

SOCIETA' ITALIANA DI SCIENZA POLITICA (SISP)
CONVEGNO ANNUALE
17-19 SETTEMBRE 2009 – LUISS GUIDO CARLI – ROMA
www.sisp.it

Alessandro Chiamonte
(chiamonte@unifi.it)

***Il premio di maggioranza:
cosa è, come varia, dove è (stato) applicato***

Sezione: ELEZIONI E COMPORTAMENTI DI VOTO
Convenors: Gianni Riccamboni e Alessandro Chiamonte

PANEL:

IL PREMIO DI MAGGIORANZA:
ORIGINI, APPLICAZIONI E IMPLICAZIONI
DI UNA "SPECIALITÀ" ITALIANA
Coordinatori: Alessandro Chiamonte e Giovanni Tarli Barbieri

ALESSANDRO CHIARAMONTE

IL PREMIO DI MAGGIORANZA:
COSA È, COME VARIA, DOVE È (STATO) APPLICATO

1. *Il premio di maggioranza: problemi e interrogativi*

Una delle caratteristiche distintive della transizione italiana alla «seconda Repubblica» è stata l'adozione di sistemi elettorali «misti» a tutti i livelli (tranne quello per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo), e più in particolare di sistemi che prevedessero meccanismi di incentivazione alla formazione di coalizioni pre-elettorali candidate al governo e, dunque, ad uno schema competitivo tendenzialmente bipolare. Abbandonato il collegio uninominale per le elezioni politiche nel 2005, il meccanismo principale attraverso il quale si è inteso perseguire il questo obiettivo è stato il *premio di maggioranza*, che trova oggi applicazione in Italia nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, oltre che in quelle politiche.

Anche in passato, come noto, l'Italia ha sperimentato sistemi elettorali nei quali erano presenti meccanismi riconducibili al premio di maggioranza, ad esempio la legge Acerbo del 1923 e la legge De Gasperi del 1953 per l'elezione della Camera dei deputati.

Nonostante rappresenti una costante nella storia elettorale italiana passata e presente, il premio di maggioranza è tuttavia un meccanismo ancora concettualmente *in*-definito o *mal*-definito. Si tratta cioè di un termine che, per quanto ormai largamente diffuso, conserva un certo grado di vaghezza ed ambiguità, finendo per significare cose diverse e non sempre compatibili.

Per questo è necessario uno sforzo analitico volto a chiarirne il significato nel duplice versante degli attributi che lo definiscono e dei referenti empirici cui si applica. In via preliminare occorre ripercorrere l'uso che è stato fatto del termine nella letteratura di riferimento e i casi ai quali è stato esplicitamente o implicitamente associato (par. 2). Grazie a ciò sarà poi possibile arrivare in maniera più argomentata a delimitare l'effettivo campo semantico del concetto di premio di maggioranza, individuandone così le caratteristiche essenziali e accessorie (par. 3). Sarà a quel punto necessario ritornare sui sistemi elettorali che la letteratura ha variamente accostato al termine di premio di maggioranza per valutare,

alla luce della definizione appena formulata, quali siano i casi *veri* e quali quelli *falsi* (par. 4). Seguirà una breve analisi comparata delle modalità prevalenti attraverso cui il premio di maggioranza è concretamente applicato nei sistemi elettorali che ne prevedono l'uso (par. 5), prima di alcune brevi riflessioni conclusive (par. 6).

2. *Il premio di maggioranza nella letteratura politologica sui sistemi elettorali*

Per quanto di per sé assai ricca e sviluppata, la letteratura politologica sui sistemi elettorali è particolarmente avara di considerazioni che non siano solo descrittive sul premio di maggioranza e i suoi sistemi che lo utilizzano. È comunque utile ai nostri fini partire da quel poco che è stato scritto in proposito, poiché vi si scorge un tentativo di sistematizzazione concettuale – ancorché a volte appena abbozzato – in termini definitivi, empirici e classificatori.

Secondo Sartori, per cominciare, i sistemi con premio di maggioranza sono varianti dei sistemi maggioritari, poiché il loro intento è di «produrre o rinforzare una maggioranza» [1995, 20]; e tuttavia – sostiene ancora Sartori – «il premio di maggioranza presuppone il voto proporzionale» [*ibidem*]. Tra i sistemi che adottano questo meccanismo egli menziona, oltre a quello vigente in Italia nel 1953, quello della Francia nel 1951 e nel 1956, il sistema Saenz Peña dell'Argentina fino al 1962 e quello in passato impiegato dal Paraguay. Nulla da dire, ovviamente, sull'inclusione del sistema elettorale italiano del 1953 tra i casi di applicazione del premio di maggioranza. Dubbi sorgono invece in relazione agli altri casi, sebbene l'accostamento tra premio di maggioranza e, in particolare, il sistema impiegato in Francia nelle elezioni del 1951 e del 1956 sia stato fatto anche da altri¹. Vediamo più da vicino il funzionamento di questi sistemi.

Il sistema elettorale applicato in Francia alle elezioni del 1951 e del 1956 – la legge n. 519 del 1951 divenuta nota come «loi scélérate» – era stato concepito dalle forze di centro

¹ Sono in particolare gli storici ad aver sottolineato la relazione tra i due sistemi, non casualmente anche temporale. Ad esempio, Quagliariello afferma che la riforma elettorale francese del 1951 «rappresentò un precedente che non poteva certo essere ignorato in quei contesti nei quali si fossero presentate difficoltà simili a quella che in Francia, almeno nell'immediato si era riusciti a superare. Fu questo il caso dell'Italia agli inizi degli anni Cinquanta» [2003, 17]. Parimenti, Piretti sottolinea come nel dibattito parlamentare sulla riforma del 1953 «lo spirito del modello francese aleggia comunque nell'aria e viene assunto a riferimento dai deputati che intervengono per sostenere la legittimità del progetto» [2003, 92-93]. Anche i giuristi hanno però spesso enfatizzato le analogie tra i due modelli [ad esempio Schepis 1955 e, più recentemente, Balduzzi e Cosulich 2005].

come un argine nei confronti dei partiti «estremi», quello gollista e ancor più quello comunista. A tal fine, il prevalente impianto proporzionale era stato corretto da meccanismi maggioritari che, in ultimo, come affermato da Lijphart, rendevano il sistema «misto» o, almeno, una «proporzionale rinforzata» [1994, 45]. Gli ingredienti principali erano l'«apparentamento» tra liste – che consentiva a gruppi di liste di allearsi senza formare una lista unica, salvaguardando così la loro specifica identità ma traendo vantaggio dalla dimensione cumulata dei rispettivi voti – e l'applicazione del sistema maggioritario in collegi plurinominali nel caso in cui una lista singola ovvero un gruppo di liste apparentate avesse conseguito la maggioranza assoluta dei voti. Se, quindi, una lista o un gruppo di liste superava la soglia del 50% dei voti, i seggi del collegio plurinomiale venivano tutti assegnati a tale lista o gruppo; altrimenti, erano distribuiti proporzionalmente fra tutti col metodo d'Hondt – peraltro sempre tenendo conto degli apparentamenti di liste (cui, anche in questo secondo caso, avrebbe giovato la dimensione cumulata dei voti). Non tutti i collegi erano peraltro caratterizzati dall'applicazione – «condizionata» e dunque «eventuale» – del maggioritario: non così infatti gli otto collegi dell'area parigina (per un totale di 75 seggi), nei quali era previsto l'impiego puro e semplice della formula proporzionale del quoziente naturale e dei più alti resti senza possibilità di apparentamento². In concreto, come riporta Lijphart [1994, 46-47], nelle elezioni del 1951 il sistema maggioritario fu applicato in 40 collegi su 103 (per un totale di 173 seggi su 544), mentre nelle elezioni del 1956 fu circoscritto a soli 11 collegi (corrispondenti a 59 seggi, poco più del 10% del totale).

Passando agli altri casi citati da Sartori, il sistema Saenz Peña applicato in Argentina fino al 1962 prevedeva collegi plurinominali in ciascuno dei quali la lista col maggior numero di voti conseguiva due terzi dei seggi in palio, mentre il restante terzo andava alla lista arrivata seconda. Non dissimile era il funzionamento del sistema in passato vigente in Paraguay, ma con la significativa differenza che il terzo dei seggi non appannaggio della prima lista era ripartito proporzionalmente tra tutte le liste restanti e non assegnato alla sola seconda lista come in Argentina. La formula elettorale paraguaiana presenta a sua volta forti analogie con quella attualmente in vigore in Italia per l'elezione dei consigli nei comuni con meno di 15.000 abitanti. Qui il territorio comunale costituisce una circoscrizione unica nella quale i due terzi dei seggi del consiglio sono attribuiti appunto alla lista con la maggioranza

² Non casualmente si trattava dell'area nella quale il complesso delle forze politiche di centro aveva un minore insediamento e non poteva dunque ambire in ogni caso a raggiungere la maggioranza assoluta dei voti.

relativa di voti e gli altri seggi sono ripartiti tra le altre liste con il metodo d'Hondt: essendoci una sola circoscrizione in cui sono assegnati tutti i seggi in palio, questo sistema – a differenza di quello paraguaiano – assicura in ogni caso l'individuazione di una lista con la maggioranza assoluta (anzi, dei due terzi) nell'assemblea consiliare (peraltro collegata con il sindaco eletto).

In un saggio di una decina di anni fa, incentrato su una analisi classificatoria dei sistemi elettorali «misti», Massicotte e Blais [1999] hanno individuato analogie significative tra i sistemi italiano del 1923 e del 1953, rumeno del 1926 e francese del 1919 e del 1951. Si tratta di casi da loro ricompresi nella categoria dei sistemi misti «condizionali» (*conditional*), nei quali «una certa formula può essere usata *o meno*, a seconda dei casi previsti dalla legge» [1999, 357]. I due autori non parlano espressamente di premio di maggioranza, ma sottolineano appunto la «condizionalità» dell'applicazione di una delle due formule previste, ossia di quella maggioritaria. In effetti, la legge italiana del 1923 determinava l'assegnazione dei due terzi dei seggi alla lista più votata, *a patto che* quest'ultima avesse ottenuto almeno il 25% dei voti validamente espressi. Così anche la legge De Gasperi del 1953 per la Camera dei deputati: 380 seggi su 589 sarebbero stati appannaggio della lista o dell'insieme di liste collegate col maggior numero di voti, *a patto che* fosse stata raggiunta la soglia della maggioranza assoluta dei voti validi³. Nel caso della Romania, la formula maggioritaria assegnava il 50% dei seggi al partito più votato che avesse conseguito almeno il 40% dei voti⁴. Per quanto riguarda infine la Francia, sia nel sistema del 1919 sia in quello del 1951, tale applicazione condizionale non ha avuto luogo a livello nazionale – come nei casi precedentemente descritti – bensì a livello di ogni singolo collegio (e nemmeno in tutti, come prima ricordato): anche qui la soglia di utilizzo della formula maggioritaria, che assegnava tutti i seggi in palio nel collegio, era la maggioranza assoluta dei voti, con la differenza che nel 1919 doveva essere una singola lista a superarla, mentre nel 1951 poteva esserlo anche un gruppo di liste apparentate.

Al di là delle soglie necessarie per l'applicazione della formula maggioritaria e del livello (nazionale ovvero circoscrizionale) in cui quest'ultima è impiegata, i cinque sistemi misti «condizionali» ora brevemente descritti differiscono tra loro per un altro aspetto. Nei

³ La legge De Gasperi del 1953, oltre ad ispirarsi a quella francese del 1951, era in certa misura debitrice anche nei confronti della L. 84/1951 sull'elezione dei consigli nei comuni con più di 10.000 abitanti, specialmente per quanto riguardava il principio della governabilità. Questa legge infatti assegnava i 2/3 dei seggi alla lista o liste apparentate con il più alto numero di voti.

⁴ Il restante 50% dei seggi era distribuito tra tutti i partiti, compreso quello destinatario dell'altro 50%, che quindi conseguiva la maggioranza assoluta [Schepis 1955].

due casi francesi le formule proporzionale e maggioritaria finiscono per essere, in un dato collegio, l'una alternativa all'altra: ossia, dove si applica la seconda non si applica la prima e viceversa⁵. Negli altri tre casi, invece, nella stessa circoscrizione nazionale in cui sono (eventualmente) assegnati i seggi con formula maggioritaria alla lista o coalizione di liste «vincente» sono anche ripartiti con formula proporzionale i seggi restanti tra le liste «perdenti»; le due formule si applicano quindi contestualmente nella stessa circoscrizione: l'una (quella maggioritaria) per attribuire una parte dei seggi ai vincitori, l'altra (quella proporzionale) per attribuire la parte rimanente dei seggi agli altri. Sotto questo profilo, questi ultimi sistemi misti «condizionali» tendono ad assomigliare ad altri sistemi misti che gli stessi Massicotte e Blais classificano come «a fusione» (*fusion*). Si tratta di sistemi che «combinano le due formule in una stessa circoscrizione» [1999, 352], anche se la loro applicazione non dipende dal verificarsi di certe condizioni bensì ha luogo comunque. Il caso esemplare è costituito dal sistema francese di elezione dei consigli municipali delle città con più di 3.500 abitanti⁶ (la legge Defferre del 1982, poi parzialmente modificata nel 1992). Qui il territorio comunale rappresenta una circoscrizione unica nella quale metà dei seggi in palio è assegnata alla lista «vincente» in uno o due turni di votazione, mentre l'altra metà dei seggi è ripartita proporzionalmente tra tutte le liste che abbiano ottenuto più del 5% dei voti. Per essere «vincente», una lista deve conseguire la maggioranza assoluta dei voti al primo turno o, se non così, prevalere (anche con la sola maggioranza relativa) nel secondo turno di votazione che è circoscritto alle sole liste che al primo turno abbiano ottenuto più del 10% dei voti. Il sistema in questione assicura la maggioranza assoluta dei seggi alla lista vincente poiché quest'ultima – oltre a ricevere la metà dei seggi – partecipa anche alla ripartizione proporzionale dell'altra metà dei seggi in palio [Emeri 1995]. In parte simile a questo, ma con un premio di entità significativamente diversa, è il sistema elettorale utilizzato dal 2004, sempre in Francia, per l'elezione dei consigli regionali. Il premio è pari al 25% dei seggi in palio ed è attribuito al primo turno alla lista con la maggioranza assoluta dei voti, oppure al secondo turno – al quale prendono parte le liste che al primo turno hanno ottenuto almeno il 10% dei voti – alla lista con la maggioranza relativa dei voti. I

⁵ Ciò è vero non considerando però che, per quanto riguarda il sistema francese del 1951, i seggi assegnati in un collegio con metodo maggioritario al gruppo di liste apparentate sono poi ripartiti proporzionalmente ai voti all'interno del gruppo stesso tra le liste che ne fanno parte.

⁶ Con l'eccezione di Parigi, Marsiglia e Lione per i comuni dei quali si prevedeva uno statuto *ad hoc* ed un sistema di elezione che prevedeva più di una circoscrizione (la cosiddetta «legge Pml» n° 82-1169 del 1982). Sulla prima versione della legge elettorale per i comuni sopra i 3.500 abitanti e gli effetti da essa determinati nelle elezioni del 1983 vedi Joly e Jourdan [1984].

seggi rimanenti sono ripartiti proporzionalmente tra tutte le liste che abbiano ricevuto il 5% dei voti.

Meccanismi premianti le formazioni politiche che abbiano raccolto il maggior numero di voti o di seggi ad un certo stadio o in una certa arena del procedimento di conteggio dei voti e di attribuzione dei seggi sono (stati) presenti anche in altri sistemi elettorali di altri paesi. Per il passato è il caso del Messico e della Corea del Sud, per il presente di Malta.

Il sistema elettorale impiegato nelle elezioni messicane del 1988, ad esempio, era a «maggioranza assicurata». Prevedeva l'attribuzione di 300 seggi in altrettanti collegi uninominali con formula plurality e di 200 seggi su base proporzionale. Il partito che avesse conquistato il maggior numero di seggi nei collegi uninominali aveva però diritto in ogni caso ad aggiudicarsi almeno 251 seggi sui 500 complessivi. Più precisamente, la legge disponeva che a tale partito spettassero 251 seggi totali se non li avesse già conquistati per suo conto e se avesse ricevuto meno del 51% (proprio 51%, *sic!*) dei voti; altrimenti che gli spettasse una quota di seggi totali pari alla percentuale dei voti conseguita. I seggi che eventualmente fossero serviti per raggiungere le «quote premio» prefissate sarebbero stati attinti da quelli riservati per la ripartizione proporzionale [Craig e Cornelius 1995; Molinar Horcasitas e Weldon 2001]. Nelle successive elezioni del 1991 vennero modificate le modalità di assegnazione dei seggi premiali, non più tali da assicurare *comunque* una maggioranza (peraltro probabile). Erano previsti tre casi diversi in base alla percentuale di voti conseguita dal partito vincente: 1) se tale partito aveva meno del 35% dei voti, riceveva un numero di seggi proporzionale ai suoi voti; 2) se i suoi voti erano compresi tra il 35% e il 60%, riceveva 251 seggi (pari al 50%+1), più 1 seggio per ogni punto percentuale sopra il 35%; 3) se, infine, aveva più del 60% dei voti, riceveva un numero di seggi proporzionale ai voti ma con un tetto massimo di 350 seggi (il 70% del totale) [Craig e Cornelius 1995; Molinar Horcasitas e Weldon 2001]. Questo meccanismo fu abbandonato prima delle elezioni del 1994.

La Corea del sud presenta alcune analogie rispetto al Messico. Oltre ad aver sperimentato sistemi misti per lungo tempo, ha infatti spesso concepito la quota di seggi assegnata su basi proporzionali oltre che come arena di rappresentanza delle minoranze (come in Messico marginalizzate dal partito egemonico), come eventuale serbatoio di seggi per favorire o assicurare la conquista di un'ampia maggioranza parlamentare da parte del partito più forte. Ad esempio, nelle elezioni del 1963, 1967 e 1971 il partito che otteneva

più del 50% dei voti aveva diritto a due terzi dei seggi assegnati a livello proporzionale (34 su 51) – i quali rappresentavano a loro volta il 25% dei seggi complessivi – mentre i rimanenti erano distribuiti agli altri partiti su base proporzionale. Se però nessun partito riceveva almeno il 50% dei voti, a quello con il maggior numero di voti spettava la metà dei seggi proporzionali in palio, a quello con il secondo più alto numero di voti (posto che avesse più del doppio dei voti del terzo classificato) ne spettava un terzo e gli altri partiti si dividevano proporzionalmente i seggi a quel punto residui. Nelle elezioni del 1981 e del 1985 il bonus di seggi (pari a due terzi di quelli assegnati a livello proporzionale) al partito vincente scatta con la semplice maggioranza relativa (non più assoluta) dei voti. Nelle due successive elezioni del 1988 e del 1992, infine, la quota dei seggi proporzionali è drasticamente ridimensionata a circa il 15% del totale: il partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi maggioritari ha sì diritto ad attingere proprio da questo livello un numero di seggi sufficiente a consentirgli di ottenere la maggioranza assoluta nell'assemblea, ma, data la relativa esiguità del bacino proporzionale di seggi, non è detto che l'obiettivo venga raggiunto (in effetti non fu così nelle elezioni del 1988) [Hicken e Kasuya 2003]. Tale meccanismo sarà comunque poi eliminato.

Il sistema elettorale di Malta è dal 1921, quindi ben prima dell'indipendenza del 1964, il singolo voto trasferibile (Stv). Questo sistema, che a lungo ha trovato applicazione soltanto anche in Irlanda, ha di fatto modificato la sua fisionomia dal 1987. All'origine di questa modifica, intervenuta per via costituzionale, sta il risultato delle elezioni del 1981, allorché il Partito laburista ottenne il 52,3% di seggi con il 49,1% di voti e il Partito nazionalista il 47,7% di seggi con il 50,9% di voti. Dunque, pur avendo ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, il Partito nazionalista si ritrovò con una minoranza relativa di seggi e all'opposizione: in un primo tempo boicottò il parlamento; solo quando ebbe rassicurazioni su un intervento teso a modificare la situazione per il futuro decise di entrare. La riforma costituzionale-elettorale del 1987 dispose allora che in casi siffatti il partito con la maggioranza assoluta dei voti (meglio: delle prime preferenze, essendo il Stv un sistema a voto ordinale) avrebbe ottenuto un numero aggiuntivo di seggi fino al raggiungimento della maggioranza assoluta [Zanella 1990]. Un'ulteriore più recente riforma costituzionale-elettorale ha poi esteso l'applicazione del meccanismo dei seggi aggiuntivi ora illustrato al caso di un partito con la maggioranza *relativa* (e quindi non solo assoluta) dei voti che non abbia conseguito la maggioranza assoluta dei seggi in una elezione in cui sono almeno tre i partiti concorrenti ma solo due quelli che ottengono seggi. Queste modifiche da un lato

sono state concepite per evitare il verificarsi di distorsioni come quelle del 1981 – che, tra l'altro, si sarebbero ripetute nelle elezioni del 1987, del 1996 e del 2008 se non fosse stato proprio per il nuovo meccanismo correttivo⁷ – dall'altro hanno in certa misura stravolto il sistema elettorale Stv: infatti, la prima preferenza ordinale per un certo candidato è divenuta anche un voto categorico per il partito e, mantenendosi l'assetto bipartitico, per il governo del paese.

Ai casi passati in rassegna finora, devono essere infine aggiunti gran parte dei sistemi elettorali che – come ricordato all'inizio – sono stati introdotti in Italia a partire dal 1993. Seguendo l'ordine cronologico, i primi sono quelli che concernono l'elezione nei comuni con più di 15.000 abitanti e nelle province, come statuito dalla legge Ciaffi appunto del 1993⁸. Entrambi i sistemi prevedono un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi complessivi, ma mentre nel caso delle province la lista o coalizione collegata al presidente eletto ne ha diritto comunque (salvo aver già raggiunto la quota-seggi del premio con la sola ripartizione proporzionale), nel caso dei comuni la lista o coalizione collegata al candidato-sindaco vincente deve aver ottenuto almeno il 40% dei voti (dal 1999, prima era il 50%) se il sindaco è eletto al primo turno, o non deve esserci un'altra lista o coalizione con più del 50% dei voti se il sindaco è eletto al secondo turno [Vassallo 1994; Baldini e Legnante 2000]. Il sistema provinciale è, in altri termini, un sistema a maggioranza assicurata, quello dei comuni maggiori invece non lo è.

Dal 1995, con la legge Tatarella, anche a livello delle regioni a statuto ordinario si assiste all'introduzione di meccanismi volti alla stabilizzazione delle giunte e delle rispettive

⁷ Nel 1987, in prima battuta, il Partito nazionalista ottenne il 50,9% di voti ma solo 31 seggi su 65, mentre il Partito laburista ottenne il 49,1% di voti e 34 seggi, un risultato fotocopia di quello delle elezioni del 1981. Diversamente da allora, però, questa volta furono assegnati al Partito nazionalista 4 seggi aggiuntivi che gli consentirono di ottenere la maggioranza e di governare. La stessa circostanza si è ripetuta ancora nelle elezioni del 1996, ma a parti invertite. È stato il Partito laburista ad avvalersi della clausola dei seggi aggiuntivi (quattro ancora), avendo inizialmente ottenuto la minoranza dei seggi con la maggioranza assoluta dei voti. Nel 2008, infine, si è verificato per la prima volta il secondo caso previsto dalla Costituzione riformata. Sia il Partito nazionalista (49,3%) sia il Partito laburista (48,8%) hanno conseguito meno della maggioranza assoluta dei voti, ma con il Stv il secondo si è aggiudicato 34 seggi mentre il primo – pur con la maggioranza relativa dei voti – solo 31: è scattato così il premio (4 seggi) a favore del Partito nazionalista. I dati dettagliati sulle elezioni e sulla normativa elettorale maltese sono reperibili nel sito web <http://www.maltadata.com>.

⁸ In realtà, la legge Ciaffi del 1993 ha un antecedente nella L.R. siciliana 7/1992 che disciplinava l'elezione del sindaco e dei consigli comunali di quella regione. In particolare, nei comuni con più di 10.000 abitanti era previsto una sorta di premio a favore della lista o coalizione di liste che avesse ottenuto più voti e di quella arrivata seconda. Il complesso dei seggi in palio erano infatti così attribuiti: il 70% su base proporzionale; il 20% alla prima lista o coalizione di liste; il 10% alla seconda lista o coalizione di liste. Da notare che, non essendoci alcun collegamento tra i candidati sindaci e le liste o loro coalizioni, il bonus del 20% (ma anche quello del 10%) dei seggi del consiglio non era detto che fosse attribuito alla lista o coalizione effettivamente in appoggio al sindaco eletto.

maggioranze consiliari⁹. La riforma prevedeva che l'80% dei seggi fosse ripartito proporzionalmente e che il 20% fosse appannaggio della lista maggioritaria con più voti, divenuta poi – con la legge costituzionale 1/1999 – la lista maggioritaria del candidato presidente della giunta direttamente eletto. Il 20% dei seggi era suscettibile di diminuire, fino a dimezzarsi qualora dopo la sola ripartizione proporzionale dei seggi le liste della coalizione vincente avessero già ottenuto almeno il 50% dei seggi totali, oppure di aumentare (aumentando contestualmente l'ampiezza del consiglio) qualora tale attribuzione non avesse consentito alla coalizione vincente di conseguire almeno il 55% (se il candidato presidente aveva ricevuto meno del 40% dei voti) oppure il 60% (se il candidato presidente aveva ricevuto più del 40% dei voti) dei seggi del consiglio [Di Giovine e Sicardi 1995; Di Giovine e Pizzetti 1996; D'Alimonte 2000].

Con la legge costituzionale 1/1999 a tutte le regioni è stata concessa un'ampia potestà legislativa in materia elettorale¹⁰. Ne sono scaturite una serie di riforme elettorali regionali gran parte delle quali sono ai nostri fini rilevanti. Il premio di maggioranza rimane infatti una costante anche nei nuovi sistemi elettorali di Marche (2004), Toscana (2004), Calabria (2005), Lazio (2005), Puglia (2005) [Pacini 2007] e, per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, Friuli Venezia Giulia (2007), oltre che in Valle d'Aosta (2007) e nella provincia di Trento.

Nei casi di Calabria e Lazio la sua applicazione rimane di fatto inalterata rispetto alla legge Tatarella. In Puglia le modifiche hanno riguardato le modalità di attribuzione del 20% dei seggi, che non è più suscettibile di dimezzarsi e che viene assegnato direttamente alle liste concorrenti nell'arena proporzionale e non più alla lista maggioritaria regionale. In Toscana il premio di maggioranza si innesta in una competizione che, in prima battuta, è per il 100% dei seggi proporzionale e scatta solo se il risultato della distribuzione proporzionale dei seggi (in base alla quale non può essere attribuito comunque più del 65% dei seggi ad una lista o coalizione) non ha consentito alla coalizione del presidente eletto di raggiungere il 55% (se il presidente ha ricevuto meno del 45% dei voti) oppure il 60% (se il presidente ha ricevuto più del 45% dei voti) dei seggi totali; in questo modo non c'è il rischio di un aumento dell'ampiezza del consiglio come invece con la legge Tatarella. Queste stesse modalità di applicazione del premio di maggioranza si ritrovano nel nuovo

⁹ Con la legge costituzionale 2/2001 la legge Tatarella è stata estesa anche a tre regioni a statuto speciale: al Friuli Venezia Giulia (che l'ha poi modificata nel 2007), alla Sicilia (che l'ha modificata nel 2005) e alla Sardegna (in cui è ancora vigente).

¹⁰ Sui vincoli all'esercizio di tale potestà si veda Tarli Barbieri [2007].

sistema elettorale friulano, dove però il 60% è anche il tetto massimo di seggi oltre il quale la lista o coalizione vincente non può andare. Nella provincia di Trento il premio è del 50%+1 dei seggi o, se il Presidente eletto ha ricevuto almeno il 40% dei voti, del 60% dei seggi e fino ad un tetto del 68,6%. Come in Toscana, in Friuli e nella provincia di Trento, anche nelle Marche si prevede una iniziale distribuzione solo proporzionale dei seggi consiliari, ma l'eventuale correzione del premio determina l'assegnazione del 60%, fisso e non variabile, dei seggi alla coalizione vincente (quella che ha ottenuto più voti, peraltro pari a quelli del presidente collegato risultato eletto in quanto non previsto il voto disgiunto tra le due arene elettive).

Più eccentrico è il caso della Valle d'Aosta, dove tra l'altro l'elezione del consiglio regionale non è accompagnata anche dall'elezione diretta del presidente della giunta. Qui il premio consente di arrivare al 50%+1 (effettivamente pari al 51,4%) o al 60% dei seggi, ed è attribuito, dopo l'iniziale ed eventualmente provvisoria distribuzione proporzionale, in uno o due turni di votazione. È attribuito al primo turno quando vi è una lista o gruppo (coalizione di liste) che abbia ottenuto più del 50% dei voti (calcolato non considerando, nel caso di gruppo, i voti delle liste rimaste al di sotto del quoziente intero naturale) ma non il 60% dei seggi, ed è tale da consentire appunto il raggiungimento del 60% dei seggi. Qualora nessuna lista o gruppo abbia conseguito almeno il 50%+1 dei voti e dei seggi al primo turno, ha luogo un turno di ballottaggio al quale accedono le due liste o gruppi col maggior numero di voti (calcolato come sopra): a quella/o più votata/o sono attribuiti 18 seggi, ossia il 50%+1 di quelli complessivamente in palio.

Rimanendo a livello delle regioni italiane, un discorso a parte merita il sistema elettorale vigente in Sicilia dal 2005. I 90 seggi dell'Assemblea regionale sono così suddivisi: 80 sono ripartiti su base proporzionale nel complesso delle singole province, 2 sono riservati rispettivamente al candidato presidente eletto e a quello arrivato secondo, mentre i restanti 8 sono appannaggio delle liste maggioritarie regionali. Quest'ultimi 8 seggi sono quelli che, se occorre, vengono attribuiti in tutto o in parte alla lista regionale del presidente eletto in modo che la relativa coalizione raggiunga la quota di 54 seggi, pari al 60% del totale. In pratica, se con la ripartizione proporzionale dei seggi la coalizione di liste provinciali collegate al presidente eletto ha ottenuto complessivamente 46 seggi, allora alla lista maggioritaria della medesima coalizione sono assegnati tutti quegli 8 seggi; se ha ottenuto 47 seggi proporzionali, ne riceve 7 maggioritari; e così via. Tuttavia, gli 8 seggi

sono un tetto massimo e non è affatto detto che risultino sufficienti per raggiungere la quota totale di 54, né quella della maggioranza assoluta pari a 46.

Non resta che trattare, in conclusione, dei sistemi elettorali della Camera e del Senato così come riformati nel 2005 [D'Alimonte e Chiaramonte 2006; D'Alimonte 2007]. Per quanto riguarda la Camera, il sistema prevede l'attribuzione eventuale di 340 seggi (pari al 54% circa del totale) alla coalizione con la maggioranza relativa dei voti, se la ripartizione su base proporzionale attuata a livello nazionale non le abbia già consentito di arrivare a quella cifra. Al Senato, data l'impossibilità di prevedere meccanismi che agiscano a livello sovraregionale in ossequio all'art. 57 della Cost. («il Senato della Repubblica è eletto su base regionale»)¹¹, il legislatore ha adattato il principio ispiratore del sistema della Camera applicandolo appunto a livello regionale o, meglio, in 17 regioni su 20. In ciascuna di queste regioni, quindi, se non già conseguito con la sola distribuzione su base proporzionale, il 55% dei seggi in palio spetta alla coalizione che di volta in volta ottiene la maggioranza relativa dei voti. Le differenze tra i due sistemi a questo punto appaiono chiare: in quello per l'elezione della Camera la coalizione vincente è certa di contare almeno sul 54% dei seggi complessivi; in quello per il Senato non vi è invece certezza di arrivare a tale quota di seggi, né alla «sola» maggioranza assoluta.

3. *Per una definizione di premio di maggioranza*

Il quadro che emerge dalla ricognizione appena condotta sul trattamento del concetto di premio di maggioranza (e affini) presente nella letteratura politologica è quello di una notevole confusione. I sistemi elettorali citati, già non esaustivi rispetto all'universo di riferimento, sono peraltro anche molto diversi tra loro per numerosi aspetti. Quello che li ha portati ad essere considerati nel novero dei sistemi elettorali di cui stiamo discutendo è la circostanza che in essi sono variamente presenti meccanismi volti a favorire, se non a determinare, una maggioranza (mono- o pluri-partitica) parlamentare. Questo elemento è però tutt'altro che sufficiente a costituire la base per una definizione di sistemi «a premio di maggioranza», poiché, così facendo, tali sistemi risulterebbero indifferenziabili addirittura rispetto all'intera famiglia dei sistemi «maggioritari», che secondo molti autori incorporano

¹¹ In realtà il punto è alquanto controverso. In proposito rinvio a Fusaro [2007].

proprio il principio della governabilità, ossia della selezione e «produzione» di un governo¹² [Nohlen 1984, 87; ma si veda anche Sartori 1995, 19]. In effetti, se l'intento di favorire/determinare una maggioranza parlamentare fosse il solo elemento della definizione di un sistema elettorale a premio di maggioranza, rientrerebbero a buon titolo nella denotazione del concetto casi come l'attuale sistema elettorale italiano per la Camera dei deputati ma anche, per dirne uno, come il sistema elettorale britannico, la cui potenziale ed effettiva distorsione nella conversione dei voti in seggi può essere trattata alla stregua di un premio di maggioranza implicito. Ma non sfugge che i casi in questione sono veramente diversi tra loro e che, per questa via, «premio di maggioranza» finirebbe per diventare sinonimo di «maggioritario».

A me pare che nella natura del premio di maggioranza – per come è stato concepito sin dalle origini – ci sia sì la questione della governabilità, ma anche qualcos'altro. La mia proposta è che la sua definizione veda la presenza congiunta di due caratteristiche necessarie – la *decisività* e la *sussidiarietà* – e di una caratteristica accessoria – la *condizionalità*.

La caratteristica della *decisività* fa riferimento all'obiettivo di «fabbricare» una maggioranza parlamentare altrimenti non esistente oppure di «rafforzarla» se già esistente. Questo obiettivo, si badi bene, non può essere ricondotto a quello di una generica governabilità, bensì è compatibile solo con meccanismi appunto decisivi in una prospettiva sistemica, ossia in grado di premiare la formazione politica vincente consentendogli di conseguire almeno la maggioranza assoluta dei seggi. Per precisare ulteriormente, può essere utile richiamare Schepis [1955] allorché sottolinea la differenza tra due tipi di sistemi «misti» basati sullo «scrutinio di lista» e (presuntivamente) sul «premio di maggioranza»: il primo – di cui costituiscono un esempio i sistemi elettorali italiani del 1923 e del 1953 per la Camera – è tale da assicurare un vincente nazionale con una maggioranza più che assoluta di seggi, il secondo – corrispondente ai sistemi elettorali francesi del 1919 e del 1951 – non è invece tale da assicurare un siffatto vincente nazionale. La differenza non è

¹² Ho discusso in altra sede quelli che a mio avviso sono i limiti della prospettiva che definisce i sistemi maggioritari nei termini ora detti: «l'obiettivo della “produzione di un governo” non è insito nel principio maggioritario sin dalla sua origine, bensì è il risultato di un'evoluzione relativamente più recente occorsa con la strutturazione della politica di massa. Il principio maggioritario è piuttosto associato storicamente alla rappresentanza di comunità definite in termini territoriali (la *constituency*) e/o funzionali (le corporazioni, “cavalieri” e “fanti”, ossia aristocratici e borghesi) [...] Esso si fonda su una concezione delle elezioni come selezione di rappresentanti al parlamento; ossia di rappresentanti che abbiano un consenso maggioritario all'interno della rispettiva comunità. È solo in seguito, con la nascita dei partiti moderni e lo sviluppo di lealtà partigiane sia a livello sociale sia a livello parlamentare, che il principio maggioritario acquisisce anche la valenza di selezione di un governo – che rimane peraltro un obiettivo “ulteriore”» [Chiaromonte 2005, 27-28]. Rimane tuttavia il problema

di poco conto, poiché concerne l'obbiettivo ultimo sottinteso all'adozione di un premio di maggioranza. Le parole di Schepis sono a questo proposito chiarissime:

«In questi tipi di sistemi elettorali misti, nei quali non si perviene alla determinazione del più forte o dei più forti partiti sul piano nazionale come nei sistemi del primo tipo, ma si applica il principio maggioritario, in concorrenza con quello proporzionale, nelle singole circoscrizioni, i risultati definitivi possono finire con il frustrare lo scopo stesso del sistema, poiché con l'applicazione del premio di maggioranza nelle singole circoscrizioni in relazione alle caratteristiche politiche delle medesime, si può pervenire a risultati compensativi con formazioni di Assemblee non meno instabili di quelle scaturite dalla proporzionale, mentre il cosiddetto premio di maggioranza può finire col non andare alla vera maggioranza» [1955, 248-249].

In altri termini, il vero premio di maggioranza è quello previsto dai sistemi elettorali del primo tipo, non è tale – perché non decisivo – nei sistemi elettorali del secondo tipo.

La circostanza che il premio di maggioranza, per sua natura, debba risultare decisivo non significa però che i sistemi elettorali che lo impieghino siano tutti necessariamente sistemi elettorali «a maggioranza assicurata» (*majority assuring*, con espressione inglese ormai di largo uso). Questo perché, almeno in taluni casi, il premio può essere o non essere assegnato, a seconda del verificarsi di certe condizioni. Con ciò arriviamo proprio alla caratteristica accessoria prima menzionata: la *condizionalità*. Aggiudicarsi il premio significa ottenere il massimo della posta in palio: il governo; a fronte dell'importanza della posta, è quindi comprensibile che alcuni sistemi elettorali richiedano il rispetto di certi requisiti affinché il premio venga attribuito. Di solito è fissato un quorum in termini di voti – ad esempio il 25% per la singola lista nella legge Acerbo del 1923 oppure il 50% per la singola lista o per l'insieme delle liste apparentate nella legge De Gasperi del 1953.

Nei sistemi non condizionali il premio di maggioranza è invece assegnato comunque alla formazione politica vincente, variamente definita come lista o coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza dei voti o dei seggi (provvisoriamente) attribuiti in base alle altre norme del sistema e a prescindere da quanti siano tali voti e seggi. La sola eccezione è costituita dalla circostanza che il soggetto politico cui sarebbe spettato ha già ottenuto ed anzi superato il numero di seggi previsti dal premio, e dunque il premio di maggioranza non scatta e non è tecnicamente aggiudicato. In ogni caso si tratta di sistemi «a maggioranza assicurata», poiché se il premio scatta questo è – per definizione – decisivo, se al contrario non scatta è perché il vincente ha già conseguito da sé i seggi della quota-premio.

La seconda caratteristica necessaria alla definizione di premio di maggioranza è la sua *sussidiarietà*: il premio di maggioranza è, cioè, un dispositivo che subentra – anche se, come

abbiamo visto, a volte in modo condizionale – a modificare una distribuzione dei seggi effettuata sulla base di altri meccanismi del sistema elettorale e di per sé potenzialmente compiuta. In altre parole, un sistema elettorale a premio di maggioranza contempla delle norme che disciplinano la distribuzione dei seggi tra i contendenti a prescindere dal premio stesso; il premio interviene solo in un secondo momento, poiché la sua attribuzione dipende – oltre che da eventuali requisiti di condizionalità – dal risultato della prima, provvisoria distribuzione dei seggi: quest'ultima dà infatti la misura dei seggi aggiuntivi, se necessari, da assegnare alla formazione che ne ha diritto ed eventualmente da sottrarre alle altre.

Tenendo conto di questo aspetto fondamentale del funzionamento del premio di maggioranza, si devono escludere dal novero dei sistemi elettorali che ne fanno uso quelli, pur citati in precedenza, che non presentano appunto la caratteristica della sussidiarietà. Va escluso, per esempio, il sistema attualmente vigente per l'elezione dei consigli nei comuni con meno di 15.000 abitanti. Si tratta di un sistema misto che combina l'applicazione della formula plurality per l'attribuzione di due terzi dei seggi totali e della formula proporzionale per l'attribuzione del restante terzo dei seggi. Del resto, se considerassimo la componente maggioritaria di questo sistema elettorale alla stregua di un premio, dovremmo logicamente estendere l'uso del concetto a tutti quei casi in cui vi è una parte dei seggi complessivi (pur anche decisiva per il conseguimento della maggioranza) regolata dall'applicazione della formula plurality. Così facendo, è evidente che si incorrerebbe nel rischio della tautologia che invece il criterio della sussidiarietà evita.

Quanto appena detto ci induce a chiarire una volta ancora il rapporto tra sistemi a premio di maggioranza e sistemi a maggioranza assicurata, che se mal compreso può essere all'origine di certa confusione concettuale. Tale rapporto sta nei termini seguenti: non tutti i sistemi elettorali a premio di maggioranza sono sistemi a maggioranza assicurata, né tutti i sistemi a maggioranza assicurata sono sistemi a premio di maggioranza. Tra i due tipi vi è solo una parziale sovrapposizione. Per fare degli esempi concreti, tra i sistemi a premio di maggioranza troviamo la legge Calderoli del 2005 per la Camera che è anche un sistema a maggioranza assicurata e la legge De Gasperi del 1953 che non lo è; tra i sistemi a maggioranza assicurata troviamo la stessa legge Calderoli del 2005 per la Camera che, come appena detto, è anche un sistema a premio di maggioranza e la legge per l'elezione dei consigli nei comuni con meno di 15.000 abitanti che, per i motivi ricordati poco sopra, non lo è. Occorre dunque tenere distinti i termini «decisività» e «maggioranza assicurata»:

sebbene il premio sia sempre decisivo, i sistemi elettorali che lo prevedono non sempre assicurano la determinazione di una maggioranza assoluta di seggi a favore del vincente, poiché il premio potrebbe non essere applicato.

La natura sussidiaria, o complementare, del premio di maggioranza ci aiuta infine a risolvere un'ulteriore questione che abbiamo incidentalmente incontrato nel precedente paragrafo: il «posto» dei sistemi elettorali che ne fanno uso nell'universo di riferimento. Si ricorderanno in proposito le affermazioni di Sartori secondo cui il premio di maggioranza è una *variante dei sistemi maggioritari ma presume la proporzionale*. Questa contraddizione va risolta, a mio avviso, nel modo seguente. Di per sé il premio è un meccanismo chiaramente maggioritario, poiché assume l'indivisibilità della posta in palio (i seggi necessari a conseguire la maggioranza assoluta o più e, quindi, il governo) e del destinatario della posta stessa (il partito o la coalizione vincente). Ciò non significa però che i sistemi elettorali a premio di maggioranza siano sistemi necessariamente maggioritari; né significa, di converso, che non lo siano poiché *presumono* la proporzionale. Per capire come classificare questi sistemi, occorre guardare anche alle norme sulle quali il premio – in quanto meccanismo sussidiario – si innesta: se tali norme sono di natura esclusivamente proporzionale, ne risulterà un sistema elettorale «misto» definibile come «proporzionale a premio di maggioranza» [Chiaromonte 2005] (ad esempio l'attuale sistema elettorale italiano per la Camera dei deputati); se sono già di per sé di natura mista, ne uscirà confermato un sistema elettorale misto del tipo originario ma con l'aggiunta del premio (è questo il caso della legge Tatarella introdotta in Italia nel 1995 per l'elezione dei consigli nelle regioni a statuto ordinario); se, infine, si tratta di norme che configurano un sistema maggioritario, questo sistema a premio di maggioranza sarà vieppiù integralmente maggioritario¹³ (un «maggioritario rinforzato» verrebbe da dire). Possiamo dire pertanto che i sistemi elettorali a premio di maggioranza sono una categoria trasversale rispetto alla tripartizione: maggioritario, proporzionale e misto, sebbene si rilevi una concentrazione dei casi all'interno della classe dei sistemi elettorali misti. La figura 1 visualizza graficamente l'estensione del loro campo semantico e l'intreccio con altri tipi di sistema elettorale.

¹³ L'applicazione del premio di maggioranza in un sistema già maggioritario potrebbe apparire ad alcuni ridondante o addirittura un *nonsense*. E l'assenza di riscontri empirici a questo tipo di sistemi a premio di maggioranza sembrerebbe confermare tale impressione, peraltro non priva di un fondamento logico. Tuttavia, dal punto di vista teorico è possibile immaginare almeno un caso del genere: un sistema elettorale come quello britannico cui fa da complemento un premio di maggioranza tipo quello previsto a Malta dal 1987. Del resto, le ragioni che hanno spinto i maltesi ad introdurre il premio nel loro sistema sono ben comprese anche nel Regno Unito: ad esempio, nelle elezioni del 1951 i Conservatori (in alleanza con i Liberali nazionalisti) ottennero meno voti dei Laburisti (48% contro 48,8%) ma più seggi (50,7% contro 47,2%).

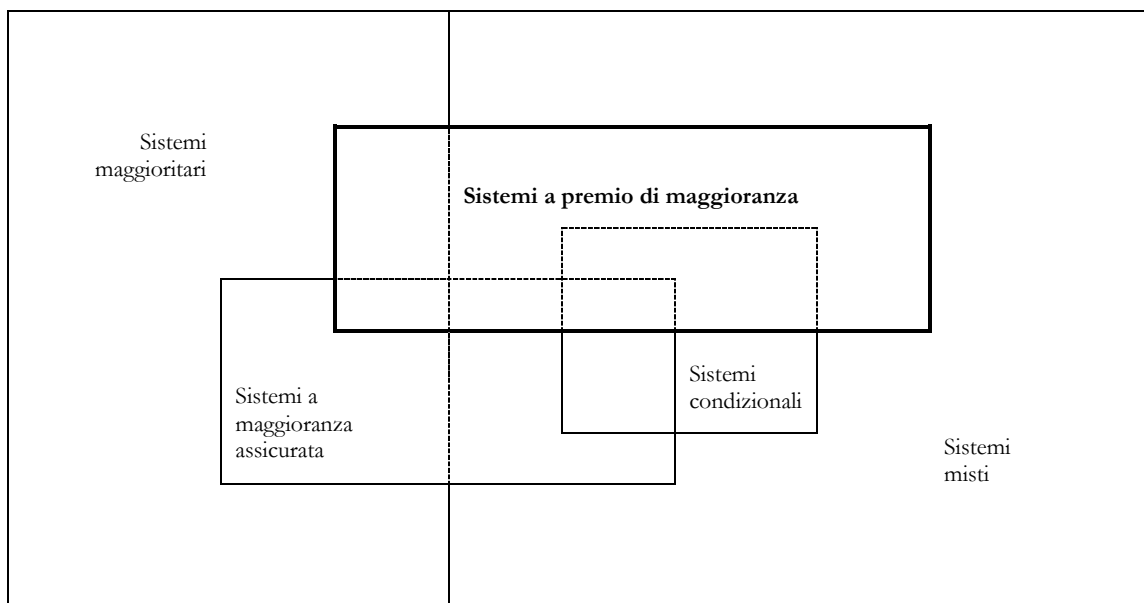


FIG. 1. Il campo semantico del concetto di premio di maggioranza

Per ricapitolare, e concludere sul punto, la nostra definizione di premio di maggioranza è la seguente: *un meccanismo complementare ad un sistema elettorale altrimenti diverso ma compiuto volto a fabbricare o rafforzare una maggioranza parlamentare a favore della formazione politica che ha ottenuto più voti (o seggi), così da consentire la formazione di un governo che ne sia espressione.* Più in particolare, il premio di maggioranza consiste di un *insieme di norme specifiche che regolano, talvolta subordinandola al rispetto di certe condizioni, l'attribuzione alla formazione politica che ne acquisisce il diritto di una quota di seggi parlamentari supplementare rispetto a quella assegnata con le altre norme del sistema elettorale e finalizzata al raggiungimento di un numero complessivo di seggi pari o superiore alla maggioranza assoluta del totale.* Non rimane, a questo punto, che ritornare ai casi analizzati nel paragrafo precedente, per accertare quali siano gli effettivi referenti empirici del concetto così definito.

4. I sistemi elettorali a premio di maggioranza: casi «veri» e casi «falsi»

I sistemi elettorali che abbiamo brevemente illustrato nel paragrafo 2 in qualità di potenziali candidati ad essere ricompresi nella categoria dei sistemi a premio di maggioranza solo in parte vi rientrano a pieno titolo. Nella tabella 1 è indicato, per ciascuno di essi, il possesso dei requisiti di sussidiarietà, decisività e condizionalità. Nel caso in cui un

sistema presenti congiuntamente le prime due caratteristiche viene classificato come sistema a premio di maggioranza. Separatamente, poi, è valutato se il sistema sia (anche) a maggioranza assicurata.

TAB. 1. *Caratteristiche di alcuni sistemi elettorali a premio di maggioranza e non*

| Sistema elettorale | Sussidiarietà | Decisività | Condizionalità | Sistema a premio di maggioranza? | Sistema a maggioranza assicurata? |
|--|---------------|------------|----------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Italia – Camera – 1924 | + | + | + | Sì | No |
| Italia – Comuni > 10.000 abitanti – 1951-52 | - | + | - | No | Sì |
| Italia – Camera – 1953 | + | + | + | Sì | No |
| Italia – Comuni della Sicilia > 10.000 abitanti – 1992 | - | - | - | No | No |
| Italia – Comuni < 15.000 abitanti – 1993- | - | + | - | No | Sì |
| Italia – Comuni > 15.000 abitanti – 1993- | + | + | + | Sì | No |
| Italia – Province – 1993- | + | + | - | Sì | Sì |
| Italia – Regioni (varie leggi) – 1995- | + | + | - | Sì | Sì |
| Italia – provincia di Trento – 2003- | + | + | - | Sì | Sì |
| Italia – Sicilia – 2005- | + | - | - | No | Sì |
| Italia – Camera – 2006- | + | + | - | Sì | Sì |
| Italia – Senato – 2006- | + | - | - | No | No |
| Francia – Ass. Naz. – 1919 | + | - | + | No | No |
| Francia – Ass. Naz. – 1951-56 | + | - | + | No | No |
| Francia – Comuni > 3.500 abitanti – 1982- | - | + | - | No | Sì |
| Francia – Regioni – 2004- | - | - | - | No | No |
| Messico – Camera – 1988 | + | + | - | Sì | Sì |
| Messico – Camera – 1991 | + | + | + | Sì | No |
| Corea del Sud – Ass. Naz. – 1963-1971 | + | - | + | No | No |
| Corea del Sud – Ass. Naz. – 1981-1985 | + | - | - | No | No |
| Corea del Sud – Ass. Naz. – 1988-1992 | + | - | - | No | No |
| Malta – Camera – 1987- | + | + | + | Sì | No |
| Romania – Camera – 1926-1938 | + | + | + | Sì | No |
| Argentina (metodo Saenz Pena) | - | - | - | No | No |
| Paraguay (anni '50) | - | - | - | No | No |

Tra quelli elencati che sono stati o sono tuttora applicati in Italia, i casi che rientrano nella categoria dei sistemi a premio di maggioranza sono i più, ma ci sono anche rilevanti eccezioni. Quest'ultime riguardano i sistemi statali di elezione dei consigli nei comuni maggiori, tanto quello che fu introdotto nel 1951 quanto quello vigente dal 1993, e poi i sistemi regionali per l'elezione dei comuni siciliani con più di 10.000 abitanti e dell'Assemblea regionale siciliana, oltre che il corrente sistema elettorale del Senato. Ai due sistemi statali relativi alla disciplina delle elezioni comunali, in parte lo si è già detto, difetta il requisito della sussidiarietà. Agli altri difetta quello della decisività. In Sicilia, nell'elezione dell'assemblea regionale, il numero di seggi ai quali lo schieramento vincente può attingere come bonus di governabilità non è tale da assicurare il raggiungimento della maggioranza assoluta. Nel sistema comunale siciliano del 1992 oltre a ciò va considerato che l'arena elettiva del sindaco è del tutto svincolata da quella del consiglio. Circa il sistema del Senato, il meccanismo premiale presente in ciascuna delle 17 circoscrizioni regionali cui si applica è indubbiamente analogo a quello in vigore a livello nazionale nella elezione della Camera. Non a caso si è infatti parlato di un sistema con 17 «premi di maggioranza» in palio [D'Alimonte 2007]. Tuttavia, a prescindere dalla volontà del legislatore di renderli quanto più simili tenuto conto dei diversi vincoli costituzionali, è del tutto evidente che ne siano risultati due sistemi differenti e che, rimandando ancora una volta alle ragioni addotte da Schepis, quello per la Camera abbia titolo per essere definito «a premio di maggioranza» mentre quello per il Senato no.

Nonostante siano stati fonte di ispirazione per l'introduzione del premio di maggioranza rispettivamente con le riforme elettorali del 1923 e del 1953 in Italia, anche i sistemi elettorali francesi del 1919 e del 1951-56 per l'Assemblea nazionale non sono «veri» sistemi a premio di maggioranza. Essi sono carenti sotto il profilo della decisività, lo stesso aspetto di cui si è appena detto in relazione al sistema italiano per l'elezione del Senato. Gli altri due sistemi elettorali francesi riportati in tabella – attualmente vigenti a livello sub statale – sono anch'essi da escludere dal novero dei sistemi a premio di maggioranza, ma questa volta perché carenti sotto il profilo della sussidiarietà. Nel caso del sistema di elezione dei consigli nei comuni con più di 3.500 abitanti, infatti, una quota pari al 50% di seggi totali è comunque attribuita alla lista con la maggioranza (assoluta al primo, relativa al secondo turno) dei voti e ciò configura l'applicazione della formula majority-plurality per la metà dei seggi in palio, piuttosto che l'applicazione di un *premio* – ulteriore rispetto alla «normale» distribuzione dei seggi. Altrettanto vale per il sistema vigente a livello regionale,

in cui la quota di seggi riservata alla lista maggioritaria è oltretutto limitata al 25% e dunque manca della necessaria decisività.

Come quest'ultimo, sono privi tanto di decisività quanto di sussidiarietà anche i sistemi elettorali di Argentina e Paraguay citati da Sartori [1995], non qualificabili pertanto come sistemi a premio di maggioranza.

Per quanto riguarda, infine, la Corea del sud e i tre sistemi elettorali che ha utilizzato tra l'inizio degli anni '60 e l'inizio degli anni '90 per l'elezione della sua Assemblea nazionale, si rileva l'assenza di decisività della riserva (eventuale) di seggi a favore del partito cui viene destinata. Ex post, e nei fatti è stato spesso così, tale riserva di seggi poteva anche rivelarsi decisiva, ma non vi era una reale garanzia che lo fosse sempre e comunque, come si è visto ad esempio nelle elezioni del 1988¹⁴.

5. *L'applicazione del premio di maggioranza: modalità e varianti*

Le modalità attraverso le quali il premio di maggioranza è (stato) concretamente applicato sono le più disparate. In parte ciò dipende dal sistema elettorale complessivo in cui il premio si trova ad operare. In parte dipende dalle specifiche norme che regolano l'attribuzione supplementare di seggi nella quale il premio si sostanzia. Comunque sia, tre aspetti appaiono qui di particolare rilievo: 1) il destinatario del premio; 2) le condizioni, se previste, alle quali il premio è attribuito; 3) l'entità del premio o la quota alla quale esso porta la formazione che lo consegue, entrambe espresse in termini di seggi. Questi aspetti sono stati in gran parte toccati illustrando i casi di riferimento, ma ad ogni buon conto sono riassunti nella tabella 2. Qui ci soffermeremo su di essi da una prospettiva comparata.

La differenza che si riscontra in merito a chi sia il destinatario del premio è sostanzialmente limitata all'alternativa tra «lista/partito» e «lista o coalizione» con più voti (o con più seggi ottenuti nei collegi uninominali nel caso del Messico). Tale alternativa

¹⁴ Le considerazioni svolte sulla Corea del sud potrebbero valere in realtà anche per il Messico (1988 e 1991), che pure qui classifichiamo come sistema a premio di maggioranza. In via teorica, infatti, i 200 seggi dell'arena proporzionale possono non essere sufficienti a garantire l'attribuzione della maggioranza assoluta al partito che ha ottenuto più seggi maggioritari (tra i 300 in palio). Ciò accade ad esempio se quest'ultimo ha ottenuto solo 50 seggi maggioritari o meno. Tuttavia, si tratta di un'ipotesi remota, soprattutto considerando il contesto politico-partitico in cui il premio venne applicato. Per questo motivo, e per l'ampiezza del bacino di seggi eventualmente da impiegare per consentire al partito vincente di raggiungere la soglia dei 251 seggi totali (50% +1), forziamo qui l'uso del concetto di decisività e dunque consideriamo i due sistemi elettorali messicani applicati alle elezioni del 1988 e del 1991 quali sistemi a premio di maggioranza.

sembra più fotografare la realtà dei tempi e dei contesti piuttosto che essere una scelta deliberata. Infatti la fattispecie più restrittiva – la singola lista quale destinatario del premio – appare confinata ai casi nei quali il sistema elettorale (e con esso il premio) è stato, tra gli altri, strumento di difesa (Messico) ovvero di creazione/rafforzamento del ruolo egemonico di un partito (Italia 1924, Romania 1926-1938). Al contrario, la previsione della coalizione o dell'insieme delle liste apparentate sembra riflettere la perdurante frammentazione del sistema partitico italiano e l'irriducibilità delle sue componenti identitarie appunto in una singola lista potenzialmente vincente.

TAB. 2. *Variabili relative al premio nei sistemi elettorali a premio di maggioranza*

| Sistema elettorale | Destinatario del premio | Quorum di applicazione del premio (voti) | Quota-seggi del premio |
|---|---|--|------------------------|
| Italia – Camera – 1924 | Lista con più voti | 25% | 66,5% |
| Italia – Camera – 1953 | Lista o liste apparentate con più voti | 50% | 64,5% |
| Italia – Comuni > 15.000 abitanti – 1993- | Lista o coalizione collegata al Sindaco eletto | >40% se sindaco eletto al 1° turno; no altri >50% se sindaco eletto al 2° turno | 60% |
| Italia – Province – 1993- | Lista o coalizione collegata al Presidente eletto | – | 60% |
| Italia – Regioni con Legge Tatarella+Calabria+Friuli-V.G.+Lazio+Puglia+Sardegna +Toscana –1995- | Lista o coalizione collegata al Presidente eletto | – | 55% o 60% |
| Italia – Provincia di Trento – 2003- | Lista o coalizione collegata al Presidente eletto | – | 51,4% o 60% |
| Italia – Marche – 2004- | Lista o coalizione con più voti | – | 60% |
| Italia – Valle d'Aosta – 2007- | Lista o coalizione con più voti | – | 51,4% o 60% |
| Italia – Camera – 2006- | Lista o coalizione con più voti | – | 54,0% |
| Messico – Camera – 1988 | Partito con più seggi maggioritari | – | 50% + 1 > |
| Messico – Camera – 1991 | Partito con più seggi maggioritari | 35% | 50% + 1 > |
| Malta – Camera – 1987- | Partito con più voti di prima preferenza | >50% oppure maggioranza relativa voti se solo 2 partiti con seggi | 50% + 1 |
| Romania – Camera – 1926-1938 | Lista con più voti | 40% | 50% > |

Per quanto concerne il quorum in termini di voti affinché il premio sia effettivamente attribuito, le differenze sono invece ben più marcate. La prima e più importante è quella che distingue i sistemi a premio di maggioranza che sono anche condizionali da quelli che

non lo sono. Quest'ultimi non richiedono alla lista o coalizione vincente altro che aver ottenuto più voti (o seggi) fra tutti i concorrenti, il che è poi ciò che la qualifica come vincente. I sistemi condizionali richiedono invece qualcosa in più oltre alla maggioranza relativa dei voti (o dei seggi), ossia il superamento di una certa soglia di voti – il *quorum*, appunto. Nel complesso dei casi in cui è previsto, il quorum oscilla da un estremo del 25% (legge Acerbo) all'estremo opposto del 50% (legge De Gasperi). Il livello del quorum ha un significato politico evidente: laddove esso si attesta al 50% dei voti, l'obiettivo implicito del premio è solo quello di consolidare in termini parlamentari uno schieramento che ha già la maggioranza assoluta in termini elettorali; laddove invece il quorum è più basso, o è assente, l'obiettivo del premio è quello di «fabbricare» una maggioranza (assoluta) parlamentare anche se non già tale in voti. Va da sé che il potenziale distorsivo nella trasformazione dei voti in seggi sia inversamente proporzionale all'entità del quorum. Ed anche le strategie dei partiti e l'assetto della competizione ne sono condizionati. In una situazione di relativa frammentazione partitica, ad esempio, il premio di maggioranza offre incentivi rilevanti all'aggregazione, tanto più rilevanti quanto è più basso il quorum per la sua attribuzione. Quanto più è alto il quorum, però, tanto più è probabile che vi siano partiti non in grado di conseguirlo che cerchino di catalizzare consensi affinché esso non venga raggiunto da parte di nessun altro; oppure che vi siano partiti detentori di un pacchetto di voti potenzialmente determinante per il conseguimento del quorum, se aggiunto a quello di altri partiti già uniti in coalizione, e che pertanto negozino a caro prezzo la loro decisività.

C'è, infine, la questione dell'entità del premio o, più precisamente, della quota complessiva di seggi che il destinatario del premio consegue dopo la sua attribuzione. Il minimo è, ovviamente, pari al 50% +1, altrimenti il premio non sarebbe decisivo e, in base alla nostra definizione, non sarebbe dunque un premio. Il massimo empiricamente riscontrabile è pari ai 2/3 dei seggi, come previsto dalla legge Acerbo del 1923. Non è però detto che la cifra totale di seggi della formazione vincente sia predeterminata. Questo può accadere per tre motivi. In primo luogo, perché in taluni casi queste formazioni sono in grado di ottenere ancor più seggi senza ricorso al premio; così è ad esempio in tutti i sistemi a premio di maggioranza applicati in Italia ad eccezione della legge Acerbo e della legge attualmente vigente in Friuli dove la quota-seggi del premio è anche un limite invalicabile. In secondo luogo, perché in altri casi i seggi del premio si aggiungono ai seggi conseguiti in altro modo; si pensi, ad esempio, alla Romania degli anni '20-'30: qui la lista con la

maggioranza relativa e con più del 40% dei voti si vedeva direttamente assegnato il 50% dei seggi parlamentari, ma ad essi erano da aggiungere i seggi conquistati in ragione proporzionale ai propri voti nell'attribuzione del restante 50% (con il che avrebbe superato il 70% del totale dei seggi). In terzo luogo, infine, perché l'entità del premio, ancorché decisiva, può essere variabile; così è stato nel caso del Messico nel 1991 (vedi par. 2) ed è in gran parte delle regioni italiane in cui, quando il premio scatta, i seggi totali appannaggio della lista o coalizione vincente corrispondono al 55% oppure al 60% del totale. Le implicazioni sistemiche relative alla consistenza del premio e dunque della maggioranza parlamentare che scaturisce dalla sua applicazione sono fondamentali. Innanzi tutto, in termini di incentivi al coordinamento strategico dei partiti e delle élite e, quindi, ad una competizione nella quale rappresentanza parlamentare e formazione del governo finiscono per diventare obbiettivi inestricabilmente connessi. Poi, come nel caso del quorum, le implicazioni riguardano il grado potenzialmente molto elevato di sovra-rappresentazione parlamentare della compagine destinataria del premio, cui fa peraltro da contraltare la solidità della maggioranza e del governo che essa esprime. Da un'altra prospettiva, la «fabbricazione» della maggioranza parlamentare attraverso la sovra-rappresentazione dello schieramento vincente può infine porre delicate questioni in ordine alla soglia di revisione costituzionale: un premio particolarmente generoso – magari attribuito a chi raggiunge la maggioranza relativa, ma a prescindere dal superamento di una quota minima di voti (quindi, in assenza di quorum) – potrebbe infatti consentire ad una minoranza elettorale di trovarsi nelle condizioni di approvare da sé una modifica costituzionale, anche in contesti nei quali emendare la costituzione richiede una maggioranza qualificata.

6. *Conclusioni*

Lo scopo di questo saggio era principalmente definitorio e classificatorio. Abbiamo voluto innanzi tutto chiarire il significato del termine di premio di maggioranza, tanto dal punto di vista degli attributi qualificanti quanto da quello dei referenti empirici. Riguardo al primo aspetto, abbiamo individuato nella sussidiarietà e nella decisività le caratteristiche imprescindibili che fanno del premio un peculiare (in quanto non esclusivo) strumento elettorale volto alla creazione o al rafforzamento di una maggioranza parlamentare. Per quanto concerne il secondo aspetto, abbiamo passato in rassegna e quindi selezionato

ovvero scartato i casi candidati in funzione della loro corrispondenza o mancata corrispondenza alla definizione data. Abbiamo quindi proceduto a delimitare il rispettivo campo semantico, nonché ad individuare le eventuali sovrapposizioni, di categorie di sistemi elettorali quali maggioritari, misti, condizionali, a maggioranza assicurata e, appunto, a premio di maggioranza. Di quest'ultimi abbiamo infine evidenziato le principali differenze in ordine alle modalità funzionamento del premio stesso, con particolare riferimento al destinatario, al quorum di applicazione e all'entità.

L'analisi comparata dei casi ha indubbiamente indicato nell'Italia il paese nel quale i sistemi a premio di maggioranza sono una sorta di «specialità» dell'ingegneria elettorale. Il passato e soprattutto il presente sono lì a testimoniare. Non che l'impiego di questo meccanismo sia del tutto estraneo alla storia elettorale di altri paesi, ma certo il suo grado di diffusione è altrove molto limitato. Resta peraltro da proseguire la ricerca su altri sistemi elettorali che possano essere assimilati a quelli presi in esame in questo saggio, in particolare del passato meno recente e a livello di elezioni sub-statali.

Si potrebbe obiettare circa l'esclusione dal novero di quelli a premio di maggioranza di alcuni sistemi elettorali precedentemente o attualmente impiegati in Francia. Ad esempio del sistema per l'elezione dell'assemblea nazionale del 1951, considerato anche che fu poi almeno in parte fonte d'ispirazione per la riforma elettorale del 1953 in Italia. Oppure del sistema elettorale vigente nei comuni con più di 3.500 abitanti, che si auto-definisce appunto *scrutin proportionnel avec prime majoritaire*. Tuttavia, non si può qui far altro che ribadire le ragioni (e i criteri classificatori) che hanno indotto a escludere questi casi nella categoria dei sistemi a premio di maggioranza. Una diversa soluzione classificatoria, magari meno rigida sul criterio della decisività e tale da includere tutti i sistemi elettorali che in vario modo tendono a favorire il prodursi di una maggioranza di governo, sarebbe stata assai poco discriminante, finendo per mettere insieme casi molto diversi tra loro. Del resto esistono categorie differenti che possono accogliere alcuni di questi casi rimasti orfani del riferimento al premio di maggioranza: in questa sede abbiamo citato, per esempio, quelle dei sistemi «condizionali» o «a maggioranza assicurata». Se poi, grazie al suo potere evocativo, l'uso del termine di premio di maggioranza rimarrà come è adesso, ossia sostanzialmente svincolato da un qualche trattamento concettuale e classificatorio, la presente analisi potrà forse tornare utile a chi in futuro affronterà di nuovo la questione.

Riferimenti bibliografici

- Baldini, G. e Legnante, G. [2000], *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino.
- Balduzzi, R. e Cosulich, M. [2005], *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in «Giurisprudenza costituzionale», vol. 4, pp. 5179-ss.
- Chiaramonte, A. [2005], *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino.
- Craig, A.L. e Cornelius, W.A. [1995], *Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico*, in S. Mainwaring e T.R. Scully (a cura di), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 249-257
- D'Alimonte, R. [2000], *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte e R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-34.
- D'Alimonte, R. [2007], *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, in R. D'Alimonte e A. Chiaramonte (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, pp. 51-88.
- D'Alimonte, R. e Chiaramonte, A. [2006], *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, in «Il Mulino», vol. 55, n. 1, pp. 34-45.
- Di Giovine, A. e Pizzetti, F. [1996], *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in «Le Regioni», n. 1, pp. 11-49.
- Di Giovine, A. e Sicardi, S. [1995], *Sistema elettorale e forma di governo regionale*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, pp. 220-252.
- Emeri, C. [1995], *Il dibattito attuale sui sistemi elettorali maggioritari e proporzionali*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, pp. 65-94.
- Fusaro, C. [2007], *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'Alimonte e A. Chiaramonte (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, pp. 89-119.
- Hicken, A. e Kasuya, Y. [2003], *A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South and Southeast Asia*, in «Electoral Studies», vol. 22, pp. 121-151.
- Joly, J. e Jourdan, A. [1984], *Les élections municipales françaises de mars 1983. Le comportement politique des grandes villes*, in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», n. 12, pp. 61-83.

- Lijphart, A. [1994], *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- Massicotte, L. e Blais, A. [1999], *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, in «Electoral Studies», vol. 18, pp. 341-366.
- Molinar Horcasitas, J. e Weldon, J.A. [2001], *Reforming Electoral Systems in Mexico*, in M.S. Shugart e M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 209-230.
- Nohlen, D. [1984], *Two Incompatible Principles of Representation*, in A. Lijphart e B. Grofman (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger Publishers, pp. 83-89.
- Pacini, M.C. [2007], *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 69-92.
- Piretti, M.S. [2003], *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, Il Mulino.
- Quagliariello, G. [2003], *La legge elettorale del 1953. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, Il Mulino.
- Sartori, G. [1995], *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Schepis, G. [1955], *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, Caparrini.
- Tarli Barbieri, G. [2007], *La materia elettorale tra stato e regioni*, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 41-67.
- Vassallo, S. [1994], *Elezioni degli organi comunali e provinciali. Commento*, in A. Barbera (a cura di), *Elezioni dirette del sindaco. Commento alla legge 81/93*, Rimini, Maggioli, 2^a ed., pp. 23-92.
- Zanella, R. [1990], *The Maltese Electoral System and its Distorting Effects*, in «Electoral Studies», vol. 9, pp. 205-215.