

## ***Proporzionale è meglio (TALPA-Volerelaluna)***

### **L'Europa preferisce il proporzionale. Cenni ai sistemi elettorali in Europa**

di Diletta Pamelin

Se tentassimo di fotografare il panorama delle leggi elettorali degli Stati dell'Unione europea, dopo l'uscita del Regno Unito, patria per antonomasia del sistema maggioritario a turno unico, parrebbe non rimanere molto altro di maggioritario da guardare. Salvo la Francia, infatti, dotata di un sistema maggioritario uninominale a eventuale doppio turno, il proporzionale risulta essere il sistema prevalente tra i Paesi dell'Unione. Su 27 Paesi che la compongono, infatti, ben 23 sono nominalmente definibili come proporzionali (Austria, Lettonia, Belgio, Bulgaria, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Malta, Cipro, Paesi Bassi, Croazia, Polonia, Danimarca, Portogallo, Estonia, Romania, Finlandia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Grecia, Germania, Svezia, Irlanda), mentre gli altri 3, esclusa appunto la Francia, sono di tipo "misto" (Italia, Lituania, Ungheria).

Se tuttavia il nostro sguardo si facesse più attento, risulterebbe immediatamente evidente l'enorme varietà di opzioni che vengono racchiuse sotto l'etichetta di "sistema proporzionale", nonché l'enorme varietà dei risultati prodotti da queste stesse opzioni. Numerosi sono infatti i "correttivi" adottati nell'ambito dei sistemi proporzionali (da notare che nella narrazione abituale è il sistema proporzionale che pare necessiti di essere "corretto" in senso maggioritario, più che il maggioritario corretto in senso proporzionale) volti ad attenuarne la proporzionalità. Vediamo alcuni esempi paradigmatici: l'introduzione di soglie di sbarramento, la presenza di premi di maggioranza e le modalità di determinazione dei collegi elettorali.

Quanto a quest'ultimo aspetto, l'effetto sproporzionalizzante legato alla ridotta dimensione dei collegi è molto evidente nel caso spagnolo. I 350 deputati che compongono la camera bassa sono infatti eletti in 52 circoscrizioni, costituite dalle 50 province, in ciascuna delle quali sono eletti almeno due deputati, e dalle città autonome di Ceuta e Melilla, in ciascuna delle quali è eletto un solo deputato. I seggi rimanenti (248) sono distribuiti proporzionalmente tra le province spagnole in funzione della popolazione. Il rilevante numero delle circoscrizioni, che rende i collegi elettorali piuttosto piccoli, crea un quadro nel quale solo 7 circoscrizioni su 52 eleggono un numero di deputati pari o superiore a 10. A livello di circoscrizione ciò si traduce inevitabilmente, anche grazie all'adozione del metodo di riparto utilizzato (il d'Hondt), nella sovrarappresentazione dei partiti più grandi, con maggiore difficoltà per i partiti minori ad accedere al riparto dei seggi. La soglia di sbarramento, fissata al 3% dalla legge elettorale, diviene dunque, all'atto pratico, molto più elevata, salvo nelle circoscrizioni maggiori. La Costituzione spagnola, all'art. 68, comma terzo, stabilisce che la ripartizione dei seggi avvenga tramite il sistema proporzionale; tuttavia, l'insieme degli elementi richiamati contribuisce a rendere quello spagnolo un sistema nominalmente proporzionale ma dagli effetti assimilabili a quelli di un sistema a valenza maggioritaria, con un evidente aggiramento del dettato costituzionale.

Il Parlamento monocamerale greco, invece, è eletto con un sistema proporzionale "corretto" dalla presenza di un premio di maggioranza (che sarebbe forse più propriamente definibile premio "di minoranza"). Dei 300 seggi parlamentari, 250 sono attribuiti proporzionalmente, i restanti 50 sono assegnati al partito arrivato in testa nella competizione elettorale, che prevede una soglia di sbarramento al 3%. Nel caso delle ultime elezioni del 2019, ad esempio, il partito di maggioranza relativa *Nuova Democrazia* ha ottenuto, con il 39,85% dei voti, 158 seggi su 300, ovvero il 52,67% dei seggi disponibili e dunque la maggioranza

assoluta. Il partito *Syriza*, arrivato secondo con il 31,53% dei voti, ha ottenuto invece 86 seggi. Anche in questo caso, dunque, la distorsione prodotta dalla “correzione” maggioritaria, modifica gli effetti di un sistema elettorale nominalmente proporzionale. Nel luglio 2016, durante il governo Tsipras, il Parlamento ellenico ha approvato una nuova legge elettorale che prevede l’abolizione del premio di maggioranza e l’introduzione di un sistema elettorale proporzionale più “puro”, mantenendo la soglia di sbarramento al 3%. Tale legge non ha tuttavia mai trovato applicazione effettiva, poiché, in base all’art. 54, comma primo della Costituzione greca, la nuova legge elettorale entra in vigore solo dopo lo svolgimento di due tornate elettorali, salvo non sia stata approvata dalla maggioranza qualificata dei due terzi dei deputati. Pare che il governo di destra, attualmente in carica, abbia invertito questa tendenza, spostando nuovamente il sistema elettorale in direzione maggioritaria. Al di là degli sviluppi futuri incerti, ciò che pare di poter affermare con certezza è che la previsione del premio di maggioranza, per nulla diffuso nell’ambito dei sistemi elettorali dei Paesi democratici, non sembra abbia contribuito a rendere i governi greci particolarmente stabili.

Quanto alla determinazione di una soglia di sbarramento per l’accesso di un partito o di una coalizione al riparto dei seggi, si tratta di un “correttivo” piuttosto diffuso, anche in sistemi caratterizzati da effetti realmente proporzionali, come nel caso della Germania. I membri del *Bundestag* tedesco sono infatti eletti con una formula elettorale basata su un doppio voto da parte dei cittadini: metà dei seggi sono assegnati in collegi uninominali, l’altra metà con formula proporzionale e liste bloccate. Nei collegi uninominali risulta eletto il candidato che riporta la maggioranza relativa dei voti validi; mentre i voti attribuiti ai partiti nell’ambito della competizione proporzionale sono decisivi, poiché sono essi a determinare il numero di seggi attribuiti a ogni partito all’interno del *Bundestag*. Per accedere alla ripartizione dei seggi i partiti devono aver raggiunto il 5% dei voti validi, salvo, pur non avendo raggiunto questa soglia, abbiano ottenuto l’elezione di almeno tre candidati nell’ambito dei collegi uninominali. Quest’ultimo elemento, volto a rafforzare la proporzionalità complessiva del sistema, ha tuttavia comportato un aumento sempre maggiore del numero dei seggi parlamentari rispetto al numero minimo di 598. Alle ultime elezioni i seggi aggiuntivi sono stati 111, stabilendo in 709 la consistenza numerica del *Bundestag*. Nonostante le distorsioni indotte dalla soglia di sbarramento elevata, l’effetto proporzionale della legge elettorale tedesca è certamente maggiore rispetto, ad esempio, a quello prodotto dal sistema spagnolo.

Un sistema definito “misto”, ma con effetti decisamente maggioritari è quello previsto per l’elezione dell’Assemblea nazionale ungherese. I 199 deputati che la compongono sono così eletti: 106 in collegi uninominali nei quali si applica un sistema maggioritario a un turno; 93 seggi vengono ripartiti su base nazionale con metodo proporzionale d’Hondt. Per accedere alla ripartizione dei seggi deve essere superata rispettivamente la soglia del 5% per i singoli partiti, del 10% per le liste formate da due partiti e del 15% per le liste formate da più di due partiti. Le modalità di recupero dei voti dei non eletti, la determinazione dei collegi uninominali (che non sarebbe errato definire ispirato al cosiddetto *gerrymandering*) e l’attribuzione del diritto di voto ai cittadini ungheresi residenti all’estero, il cui numero è recentemente aumentato grazie alla concessione della cittadinanza anche agli stranieri di origine ungherese che lo richiedano e che possono votare solo per la parte “proporzionale” e non per quella maggioritaria, sono tutti elementi che rendono predominante la componente maggioritaria del sistema. Questa favorisce in maniera sproporzionata il partito che ha ottenuto il maggior numero di voti e non consente al contempo ai partiti minori di essere rappresentati nell’ambito dell’Assemblea in maniera proporzionale rispetto ai voti ricevuti. Uno sguardo alle percentuali dei seggi assegnati a ciascun partito, raffrontate con le percentuali di voti ottenuti, rende evidente quanto distorsiva in senso maggioritario sia l’attribuzione dei seggi parlamentari con questo sistema: nel 2018 la coalizione Fidesz-

KDNP con il 49,2% dei voti ha ottenuto il 66,8% dei seggi (pari alla maggioranza dei due terzi del Parlamento: 133 seggi), Jobbik con il 19,6% dei voti il 13% dei seggi, MSzP con l'11,9% dei voti il 10% dei seggi, DK con il 5,38% dei voti il 4,5% dei seggi e LMP con il 5,34% dei voti il 4% dei seggi<sup>1</sup>.

Quanto detto relativamente ai “correttivi” che distorcono gli effetti proporzionali nell’ambito dei sistemi elettorali considerati, non esaurisce naturalmente la complessità del quadro europeo, ma permette di mettere in luce il fatto che, sebbene il maggioritario rappresenti un’eccezione, gli effetti maggioritari possono essere diffusi anche nell’ambito di sistemi nominalmente proporzionali.

Naturalmente, alcuni sistemi risultano essere meno soggetti agli effetti dei “correttivi” rispetto a quelli esaminati. È il caso, ad esempio, di Stati come il Portogallo, l’Irlanda e la Finlandia, le cui leggi elettorali, tutte proporzionali, non prevedono alcuna soglia di sbarramento. Ciò non toglie che nell’ambito delle elezioni dei deputati del Parlamento monocamerale portoghese, un po’ come accade nel caso spagnolo, influisca la dimensione delle circoscrizioni elettorali, e il sistema risulti essere davvero proporzionale solo in quelle più grandi. Interessante è infine notare che Irlanda e Finlandia, insieme ad altri 14 Stati dell’Unione europea, abbiano costituzionalizzato il sistema elettorale, sancendo il principio della rappresentanza proporzionale.

Non è naturalmente possibile esaurire in poche battute un discorso così ampio e complesso. Tuttavia, pare utile richiamare, al fine di riacciare il ragionamento alle sue fondamenta, la questione centrale relativa al principio di uguaglianza del voto, che acquisisce, in funzione del sistema elettorale adottato, un valore differenziato. Mentre nei sistemi a effetto maggioritario “valgono” davvero, perché determinano un risultato reale, solo i voti espressi a favore del partito o del candidato che ottiene la “maggior minoranza” (e i restanti voti vengono perduti), nel sistema proporzionale è necessario garantire anche l’uguaglianza dell’*effetto* dei voti espressi dai cittadini. Non è infatti pensabile, in un sistema che ponga a proprio fondamento una logica davvero proporzionale, immaginare un trattamento diseguale dei voti, poiché deve essere al contrario garantita l’“uguaglianza *del risultato finale del voto*” (v. l’articolo di Marco Revelli, *Sistema proporzionale: un’idea di democrazia*). Ma l’uguaglianza, in ogni contesto, pone numerose sfide, e necessita del coraggio del confronto e dello scontro, della convivenza delle differenze, a volte della lentezza (v. articolo di Francesco Pallante, *Perché la mancanza di una maggioranza assoluta è un bene per la democrazia*). Pare però l’unico cammino auspicabile, anche per tentare di risvegliarci dall’egemonia culturale e pratica del decisionismo e della governabilità, dall’apatia e dall’astensionismo dilaganti, dalla convinzione che sia necessario piegarsi al “voto utile”, perché essere rappresentati non è più un’opzione reale.

---

<sup>1</sup> M.A. Orlandi, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2019, 210.