sistema continuò ad essere maggioritario.

Nel 1919 si stabilì un sistema elettorale proporzionale, con scrutinio

di lista e collegi plurinominali, che durò fino al 1946, allorquando l'assemblea costituente adottò il sistema elettorale proporzionale che, con alcune modifiche marginali, è rimasto in vigore fino al 1993.

Questo sistema elettorale proporzionale non era uguale per le due camere, infatti per il Senato disponeva che i candidati che avessero ottenuto il 65% dei voti erano eletti direttamente (5) e per il resto dei candidati si applicava un sistema proporzionale puro mediante il metodo d'Hondt (6). Per la Camera dei Deputati il sistema era quello proporzionale mediante il quoziente elettorale ed i residui maggiori, potendo l'elettore dare nella lista dei candidati la sua preferenza per uno o alcuni di essi (7).

2. Come già si è detto, l'Italia dal 1993 ha due nuove leggi elettorali, la L. 276 del 4 agosto del 1993 per il Senato e la L. 277 della stessa data per la Camera.

Si sono avute due leggi senza necessità, poiché il Parlamento avrebbe potuto benissimo adottare il sistema mediante una sola legge. Problemi di interessi di gruppo e di partito e soprattutto l'irrazionalità politica, hanno portato il Parlamento a proporre, discutere e votare leggi differenti per il Senato e per la Camera, conservando pertanto sistemi e metodi per il Senato differenti a quelli per la Camera. Esaminiamo separatamente queste leggi.

2.1. La legge per il Senato rispecchia praticamente il referendum del 18 Aprile 1993, infatti prima di tutto stabilisce che si può essere candidati in un solo collegio e che si richiede l'appoggio di almeno 1.000 firme di cittadini del Collegio per essere candidato. Poi, la legge dispone che per i 3/4 dei seggi si applica un sistema elettorale maggioritario semplice o ad un solo turno, e per il resto (1/4) un sistema elettorale proporzionale.

In altre parole, il 75% dei seggi viene assegnato ai candidati che hanno ricevuto un maggior numero di voti nei loro collegi uninominali ed il restante 25% ai partiti o alle liste in proporzione ai voti che si siano ottenuti nell'elezione. Per applicare questi sistemi e metodi, 3/4 del territorio italiano è diviso in collegi o circoscrizioni uninominali e in ognuno si presenta un candidato per gruppo o individualmente. Risulterà vincitore chi ottenga un voto più degli altri (maggioranza semplice). In questo senso si vota più per il candidato che per il partito. La quarta parte (1/4) di seggi che resta viene distribuita mediante un sistema elettorale proporzionale applicando il sistema d'Hondt.

Riassumendo: il totale dei senatori da eleggere è di 315, di questi, 232 vengono eletti con il sistema maggioritario semplice e 83 con il propor-

zionale. Con una sola scheda gli elettori votano per il candidato preferito nel collegio uninominale e per la lista del partito di loro preferenza.

Vediamo un esempio:

a - redistribuzione dei 3/4 di senatori, con il sistema maggioritario.

Come si è già detto nel paese ci sono 232 collegi o circoscrizioni. Supponiamo che nel collegio Roma I il partito A presenta il candidato Bianco, il partito B il candidato Rosso e il partito C il candidato Nero. Il primo ottiene 15.000 voti, il secondo 14.000 e il terzo 13.000. Il candidato Bianco sarà eletto per aver ottenuto la maggioranza semplice di voti. Così si procede nel resto delle 232 circoscrizioni elettorali uninominali di tutta l'Italia. Nel caso di pareggio si sceglie il candidato di maggiore età e in caso di uguale età, la legge prevede la scelta a sorte.

b - redistribuzione della quarta parte dei senatori con la proporzionale.

Con questo sistema elettorale si vuole favorire i piccoli partiti e, come già si è detto, si applica mediante il sistema d'Hondt.

Ad esempio se nella circoscrizione elettorale si devono eleggere 8 senatori, sei saranno eletti con il sistema maggioritario e 2 con il proporzionale. Partecipano tre partiti, A, B e C, siccome ci sono sei seggi per senatore da eleggere con il maggioritario, nella circoscrizione ci saranno sei collegi uninominali. Supponiamo che la votazione sia la seguente:

COLLEGI	PARTITO A	PARTITO B	PARTITO C
1	14.000	16.000	20.000 <i>a</i>
2	15.000	19.000 <i>b</i>	16.000
3	15.500	18.750 <i>c</i>	15.750
4	13.000	15.500	21.500 <i>d</i>
5	18.000	24.250 <i>e</i>	7.750
6	14.500	17.500	18.000 <i>f</i>
TOTALE VOTI	90.000	111.000	99.000
SEGGI OTTENUTI	0	3	3
VOTI DA SOTTRARRE	0	<i>b+c+e</i>	<i>a+d+f</i>
	62.000	59.000	
voti netti	90.000	49.000	39.500

I sei senatori eletti con il maggioritario, secondo il quadro anteriore, sono (b), (c) ed (e) del Partito B e (a), (d) e (f) del partito C. A questi due partiti, secondo la legge elettorale italiana, si deve incorporare un numero di

voti uguale a quello ottenuto per eleggere i suoi senatori con il sistema maggioritario (8).

In questo modo il Partito A resta con lo stesso numero di voti: 90.000; il Partito B con 48.000 ed il Partito C con 39.500. Con questo numero netto di voti i partiti parteciperanno alla distribuzione del 25% dei seggi che si deve fare con il sistema proporzionale e il metodo d'Hondt.

Vediamo come si fa:

PARTITO	VOTI NETTI	DIVISO X 1	DIVISO X 2
A	90.000	90.000	45.000
B	49.000	49.000	24.500
C	39.500	39.500	19.750

Il sistema proporzionale d'Hondt si applica dividendo i voti netti di ogni partito per una serie di numeri che va da 1 a n , cioè all'ultimo numero di seggi da ripartire. Nel nostro esempio n è uguale a 2, se fossero dieci seggi per ripartire i voti dei partiti si dividerebbero per uno, due, tre fino ad arrivare a dieci. Vincono i seggi i quozienti più alti, nel nostro esempio il Partito A, con 90.000 voti e il Partito B con 49.000. Se i seggi fossero stati tre, l'ultimo seggio sarebbe stato per il Partito A con 45.000 e così via.

Distribuiti i due seggi con il sistema proporzionale e i quattro con il maggioritario il risultato definitivo è:

	PART. A	PART. B	PART. C	TOTALI
% VOTI	30,00	37,00	33,00	100
SEGGI CON MAGGIOR.	0	3	3	6
SEGGI CON PROPORZ.	1	1	0	2
TOTALE SEGGI	1	4	3	8

Riassumendo: la nuova legge elettorale per il Senato stabilisce che il 75% dei senatori sia eletto con il sistema maggioritario e il 25% con il sistema elettorale proporzionale ed il metodo d'Hondt. Applicando il sistema maggioritario è eletto in ogni collegio uninominale il candidato più votato. Nel secondo caso, ogni partito partecipa alla ripartizione di seggi in modo proporzionale scorrendo i voti ottenuti per eleggere i suoi candidati senatori con il sistema maggioritario.

c - Aspetti particolari della nuova legge elettorale per il senato.

La nuova legge prevede che se per qualsiasi motivo si presenta

vacante uno dei seggi ripartiti con il sistema maggioritario, il presidente del Senato informa il Capo dello Stato ed il Presidente del Consiglio dei ministri affinché si proceda ad un'elezione suppletoria nel collegio elettorale interessato; se il seggio vacante si trova fra quelli distribuiti proporzionalmente l'ufficio elettorale regionale proclama eletto il candidato non eletto che abbia ottenuto il più alto numero di voti, cioè il primo della lista dei non eletti, applicando il sistema d'Hondt (9).

Un'altra caratteristica della legge è la curiosa parità fra i sessi che tende a favorire l'equilibrio della rappresentanza tra uomini e donne.*

Le candidature uninominali e di lista debbono essere fatte in tal modo che la metà siano uomini e la metà donne, collocandoli in ordine alterno.

In quanto alle candidature indipendenti, nei collegi uninominali i cittadini si possono presentare a titolo personale e non dei partiti o movimenti, con l'appoggio di non meno di 1.000 firme di elettori iscritti nel collegio.

Curiosamente la legge stabiliva che le firme non potevano essere più di 1.500, condizione assurda poiché, se stabilire un minimo è comprensibile, fissare un massimo non ha senso come è stato dimostrato nelle elezioni dello scorso mese di marzo quando le autorità competenti dovettero ammettere la legalità delle candidature appoggiate da più di 1.500 firme.

Le candidature personali non partecipano alla ripartizione dei seggi mediante la proporzionale. Bisogna anche precisare che le candidature personali non sono accettate per la Camera.

I candidati non si possono iscrivere in più di una circoscrizione uninominale, né simultaneamente per il Senato e la Camera, pena l'annullamento dell'elezione. Tuttavia i candidati si possono iscrivere contemporaneamente in varie circoscrizioni o collegi proporzionali.

In questo modo la legge elettorale, in forma comprensibile se si pensa all'interesse di coloro che hanno presentato ed approvato il progetto di legge, crea una specie di salvagente per quei candidati che corrono il rischio di rimanere sommersi nei collegi uninominali. Questa è la curiosa istituzione del "ripescaggio" elettorale (10).

2.2. La legge elettorale per la Camera dei Deputati è molto più complessa di quella del Senato.

* La Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di questa parte della legge elettorale.

Secondo la legge 277 del 4 Agosto del 1993, i 630 seggi dei deputati sono divisi tra le 26 circoscrizioni generali più quella speciale della Val d'Aosta (che elegge un solo deputato con il sistema maggioritario semplice) nelle quali è diviso elettoralmente il paese per l'elezione della Camera.

Come per il Senato, del totale dei seggi il 75% è eletto mediante il sistema maggioritario puro o semplice o ad un turno ed il restante 25% (1/4) con il sistema proporzionale, pertanto le circoscrizioni elettorali comprenderanno 475 collegi uninominali e 155 plurinominali o di lista. I candidati si possono presentare contemporaneamente in tre circoscrizioni elettorali uninominali o di lista, cioè come candidati secondo il sistema elettorale maggioritario o quello proporzionale. In questo modo è possibile che un candidato sia eletto in un collegio uninominale e allo stesso tempo in una o due circoscrizioni di lista, o che perda nel collegio uninominale e sia ripescato con la proporzionale.

Le candidature devono essere iscritte con l'appoggio di non meno di 500 elettori e non più di 1.000. Circa quest'ultima condizione vale l'osservazione fatta al commentare la norma per il Senato sulla stessa materia.

Se per le elezioni del Senato possono votare solo i cittadini maggiori di 25 anni, per la Camera votano i maggiori di 18 anni.

L'elettore della Camera riceve al momento di votare due schede: una per il voto con il sistema maggioritario e un'altra per il proporzionale. Con la prima può votare in un solo collegio uninominale, segnando con una croce il cognome del candidato. Con la seconda scheda l'elettore vota per una lista di candidati di un partito o di una coalizione di partiti per eleggere 155 deputati, ossia il 25% (1/4) della Camera, mediante il sistema elettorale proporzionale con il metodo del quoziente elettorale e i resti maggiori.

Nella distribuzione di questi seggi (155) possono, secondo un'altra disposizione della legge elettorale, partecipare solamente quei partiti che abbiano ottenuto almeno il 4% del totale della votazione nazionale.

Fino al 1992 gli elettori potevano dare le loro preferenze ai candidati delle liste, cioè, dal momento che questi erano in ordine progressivo (1, 2, 3...), l'elettore poteva cambiare questo ordine dando la sua preferenza per esempio, all'ultimo della lista invece che al primo.

Il candidato che otteneva un maggior numero di preferenze era eletto senza tenere in conto il suo posto nella lista. Con la nuova legge elettorale le liste sono fisse e pertanto l'elettore non può dare nessuna preferenza: obbligatoriamente vota per tutta la lista o per tutti i candidati nell'ordine in cui si trovano.

Prima di ripartire i seggi con la proporzionale, tra i partiti che abbia-

no ottenuto almeno il 4% della votazione nazionale, bisogna applicare lo "scorporo" (o la sottrazione) dei voti con i quali ogni partito ha ottenuto l'elezione dei candidati deputati con il sistema maggioritario.

Solo che a differenza del metodo applicato per il Senato, per la Camera lo scorporo dei voti è solo parziale. Il partito o la coalizione dei partiti che rende possibile l'elezione di un candidato deputato con il sistema maggioritario uninominale perde solo un numero di voti uguale a quelli ottenuti dal secondo candidato classificato più uno, con due eccezioni che vedremo dopo aver spiegato il caso con il seguente esempio: in una circoscrizione elettorale si devono eleggere 8 deputati. Secondo la legge, 6 con il sistema uninominale maggioritario (3/4) e 2 con il proporzionale (1/4).

COLL UNIN.	CANDIDATI PARTITO A	CANDIDATI PARTITO B	CANDIDATI PARTITO C-D	VOTI DA SCONTARE
1	30.000 <i>a</i>	10.500	9.500	12.500
2	34.000 <i>b</i>	13.000	3.000	13.001
3	15.000	14.500	20.500 <i>c</i>	15.001
4	14.000	19.500 <i>d</i>	16.500	16.001
5	17.500 <i>e</i>	17.000	15.500 <i>f</i>	17.001
6	5.000	10.000	35.000	12.501
TOT. SEG.				
MAGGIOR. 3 <i>a+b+c</i> 1 <i>d</i> 2 <i>c+f</i>				
TOT. VOTI				
DA	42.502	16.501	27.501	
SCONTARE				

Spiegando il quadro vediamo che il partito A ha ottenuto 3 seggi di deputati con il sistema maggioritario: (a-b-e).

Il partito B, 1 seggio (d) e la coalizione dei partiti C e D 2 seggi (c-f). Per determinare il numero di voti che si deve sottrarre ad ogni partito o coalizione di partiti, la legge per la Camera dispone che sia l'equivalente dei voti che ha ottenuto il 2° candidato classificato nel collegio, più uno. In questo modo nel collegio uno al Partito A non si scontrano 30.000 voti (come succede nel caso del Senato), bensì i voti del secondo classificato più uno, cioè i voti del candidato del partito B, però con due eccezioni: 1) che la quantità (o il numero) di voti da scontare non sia inferiore al 25% dei voti validi dati nel collegio, e 2, sempre che detta cifra (25%) non sia superiore al numero di voti o alla percentuale dei voti ottenuti dal candidato eletto.

Tornando allo schema dell'esempio, nel primo collegio uninominale il candidato (a) del partito A vince con 30.000 voti su 50.000 voti del collegio, cioè vince con il 60%. Il secondo classificato è il candidato del partito B con 10.500 voti, vale a dire con il 21% dei voti. Considerando che secondo la prima eccezione non si può scontare meno del 25%, il partito A non perderà 10.500 voti bensì 12.500 che equivale al 25% del totale dei voti del collegio ed è, inoltre, una cifra inferiore al numero di voti o percentuale ottenuta dal candidato eletto. Nella stessa forma si procederà negli altri collegi.

Totalizzando, al partito A si devono scontare 42502 voti ed al partito B 16501. Nel caso della coalizione dei partiti C e D lo sconto si deve fare ad ogni partito della coalizione in proporzione ai voti apportati da ogni partito; cioè lo sconto parziale si fa pro quota.

Quanto detto prima è dovuto al fatto che, a differenza di quello che succede per il Senato della Repubblica, dove ogni candidato corrisponde ad un partito o è individuale, per la Camera i candidati possono essere di vari partiti, e in questo caso lo sconto dei voti si fa in proporzione ai voti che ogni partito ha ottenuto per l'elezione di uno o più candidati.

Come si è precisato anteriormente con l'esempio di otto seggi di deputati, sei (75%) sono stati ripartiti secondo il sistema maggioritario semplice, il resto, due (25%) devono essere ripartiti in modo proporzionale secondo il metodo del quoziente elettorale ed i resti maggiori.

Per l'applicazione di questo sistema bisogna tener conto dei seguenti principi:

1 - Partecipano solo i partiti che abbiano ottenuto non meno del 4% della votazione nazionale totale.

2 - Lo sconto dei voti ai partiti che siano riusciti ad eleggere deputati con il maggioritario, sarà uguale al numero di voti ottenuto dal secondo classificato più uno.

3 - Si sommano i voti validi ottenuti dai partiti che abbiano superato il 4% del totale nazionale dei voti.

4 - Si divide questo totale per il numero di seggi da ripartire e si ottiene il quoziente elettorale nazionale.

5 - Si divide il totale netto dei voti di ogni lista partito o partiti in coalizione per il quoziente.

6 - Si assegnano ad ogni partito, o lista, tanti seggi quante volte stia il quoziente nel totale dei voti del partito o della lista.

7 - Se avanzano seggi da ripartire si attribuiscono alle liste, o ai partiti, che abbiano i resti maggiori.

Tornando all'esempio precedente, degli otto seggi sono rimasti da ripartire proporzionalmente due (25%). Vediamo come si distribuiscono:

	PART.A	PART.B	PART.C	PART.D	TOTALI
TOTALE					
VOTI	111.500*	85.000*	80.000	20.000	300.500
VOTI DA					
SCONTARE	42.502	16.501	22.001	4.000	85.004
VOTI					
NETTI	72.998	68.499	57.999	16.000	215.496
QUOZIENTE					
ELETTORALE		107.748			
SEGGI					
PROPORZIO N. 1	1	0	0	2	
TOTALE					
SEGGI					
OTTENUTI	4	2	2*	**	8

* Residui maggiori che ottengono i due seggi con la proporzionale;

** Seggi ottenuti con il sistema maggioritario per la coalizione C e D.

Secondo l'esempio anteriore:

1. Tutti i partiti hanno ottenuto più del 4% dei voti e pertanto possono partecipare alla distribuzione dei seggi con la proporzionale .

2. Si sommano tutti i voti validi dei partiti (300500), si scontano i voti che ogni partito ha apportato per guadagnare i seggi ripartiti con il sistema maggioritario (85004).

3 - Il risultato (215496 voti) si divide per due, ossia per il numero dei seggi da ripartire nel nostro esempio e si ottiene un quoziente che è 107748.

A questo punto bisogna ricordare che questo è un esempio semplicemente indicativo, poiché secondo la legge elettorale italiana, il quoziente elettorale deve essere nazionale, e quindi si devono sommare i voti di tutti i partiti a livello nazionale. Fare lo scorporo anche a livello nazionale, dividere per il totale nazionale dei seggi da ripartire e, in questa maniera, ottenere

il quoziente nazionale.

4 - Si divide il numero netto di voti di ogni partito per il quoziente.

Nel nostro esempio nessun partito ottiene seggi per quoziente.

Si passa alla ripartizione secondo i resti maggiori e così il partito A ottiene un seggio ed il partito B l'altro. Riassumendo l'esempio, il partito A ottiene tre seggi con il sistema maggioritario ed uno con il proporzionale, non per quoziente bensì per residuo; il partito B ottiene un seggio con il maggioritario ed un altro con il proporzionale, anche per residuo; i partiti C e D ottengono due seggi con il maggioritario e in coalizione.

3. Come si può osservare dagli esempi il nuovo sistema elettorale per la Camera e per il Senato della Repubblica è molto complesso e difficile da applicare. Già il solo fatto di essere misto (maggioritario per il 75%, e proporzionale per il restante 25%) rappresenta una complicazione.

Se a questo si aggiunge il poco pratico e confuso computo dello "scorporo" o sconto di voti ai partiti che abbiano ottenuto seggi con il sistema maggioritario e le condizioni per poter partecipare alla distribuzione proporzionale, il sistema non può essere più pasticciato e apportatore di caos.

Dopo l'esperienza elettorale dello scorso mese di marzo 1994 (elezione del nuovo Parlamento), la conclusione è che il nuovo sistema elettorale italiano ha preso il peggio del sistema maggioritario e del sistema proporzionale e nessuno dei loro vantaggi.

La prova di quanto sopra si ha nel fatto che solo dopo un mese e mezzo dalle elezioni si è potuto formare il nuovo governo; un governo che ha cominciato a funzionare nelle peggiori condizioni d'instabilità e debolezza.*

La situazione è da lamentare maggiormente se si considera che uno degli scopi principali del nuovo sistema era di dare al popolo la possibilità di eleggere il governo contemporaneamente al Parlamento. Il risultato è stato il contrario.

Il nuovo governo si è potuto formare con grandi difficoltà, sulla base di alleanze multipartitiche e pertanto con un fattore d'instabilità endogeno che impedirà il passaggio alla nuova 2^a Repubblica Italiana.

Attualmente l'opinione pubblica e quella degli esperti coincide con l'idea che sarebbe stata più conveniente l'adozione di un sistema elettorale

* Alla fine è durato pochi mesi!!

maggioritario a doppio turno o, meglio ancora, un sistema elettorale maggioritario puro o ad un solo turno.

Se ciò che si desiderava era dare fiducia alle maggioranze e dare al popolo la possibilità di votare per il governo contemporaneamente all'elezione del Parlamento ed in questo modo ottenere stabilità politica, pur sacrificando la rappresentanza delle minoranze, si è ottenuto il contrario.

Il popolo non ha potuto votare per il Governo e questo sarà debole e instabile e le minoranze sono rimaste senza rappresentanza. Il vecchio sistema elettorale, il proporzionale, per mezzo del quoziente elettorale e i residui maggiori o quello del metodo d'Hondt perlomeno erano più facili da applicare e al tempo stesso davano rappresentanza alle minoranze e al popolo la possibilità di esprimere le proprie preferenze scegliendo candidati dalle liste che i partiti presentavano.

E' certo che questo sistema comportava il frazionamento dell'elettorato e quindi la debolezza dei Governi, mentre lasciava i quadri dei partiti come padroni e signori dello Stato (partitocrazia). Il nuovo sistema elettorale ha lasciato intatta la partitocrazia, è avvenuto solo un cambio di partiti: al posto della Democrazia Cristiana, del Partito Socialista, del Partito Socialdemocratico, del Partito Repubblicano e del Liberale che governavano, ora ci sono i partiti della destra: la Lega del Nord, Alleanza Nazionale (ex - fascista) e il movimento di Berlusconi, "Forza Italia".

D'altra parte, il sistema elettorale non ha dato al popolo il potere di influire direttamente sulla formazione del Governo, infatti, la sua forma mista e il "ripescaggio" dei candidati ha impedito un voto maggioritario a favore di un partito. Inoltre si è sacrificata inutilmente la rappresentanza delle minoranze.

Altri aspetti negativi della nuova legge elettorale sono:

- a - Il "ripescaggio" dei candidati,
- b - La mancanza di inabilità e incompatibilità,
- c - il non rispetto del principio della separazione di poteri,
- d - La parità di candidature tra uomini e donne.

a - Il "ripescaggio", che la nuova legge permette sia per il Senato che per la Camera, consiste nel fatto che i candidati si possono iscrivere nei collegi uninominali per l'elezione attraverso il sistema maggioritario e, contemporaneamente, nelle liste che parteciperanno alla distribuzione proporzionale. In questo modo, se il candidato non viene eletto nel collegio uninominale maggioritario, può esserlo nella ripartizione proporzionale, cioè per mezzo del "ripescaggio". Questa particolarità della legge elettorale italiana mostra

l'imposizione dell'interesse dei quadri dei partiti sul senso comune e sul vero concetto di democrazia di partecipazione, mentre si converte in un fattore non funzionale per il sistema politico poiché, dato che l'elettore, nell'applicazione del sistema proporzionale di lista rigida, non può manifestare nessuna preferenza bensì obbligatoriamente deve votare per tutta la lista, per sottrazione o residuo finisce con eleggere quei candidati che sono stati respinti dagli elettori nella selezione maggioritaria uninominale.

In poche parole, i candidati che sono stati respinti dagli elettori nei collegi uninominali sono ripescati con la proporzionale. Si tratta di un sistema poco democratico adottato per favorire l'interesse dei dirigenti dei partiti.

b - La nuova legge elettorale non prevede per i candidati né inabilità né incompatibilità che sono comuni nei sistemi democratici e pluralisti. Così, per esempio, i funzionari pubblici, coloro che hanno vincoli di contratto con lo Stato, i privati con interessi ed affari con lo Stato sono liberi di potersi candidare e, in molti casi, se non vengono eletti tornano normalmente ai loro incarichi. Questo è il caso di giudici e magistrati, professori universitari, giornalisti della radio e televisione dello Stato e gli altri funzionari pubblici (ministri, sottosegretari, sindaci, ecc.). Possono candidarsi, fare campagna politica e se non vengono eletti, tornano ai loro incarichi.

Anche se sono eletti, al termine del mandato, se lo desiderano, possono ritornare ai loro precedenti posti di carriera amministrativa. Coloro che hanno contratti ed affari con lo Stato o che sono a capo dei mezzi di comunicazione di massa, per esempio, possono essere candidati ed eletti parlamentari e possono continuare ad occuparsi dei loro affari concretamente anche se non formalmente. Il caso più emblematico è stato nelle ultime elezioni quello del magnate della televisione e della stampa giornalistica, Berlusconi, che era stato eletto parlamentare ed inoltre nominato Presidente del Consiglio dei ministri, continuando ad impegnarsi concretamente nel mondo degli affari.

Queste incompatibilità che la legge elettorale italiana non ha previsto sono certamente fonte di corruzione e indebita partecipazione politica e al tempo stesso creano gravi ostacoli ad una seria separazione tra funzione pubblica e politica, tra affari e politica, tra interesse privato e interessi collettivi e interesse dello Stato.

c - Il non rispetto del principio della separazione dei poteri, caposaldo della democrazia liberale, si verifica frequentemente e il sistema elettorale

ne è causa.

Chi è giudice o magistrato in pochi giorni di campagna politica si converte in senatore o deputato, naturalmente grazie alla sua influenza che utilizza a favore di un partito o di una lista: come si è detto, se non viene eletto, ha il diritto di tornare al suo incarico e ugualmente a portare a termine il suo mandato.

c - D'altra parte i senatori e i deputati possono essere nominati in incarichi nel ramo esecutivo senza perdere né essere sospesi dalle loro funzioni legislative o dalla investitura parlamentare. Inoltre, possono continuare a rivendicare lo stipendio di parlamentare e quello di funzionari del ramo esecutivo. Si presenta qui anche una violazione del principio della separazione dei poteri, fonte di incompatibilità d'interessi, scambio di voti e corruzione amministrativa, molte volte coperta dall'immunità parlamentare.

La nuova legge elettorale italiana non ha cercato la soluzione di questi gravi problemi.

d - Una particolarità dell'attuale legge elettorale è che nella lista per la Camera le candidature devono essere paritarie ed alterne fra i sessi.

Così, la metà dei candidati devono essere di sesso maschile e l'altra metà di sesso femminile e devono disporsi alternativamente. Disposizione singolare, poiché in questo caso, al di là della capacità dei candidati, il sesso gioca un ruolo fondamentale. Gli elettori si vedono in questo modo obbligati a votare per le donne, o per gli uomini. Infatti, come si ricorderà, applicando il sistema proporzionale per la Camera, l'elettore vota per la lista e non può esprimere nessuna preferenza (11).

Le precedenti critiche si possono rinvenire sia nell'opinione pubblica che in dottrina a seguito dell'esperienza negativa dello scorso mese di Marzo 1944, quando per la prima volta si applicò la legge elettorale. Quindi, quasi certamente si giungerà alla sua riforma.

Tutto sembra indicare che si tratterà di superare il sistema elettorale misto e di adottare un sistema elettorale maggioritario, magari a doppio turno e, soprattutto, si tratterà di far sì che i cittadini eleggano i membri del Parlamento contestualmente a quelli del Governo.

4. Anche per quanto riguarda comuni e provincie, il sistema elettorale italiano è molto cambiato negli ultimi due anni. Effettivamente, per l'elezione di sindaci di comuni con meno di 15.000 abitanti oggi si applica un sistema elettorale maggioritario puro e semplice, cioè il candidato che ottiene un voto più degli altri vince l'elezione (12).

Dato che la candidatura di un sindaco viene unita ad una lista di candidati per il consiglio comunale, alla lista del candidato sindaco vincente si assegnano i 2/3 dei seggi del consiglio comunale e vengono dichiarati consiglieri eletti i candidati che abbiano ottenuto un maggior numero di preferenze. Per il 1/3 di seggi che resta da distribuire si applica il sistema elettorale proporzionale. Così che anche per i consiglieri comunali si applica il sistema elettorale misto. Gli elettori con il loro voto possono esprimere una sola preferenza. Con questo sistema misto, (2/3) con il maggioritario per la lista del sindaco eletto ed 1/3 con quello proporzionale per gli altri partiti o liste, si fraziona l'elettorato e si toglie stabilità ai consigli, cosa che si sarebbe potuta evitare con l'adozione di un unico sistema maggioritario (netto) o se si fosse deciso di assegnare 1/3 (33%) dei seggi alla 2a lista dopo quella del sindaco eletto.

Con la ripartizione proporzionale si conserva a livello comunale il multipartitismo instabile che ha caratterizzato il Governo ed il Parlamento a livello nazionale.

Nei comuni con più di 15.000 abitanti il sindaco viene eletto con un sistema maggioritario a doppio turno: se, nella prima elezione un candidato ottiene la maggioranza assoluta (metà + uno dei voti), viene eletto sindaco. Se nessuno la ottiene si convocano ad una seconda elezione o ballottaggio i due candidati che abbiano ottenuto più voti. Quando il candidato è eletto nella prima elezione, per l'assegnazione dei seggi del Consiglio si applica un sistema proporzionale che favorisce il multipartitismo e crea il rischio di un sindaco senza maggioranza nel Consiglio e pertanto debole, con seri problemi di governo. Anche in questo caso il sistema elettorale non è stato fortunato e per poter ben governare sarebbe stato meglio dare al partito o alla coalizione di partiti che rende possibile l'elezione del sindaco, un premio nel Consiglio, come si è fatto per i comuni più piccoli.

Ciononostante, è necessario puntualizzare che se il candidato viene eletto sindaco nel 2° turno, allora il 60% dei seggi del consiglio si distribuisce proporzionalmente tra le liste ed i partiti che hanno appoggiato il candidato vincente. Il 40% restante si assegna proporzionalmente tra le altre liste.

Anche in questo caso il sistema non è facile sebbene la sua applicazione nel 1993 non abbia dato cattivi risultati.

Questo sistema ha il vantaggio di assicurare rapidamente la formazione del governo comunale dandogli allo stesso tempo stabilità. Il doppio turno a livello comunale ha portato alla formazione di un bipolarismo politico che può essere funzionale per la democrazia nel senso dialettico di governo ed opposizione con la possibilità di alternanza, soluzione ottimale

per il governo democratico.

D'altra parte, il divieto di eleggere i sindaci per più di due mandati consecutivi favorisce la possibilità di alternanza e può contribuire ad impedire, per lo meno in teoria, la formazione di egemonie.

Lo stesso sistema elettorale maggioritario a doppio turno per i sindaci di comuni con più di 15.000 abitanti si applica per l'elezione dei Presidenti delle Province e dei membri dei consigli provinciali. I primi risultati dell'applicazione di questa nuovissima legislazione elettorale comunale e provinciale non sono stati del tutto negativi, ma c'è da dire che il sistema può essere migliorato, soprattutto se si riesce a superare il sistema misto e si adotta semplicemente quello maggioritario a doppio turno.

6. Per l'approfondimento del tema della storia e dell'applicazione dei sistemi elettorali in Italia, e ugualmente per l'analisi elettorale d'Italia si consigliano le seguenti opere e pubblicazioni:

NOTE

1) La crisi di tangentopoli, che ha comportato il venir meno dei partiti politici tradizionali, sembra gettare le basi per confermare il superamento della 1ª e l'inizio della 2ª Repubblica Italiana.

Tuttavia, in Italia non è successo come in Francia, dove il passaggio dalla 1ª alla 2ª Repubblica e alle successive, sino ad arrivare a quella attuale che è la 5ª avvenne con profonde riforme istituzionali. In Italia, sino a questo momento, l'unica riforma istituzionale è stata quella elettorale e quindi più che un cambio di Repubblica, ciò che si è avuto sino ad oggi è stato un cambio di partiti di governo. Quelli di centro-sinistra che governavano il paese sono stati sostituiti da quelli del centro-destra o più esattamente da quelli di destra. Però, i veri cambiamenti istituzionali non sono ancora avvenuti e quindi la 2ª Repubblica si trova ancora in gestazione.

2) L'articolo 75 della Costituzione permette che almeno 500.000 elettori o 5 consigli regionali convochino il popolo per decidere circa la deroga, totale o parziale, di una legge o di una norma con forza di legge. Rimangono escluse le leggi in materia tributaria, di amnistia ed indulto e quelle esecutive di trattati internazionali.

3) Le elezioni politiche del 27-28 Marzo 1994, le prime con il nuovo sistema elettorale, non hanno dato il risultato sperato. Dopo un mese e mezzo dalle elezioni non era ancora possibile formare il nuovo governo.

Inoltre, la formazione del governo fu poi possibile solo con alleanze multipartitiche. Peggio ancora, il nuovo sistema elettorale ha portato alla contraddizione che nel Senato c'è una maggioranza di partiti di centro sinistra e nella Camera una diversa maggioranza di forze della destra. Questa situazione comporta instabilità e debolezza per il Governo ed il rischio permanente di sfiducia al Governo o di scioglimento del Parlamento.

4) Per approfondire la storia del sistema elettorale italiano vedere P.L. BALLINI, *Le*

elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al Fascismo, Bologna, 1988, e *Political Strategies and Electoral Reforms: origins of voting systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, a cura di N. Noiret, Baden - Baden, 1990.

5) Per il Senato venivano direttamente eletti i candidati che avessero ottenuto il 65% dei voti, percentuale che, durante la vigenza di questa norma, solamente i candidati del partito regionale del Trentino - Alto Adige, la Südtiroler Volkspartei, ottenevano.

6) Il sistema o metodo d'Hondt, per l'applicazione del sistema proporzionale, consiste praticamente nell'assegnare i seggi ai partiti o liste che ottengano la media statistica più alta o più forte, intendendo per media la relazione tra voti validi e seggi per qualsiasi partito e considerando che per il primo promedio si dividono i voti di ogni partito o lista per uno, poi per due, per tre e così via.

Il partito o lista che in ogni caso ottenga un quoziente più alto vince un seggio. Questo sistema fu inventato in Belgio alla fine del secolo scorso e si applica attualmente anche in Austria, Finlandia, Germania, Olanda e Svizzera.

7) Dopo il *Referendum* popolare del 9 Giugno 1991, nelle elezioni politiche per la Camera dei Deputati del 1992 gli elettori italiani poterono manifestare una sola preferenza, invece delle tre o quattro alle quali fino ad allora avevano diritto, scrivendo il cognome del candidato preferito.

8) Questa operazione nel linguaggio elettorale italiano si denomina "scorporo", da "scorporare" ovvero togliere dal "corpo", l'insieme o il totale di voti di un partito, un numero uguale o una proporzione di voti uguale a quelli che sono serviti per la vittoria nell'assegnazione dei seggi mediante il sistema maggioritario.

9) Articolo 5 della legge 276 del 1993.

10) Così, candidati, in questo caso, tristemente famosi come Mario Segni o Vittorio Sgarbi, (il primo già leader della Democrazia Cristiana e propugnatore del sistema maggioritario; il secondo noto personaggio della televisione), si sono salvati nelle elezioni del 27-28 Marzo scorso. Infatti essi persero nei collegi uninominali e per residuo furono eletti con il sistema proporzionale.

11) Secondo l'articolo 1 della legge 277 del 1993 e l'articolo 2 del Regolamento esecutivo della stessa, le liste di più di un candidato devono essere formate in modo paritario da candidati e candidate, in ordine alterno, sia nelle schede di votazione che nei manifesti di propaganda elettorale. Naturalmente le donne non hanno protestato per questo discriminazione: includerle o farle (eventualmente) eleggere obbligatoriamente non per il merito, bensì per il sesso. Bisogna, però, ricordare che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di questi due articoli!!

Bisogna ricordare che la nuova legge elettorale ha eliminato il diritto dell'elettore di manifestare le sue preferenze per uno od alcuni dei candidati delle liste.

12) Prima del 1993 l'elezione dei Sindaci e Presidenti delle Provincie non era né popolare né diretta. I cittadini eleggevano i consigli comunali e i consigli provinciali, e questi, a loro volta, i Sindaci ed i Presidenti.

BIBLIOGRAFIA

1. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo*

ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944 - 48), Milano, 1982.

2. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991.

3. O. MASSARI-G. PASQUINO, *Rappresentare e Governare*, Bologna, 1994 (in particolare le Conclusioni).

4. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cap. 9 del Manuale di diritto pubblico, Bologna, 1994.

5. *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, 1993.

6. *Materiali per la riforma elettorale*, a cura di R. Ruffilli, Bologna, 1987.

7. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982.

8. . TENTONI, *La novità del maggioritario alla prova delle urne*, Milano, 1994 (viene descritta con esempi la nuova legge elettorale italiana).