

## INTRODUZIONE

### BREVI CENNI SUI SISTEMI ELETTORALI

#### A) - *SISTEMI MAGGIORITARI*

**1. - Generalità sui sistemi elettorali.** — I primi problemi di tecnica elettorale che si presentano quando in una certa collettività (ad esempio in uno Stato di 45 milioni di abitanti) si debba procedere alla formazione dell'Assemblea rappresentativa sono :

1° - stabilire di quante persone dovrà essere composta questa Assemblea ;

2° - determinare l'ampiezza del Collegio elettorale ;

3° - stabilire se i rappresentanti assegnati ad ogni Collegio debbano essere scelti *tutti* dalla maggioranza dei votanti nel Collegio (cioè dalla metà più uno), ovvero se si deve, con un qualsiasi espediente tecnico, dare anche alla minoranza la possibilità di scegliere parte di questi rappresentanti. Il primo criterio dà luogo ai *sistemi maggioritari*, il secondo ai *sistemi non maggioritari*.

Per stabilire di quante persone dovrà essere composta l'Assemblea rappresentativa si possono seguire due criteri :

a) o si determina a priori un numero fisso, ad esempio si stabilisce che l'Assemblea dovrà essere costantemente composta di 500 deputati ;

b) ovvero si fissa un rapporto numerico costante tra eletti ed abitanti, ad esempio che l'Assemblea dovrà essere composta in ragione di un deputato ogni 80.000 abitanti.

Nulla vieta che questo rapporto, anziché agli abitanti, si riferisca agli elettori o ai votanti.

È evidente che i due criteri sono incompatibili. Se si tiene fisso il numero dei componenti l'Assemblea allora il rapporto tra eletti ed abitanti varierà col variare della popolazione ; se, invece, si tiene fisso questo rapporto allora varierà l'ampiezza dell'Assemblea che non sarà più costituita da un numero fisso di seggi.

Si può creare però un sistema intermedio, e cioè quello di stabilire il rapporto deputato-popolazione all'atto della prima formazione

dell'Assemblea, in maniera da determinare la composizione numerica di essa sulla base della consistenza demografica del corpo elettorale, ma poi lasciare fisso il numero dei componenti questa assemblea, attraverso il tempo, anche per un lungo periodo, *senza tener più conto delle successive variazioni di popolazione*. È il caso dell'Italia e di altri Paesi.

Per determinare l'ampiezza del Collegio elettorale si possono seguire tre criteri :

a) o si ripartisce il territorio dello Stato in tante unità territoriali quanti sono i rappresentanti da eleggere, ed allora, evidentemente, ogni Collegio dovrà eleggere un deputato (*Collegio uninominale*);

b) ovvero si ripartisce in un numero minore di Collegi, ed allora ogni Collegio eleggerà due o più deputati (*Collegio plurinominale*);

c) ovvero si fa coincidere la estensione territoriale del Collegio con quella dello Stato ed allora un sol Collegio dovrà eleggere tutto il corpo dei rappresentanti e si avrà il cosiddetto *Collegio Unico Nazionale*.

Come si vede, il concetto di Collegio elettorale consente la più grande variabilità di ampiezza.

**2. - Il Collegio uninominale.** — È evidente che nel caso del Collegio uninominale non si può realizzare che il sistema maggioritario; poichè se il Collegio dovrà eleggere un sol rappresentante questi non potrà che essere attribuito alla maggioranza. Ed analogamente avverrebbe se il Collegio dovesse nominare due rappresentanti, non potendosi ammettere l'assurdo giuridico e concettuale di assegnare un deputato alla maggioranza ed uno alla minoranza. La questione dell'assegnare una rappresentanza ai votanti di minoranza comincia quindi a nascere nei Collegi da tre rappresentanti in su.

Dunque il sistema del Collegio uninominale è indissolubilmente congiunto al principio maggioritario.

Ma potrebbe darsi il caso che il numero dei votanti fosse minimo rispetto a quello degli elettori aventi diritto al voto nel Collegio e che, per conseguenza, la maggioranza assoluta dei votanti non potesse in alcun modo ritenersi rappresentativa della presunta volontà della maggioranza di tutti gli elettori del Collegio. Si stabilisce allora altro requisito, quello cioè che il numero dei votanti non sia inferiore ad un certo minimo in proporzione al numero degli elettori iscritti ovvero che il numero di voti dati al candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno di suffragi, non sia inferiore ad un certo limite in rapporto al predetto numero totale degli elettori iscritti nel Collegio. Questo rapporto tra numero di votanti e numero di elettori iscritti ovvero tra numero di voti assegnati al candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei votanti, e numero di elettori iscritti si chiama *quorum*. Così, secondo il T. U. della legge elettorale politica approvato con il Regio Decreto 28 marzo 1895, n. 83, modificato con le leggi 5 dicembre 1897, n. 493 e 7 aprile

1898, n. 117, veniva in ogni Collegio proclamato eletto a primo scrutinio chi otteneva più della metà dei suffragi dati dai votanti ed un numero di voti *maggiore del sesto* del numero totale degli elettori iscritti. (art. 74).

Può darsi, ed il caso è accaduto sovente, che per la mancanza del concorso di questi due requisiti nessun candidato venga eletto alla prima votazione. Allora, per ottenere che il Collegio esprima il proprio rappresentante, non resta che effettuare una seconda votazione nella quale siano stabilite condizioni che rendano in ogni modo possibile la designazione del deputato.

Questa seconda votazione è detta di *ballottaggio*. La surricordata legislazione stabiliva, ad esempio, che qualora nessuno fosse stato eletto nella prima votazione si doveva procedere al ballottaggio fra i due candidati che avevano ottenuto più voti nella prima elezione. In questa seconda votazione veniva dato per eletto il candidato che raccoglieva il maggior numero di suffragi validamente espressi senza richiedere l'altra condizione di un rapporto numerico (*quorum*) rispetto al numero degli elettori iscritti (1).

(1) Il Collegio uninominale, necessariamente maggioritario, dà tutto il valore alla volontà della metà più uno dei votanti e rende assolutamente nulla la volontà opposta della metà meno uno. Questo fatto può determinare risultati aberranti. Si abbiano, ad esempio, dieci Collegi uninominali, in ognuno dei quali abbiano votato 10.000 elettori, 6.000 per i candidati del partito *A* e 4.000 per i candidati del partito *B*; avverrà che i 60.000 elettori del partito *A* conquistano tutti i 10 seggi, mentre i 40.000 elettori del partito *B* non ne avranno nessuno. Questo è un caso teorico che si verificherebbe nel caso che gli elettori del partito di minoranza fossero *uniformemente* distribuiti in tutto il territorio, in maniera da trovarsi in minoranza in tutti i Collegi.

Potrebbe anche avvenire che una minoranza di votanti finisca col conquistare la maggioranza dei seggi. Si supponga che nella zona geografica comprendente i dieci Collegi i 60.000 elettori del partito *A*, per un complesso di cause sociali ed economiche, risiedano quasi esclusivamente nei territori di pochi Collegi, che, ad es. tre dei dieci Collegi siano ad alto grado di industrializzazione rispetto agli altri 7; sarà allora probabile che il partito *A*, sia fortemente concentrato in questi tre Collegi. In ognuno di questi tre Collegi si abbia: 9.000 voti per i candidati del Partito *A* = 27.000; 1.000 voti per i candidati del Partito *B* = 3.000. Negli altri 7 Collegi siano uniformemente distribuiti i rimanenti 33.000 votanti di *A* in maniera che in ogni Collegio se ne trovino 4.714 — 4.715 circa; nonchè i rimanenti 37.000 votanti di *B* in maniera che in ogni Collegio se ne trovino 5.285 — 5.286 circa.

Avverrà allora che mentre nei dieci Collegi la distribuzione delle forze dei due partiti è come 6 e 4, i seggi verranno invece distribuiti come 3 e 7.

Tale fatto si è verificato nella storia delle elezioni politiche. Nelle elezioni generali del 1895 negli Stati Uniti d'America gli unionisti riportarono 1.785.372 voti e conquistarono 282 seggi, mentre i liberali e gli autonomisti con 1.823.880 voti ottennero soltanto 202 seggi.

Tra i due casi estremi si possono presentare in gradazione le più svariate compensazioni, e, in teoria, si possono anche realizzare risultati proporzionali. Nello esempio or ora fatto potrebbe verificarsi che in 6 Collegi, 7.000 voti siano dati ai can-

(segue nota)

**3. - La lista maggioritaria.** — Condizione sufficiente per l'adozione del sistema maggioritario è dunque il Collegio uninominale. Ma non è condizione necessaria, poichè il principio maggioritario può essere realizzato anche con il Collegio plurinominale. In tal caso l'elettore vota per una lista di nomi comprendente tanti candidati quanti sono i seggi assegnati al Collegio. La lista che avrà ottenuto la metà più uno dei votanti, con o senza il *quorum*, sarà proclamata vincitrice (1).

didati del partito *A*, e 3.000 a quelli del partito *B*. Si saranno avuti in tutto 42.000 voti al partito *A* e 18.000 al partito *B* con 6 deputati tutti del partito *A*. Ma negli altri 4 Collegi, 4.500 voti siano dati ai candidati del partito *A* e 5.500 a quelli del partito *B*. Voti dati in questi quattro Collegi: 18.000 partito *A*; 22.000 partito *B*. Candidati eletti n. 4 deputati del partito *B*. In totale nei dieci Collegi si sarebbero avuti 100.000 votanti di cui 60.000 per il partito *A* e 40.000 per il partito *B* e si sarebbero ottenuti dieci deputati e precisamente 6 per *A* e 4 per *B* in rapporto, cioè, rigorosamente proporzionale alla distribuzione delle forze elettorali in campo.

Da questi esempi si desume quale sia la principale critica *di natura tecnica* rivolta al sistema. La risposta che a questa critica può darsi non è di natura tecnica, poichè si fa appello alle combinazioni compensative del « caso ». Si controrisponde che la legge del « caso » è quanto mai aleatoria quando non si riferisca ai grandi numeri e che quindi occorrerebbe sminuzzare il territorio dello Stato in numerosissime piccole circoscrizioni e disgregare in molteplici esigui raggruppamenti il corpo elettorale, e che tale sminuzzamento ha un limite nella necessità di non creare corpi rappresentativi costituiti da migliaia di deputati. Comunque, anche con tale sminuzzamento, i risultati sarebbero sempre empirici.

Ma non si può sempre contare su tali compensazioni casuali. Nelle elezioni inglesi del dicembre 1910 i liberali, i laburisti ed i nazionalisti con voti 3.278.308 ottennero 398 seggi, gli unionisti con voti 2.922.363 ottennero 272 seggi. I primi ebbero 126 seggi in più dei secondi mentre, rispetto alle forze in campo, ne avrebbero dovuto avere soltanto 38 in più.

Altro modo di considerare tale inconveniente strutturale del sistema è quello di dire che col Collegio uninominale si verifica una forte *dispersione di voti*. Ciò avviene che i voti di molti cittadini rimangono inefficienti ai fini della formazione dell'Assemblea.

Si ricorda, ad esempio, che in Italia, nelle elezioni del marzo 1909, i 508 deputati eletti provennero dai voti (validi) di 1.174.661 elettori mentre i rimanenti voti (validi) di 653.204 elettori che presero parte alla elezione (cioè il 36 % dei votanti) non ottennero alcun rappresentante. Nelle elezioni francesi a suffragio universale del 1876 la dispersione di voti rappresentò ben il 52 %, ed in quelle del 1885 toccò quasi il 60%. In Germania nel 1907 si ebbero 199 deputati eletti con 4.414.000 voti rappresentanti soltanto il 65,9 % dei votanti.

(1) Si supponga che i dieci Collegi uninominali si riuniscano in un solo che dovrà dare 10 rappresentanti. Si supponga inoltre che ogni elettore abbia ora facoltà di votare una lista contenente dieci nomi di candidati e che saranno eletti i candidati che avranno riportato la maggioranza dei voti.

Nell'esempio numerico fatto risulteranno sempre eletti tutti e dieci i deputati del partito *A* (con 60.000 voti ciascuno) mentre nessuno sarà vincitore dei 10 candidati del partito *B*, che pur avevano ricevuto 40.000 voti ciascuno, e ciò qualunque possa essere la distribuzione interna dei votanti nell'ampia circoscrizione territoriale del Collegio.

Lo scrutinio di lista maggioritario venne definito dal Barthélemy (1) come un vero e proprio *scrutin d'écrasement*. Invero, con l'associare il principio maggioritario con lo scrutinio di lista si viene ad ottenere un ibrido che somma, e forse moltiplica, gli inconvenienti dell'uno e dello altro sistema senza, in alcun modo, conservarne i vantaggi. Il regime uninominale può, per effetto di compensazioni casuali, determinare una sia pure empirica rappresentanza proporzionale dei partiti e correnti politiche del Paese; con la lista maggioritaria, invece, il vincitore porta via tutto.

Una specie di laboratorio sperimentale naturale dei due sistemi (uninominale e lista maggioritaria) si presentava nel Belgio prima della riforma del 1899. Si avevano Collegi uninominali, binominali, tricorni, e poi con 4, 6, 8, 9, 11 e 18 seggi. Si verificarono le più strane ed assurde conseguenze. In Collegi plurinominali comprendenti una grande città e la campagna, per poco che gli elettori rurali avessero una piccola maggioranza essi occupavano tutti i seggi, e gli interessi della città non venivano in alcun modo rappresentati. Avvenne così che sino alla grande riforma elettorale del 1899, i borghesi del centro urbano di Bruxelles, che dirigevano i traffici ed il commercio della città, non avevano alcuna rappresentanza al Parlamento. Analogamente avveniva a Liegi, Gand, Anversa. Conseguenza di questo sistema era che la minoranza, una volta convinta di essere tale, non aveva più interesse a prendere parte alla lotta dato che, anche se fortissima, non avrebbe potuto conquistare neppure un seggio: donde forte astensionismo dalle urne.

La lista maggioritaria può in certi casi dare perfino la maggioranza al Parlamento al partito che ha la minoranza nel Paese (2).

In Italia con la riforma del 1882 venne adottato lo scrutinio di lista con il sistema prevalentemente maggioritario. Ogni Provincia venne divisa in uno o più Collegi elettorali; in totale si ebbero 135 Collegi. Il numero dei seggi assegnato a ciascun Collegio variava da 2 a 5: trentacinque Collegi eleggevano 5 deputati; trentasei ne eleggevano 4; sessantuno ne eleggevano 3; e tre Collegi eleggevano solo 2 deputati.

---

(1) BARTHÉLEMY J., *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*. Paris, 1912, pag. 512.

(2) È evidente questa possibilità. Si abbiano tre grandi circoscrizioni con lista maggioritaria rispettivamente di 30 seggi ciascuna, e due partiti A e B. Centomila votanti ogni circoscrizione. Il partito B sia forte di 160.000 voti ma quasi completamente localizzato nel III Collegio, dove può contare su tutti i 100.000 votanti. Questo partito conquisterà tutti e 30 i seggi del III Collegio ma il partito A con i suoi 140.000 voti (70.000 nel I Collegio e 70.000 nel II Collegio) contro i 60.000 di B (30.000 nel I e 30.000 nel II) conquisterà 60 seggi ed occuperà la maggioranza dei seggi pur essendo in minoranza nel Paese.

Il fatto si è verificato spesse volte nel Belgio. Nel 1880 i liberali con una maggioranza di 1243 voti conquistarono 14 seggi in meno dei cattolici; i quali ultimi, a loro volta, nel 1890 pur trovandosi in maggioranza ottennero 11 seggi in meno.

Gli elettori dei Collegi sino a 4 deputati avevano facoltà di scrivere nella scheda tanti nomi quanti erano i deputati da eleggere; tale facoltà non si estendeva agli elettori dei Collegi con 5 deputati i quali non potevano scrivere più di quattro nomi. Nel primo caso, e cioè per la grande maggioranza dei Collegi (100 Collegi), si aveva lo scrutinio di lista maggioritario; nel secondo, cioè soltanto nei Collegi a 5 seggi, si realizzava il sistema del voto limitato, del quale si dirà, e si assicurava alla minoranza la rappresentanza di 1/5.

In proposito la relazione Micheli giustamente rilevava: «Lo «scrutinio di lista puro e semplice, non che risolvere aggrava, nei «confronti del Collegio uninominale, il problema della rappresentanza «delle minoranze, in quanto riducendosi il numero dei Collegi, non si «operano nemmeno quelle compensazioni, pure generiche ed approssimative, che il grande numero dei Collegi favorisce col sistema attualmente in vigore» (1).

La dottrina e gli uomini politici sono già da tempo concordi nello scartare questo sistema il quale, come veniva dichiarato al Congresso radicale del 1909, presenta inconvenienti peggiori che non il Collegio uninominale, e viene ad essere «l'espressione brutale della prepotenza della maggioranza e delle liste ufficiali».

Lo scrutinio di lista con sistema prevalentemente maggioritario venne adottato in Italia nelle tre elezioni generali del 1882, del 1886, e del 1890.

Avvenne che nei piccoli Collegi plurinomiali così formati continuarono di fatto ad esistere gli antichi Collegi uninomiali, e spesso coloro che di questi erano stati i rappresentanti sotto l'antico regime, per quanto diversi e non di rado opposti, costituirono una specie di società in accomandita con una lista unica, nella quale ciascuno portava a beneficio comune il capitale dei voti personali dell'originario suo Collegio uninominale.

«Fu un disastro — scrisse il Bandini — pari soltanto alla delusione provata da coloro che avevano sperato da esso immensi benefici» (2), tanto che si tornò al vecchio Collegio uninominale come ad una liberazione.

## B) - SISTEMI NON MAGGIORITARI CON RAPPRESENTANZA NON PROPORZIONALE

4. - Cenni storici e classificazioni. — Nei sistemi maggioritari si ha sempre una certa minoranza di votanti il cui suffragio rimane inefficace. Questo fatto si considera un inconveniente di tali sistemi

(1) CAMERA DEI DEPUTATI. Relazione della Commissione sulla proposta di legge CAMERA «Modificazioni alla legge elettorale politica». Relatore MICHELI, Legisl. XXIV, doc. 1065, A.

(2) BANDINI G., *La riforma elettorale*, 1910, pag. 28.

in quanto in contrasto con il principio che nei regimi democratici tutti i cittadini hanno il dovere ed il diritto di influire col proprio voto sulla vita pubblica. La storia delle elezioni politiche uninominali di tutti i Paesi dimostra, è vero, che in pratica si sono quasi sempre verificate compensazioni di risultati tra Collegio e Collegio, talchè in complesso le minoranze sono state in fatto rappresentate nelle Assemblee, ma tali compensazioni sono il risultato di fattori meramente casuali e non dipendono dal meccanismo del sistema elettorale.

La necessità di adottare un sistema che assicuri *in ogni caso* una rappresentanza alla minoranza venne affermata nel 1870 alla Camera dei Lords dal duca di Richmond, ma la proposta fu respinta.

I principali sistemi tecnici diretti a realizzare tale scopo vengono distinti in due gruppi: I. Quelli che si avvalgono dello scrutinio di lista: a) Voto limitato; b) Voto cumulativo; c) Voto limitato combinato col cumulativo. II. Quelli che non se ne avvalgono: a) Voto unico; b) Collegio unico senza quoziente.

Qualunque sia il sistema occorrerà, come si è detto, che si tratti di Collegi con almeno tre seggi.

**5. - Il voto limitato (*Lista incompleta*).** — Il voto limitato presuppone lo scrutinio di lista, ma, a differenza della lista maggioritaria, in cui l'elettore ha il diritto di votare per tanti candidati quanti sono i seggi del Collegio, qui l'elettore può soltanto votare per un numero di candidati inferiore a quello dei seggi, secondo una certa determinata proporzione. Ad esempio, si stabilisce che in un Collegio a 10 seggi, l'elettore può dare il proprio suffragio soltanto ai 4/5 di essi e che quindi non può iscriverne nella propria lista più di otto nomi. Dovrebbe allora accadere che qualunque sia la forza numerica della maggioranza questa non dovrebbe occupare più di 8 seggi, mentre i rimanenti 2 verrebbero automaticamente attribuiti alla minoranza. Dovrebbe accadere; ma in pratica il sistema è frustrabile da una maggioranza disciplinata e compatta.

Il sistema del voto limitato presenta, invero, i seguenti svantaggi:

a) consente la rappresentanza a due soli gruppi di forze. Salvo il caso di coalizioni tra più minoranze, che talora pervengono a connubi ancora più strani di quelli che si verificano col sistema maggioritario, col voto limitato la rappresentanza è concessa soltanto ad una minoranza. Se vi hanno più minoranze le altre restano sacrificate;

b) è arbitrario ed empirico perchè il *quantum* di seggi per la minoranza è fissato per forza di legge.

La relazione Micheli mise in evidenza tali inconvenienti concettuali del sistema e ne rilevò le conseguenze sul piano della pratica politica. « Politicamente esso, consentendo la rappresentanza soltanto a due gruppi di forze, favorisce la costituzione di blocchi caotici; astratta-

mente e razionalmente appare aprioristico perchè misura fissa di esiti diversissimi. . . . » (1).

La minoranza della Commissione parlamentare nominata nel 1918 per la riforma elettorale politica, su iniziativa del Deputato Camera (relatore), aveva proposto l'adozione dello scrutinio di lista con il voto limitato. In ogni Collegio, con almeno 10 deputati, l'elettore avrebbe dovuto votare per i  $\frac{3}{4}$  dei seggi computandosi la frazione a favore della minoranza. A vantaggio del sistema proposto si adduceva la grande semplicità del modo di votare rispetto alle complicazioni tecniche della proporzionale e la possibilità di coalizioni di minoranza tra di loro affini con la possibilità di trasformarsi in maggioranza;

e) non è detto che la minoranza possa in ogni caso godere del *quantum* di rappresentanza fissato dalla legge. Una maggioranza ben disciplinata può anche occupare tutti i seggi (2);

d) può avvenire il caso inverso. Cioè che, per un errato calcolo della maggioranza, la minoranza acquisti più seggi di quanto non le spetterebbero ovvero addirittura diventi maggioranza (3).

(1) *loc. cit.*, pag. 2.

(2) Riprendiamo il precedente esempio del Collegio con 10 seggi, e supponiamo che, applicata la proposta Camera or ora ricordata, gli elettori possano votare per i  $\frac{3}{4}$  dei seggi e cioè per sette nomi, restando 3 seggi alla minoranza. Si supponga che la maggioranza sia forte di 60.000 voti e la minoranza di 40.000 e si supponga inoltre che gli elettori del partito di maggioranza siano distribuiti in dieci gruppi diversi, ognuno dei quali gruppi voti una lista contenente nomi di candidati in parte comuni ed in parte diversi da quelli delle altre liste di maggioranza.

E precisamente così:

La 1ª lista della maggioranza conterrà i seguenti sette nomi:

		A	B	C	D	E	F	G
la	2ª lista :	B	C	D	E	F	G	H
»	3ª » :	C	D	E	F	G	H	I
»	4ª » :	D	E	F	G	H	I	L
»	5ª » :	E	F	G	H	I	L	A
»	6ª » :	F	G	H	I	L	A	B
»	7ª » :	G	H	I	L	A	B	C
»	8ª » :	H	I	L	A	B	C	D
»	9ª » :	I	L	A	B	C	D	E
»	10ª » :	L	A	B	C	D	E	F

Sicchè ogni nome dei dieci candidati A, B, C, D, E, F, G, H, I, L, sarà ripetuto sette volte. Se i 60.000 voti della maggioranza potranno essere disciplinati in modo che ogni lista riporti 6.000 voti, avverrà che ognuno dei dieci candidati della maggioranza avrà riportato un totale di 42.000 voti e la maggioranza coprirà tutti i seggi vacanti lasciando senza rappresentanza la minoranza che, con i suoi 40.000 voti, secondo il criterio proporzionale, avrebbe invece dovuto avere 4 seggi. Con una consimile tecnica a Milano nel 1912 la concentrazione conservatrice e nel 1914 il partito socialista ottennero 64 rappresentanti su 80 mentre la somma dei voti delle liste di minoranza superava sensibilmente i voti della lista di maggioranza.

(3) Nell'esempio fatto nella nota precedente se la minoranza anzichè dei 40.000 voti calcolati erroneamente dalla maggioranza disponga di più di 42.000 voti può ottenere sette seggi, anzichè i tre che le spetterebbero, presentando una lista bloccata di sette nomi su cui tutti i votanti della minoranza siano concordi.



Un caso più frequente di questa ipotesi-limite è che la minoranza, pur non sostituendosi alla maggioranza, occupi un numero di seggi superiore alle sue forze per effetto di una disorganica dispersione delle forze della maggioranza o per errori tattici di quest'ultima.

Il voto limitato altrimenti detto lista incompleta, fu proposto dal Condorcet alla Convenzione nel 1793 ed alla Camera dei Lords dal Conte Grey nel 1836. Fu adottato in Inghilterra con la legge 15 agosto 1867 con la quale si stabilì che nei Collegi a tre posti (tricorni) si votasse per due, e nel Collegio della *City* invece che per quattro si votasse per tre nomi. Il voto limitato fu adottato inoltre nella Costituzione di Malta del 1852, nel Portogallo dal 1884 al 1896 e dal 1901, in Brasile dal 1873 al 1881, in Spagna dal 1876 (nei Collegi con 3 seggi si votava per due nomi; in quelli con 4-5 per 3, in quelli con 6 seggi per 4; in quelli con 7 per 5 ed in quelli con 8 per 6 nomi), nella Costituzione del 1902 della Repubblica di Cuba, nei Cantoni di Losanna (1872) e di Neuchâtel (1888), ed in altri Paesi.

In Italia nelle elezioni generali politiche il voto limitato ebbe, come si è detto, parziale applicazione con la legge del 1882 (elezioni del 1882, 1886, 1890) nei 35 Collegi a 5 seggi. Nelle elezioni amministrative, sia comunali che provinciali, il sistema del voto limitato venne introdotto con la riforma del 1887 con la quale si stabilì che quando il numero dei consiglieri da eleggere è di cinque o più, ciascun elettore ha diritto di votare per un numero di candidati eguale ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere. In tal modo restava riservato alla minoranza un quinto dei seggi. Tale sistema è tuttora in vigore per le elezioni amministrative nei Comuni sino a 30.000 abitanti che non siano Capoluoghi di Provincia (Art. 38 Decreto Legislativo Luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1) (1).

6. - Il voto cumulativo. — L'elettore dispone di tanti voti quanti sono i rappresentanti da eleggere nel Collegio: egli può usare di questa facoltà come meglio crede, sia concentrando tutti i suoi voti su un solo nome sia distribuendoli più o meno uniformemente tra i vari candidati. In tal modo le minoranze sono messe in grado di resistere alla preponderanza della maggioranza. Fu applicato nel Capo di Buona Speranza per la elezione del *Legislative Council* (1852), in Inghilterra dal 1870 nelle elezioni dei Consigli scolastici, in Scozia (1872), nell'Honduras ed in qualche altro Paese. Nello Illinois, dove il voto cumulativo venne introdotto nel 1870 nelle elezioni dei rappresentanti dell'Assemblea Generale, si ottennero risultati soddisfacenti nel

(1) Sulle origini del voto limitato nelle nostre elezioni amministrative cfr. SAREDO G., *Commento alla Legge sulla amministrazione comunale e provinciale*. Torino, 1905. Vol. V, pag. 388 e segg.

senso che i mandati risultarono distribuiti in equa proporzione rispetto alle forze dei due grandi partiti americani, democratico e repubblicano; questi risultati di eccezione furono dovuti ad una abilissima organizzazione tattica dei dirigenti i due partiti, ed alla assoluta disciplina degli elettori, condizioni queste *sine qua non* perchè il sistema possa funzionare.

Già lo Zanardelli nella sua magistrale relazione presentata alla Camera il 21 dicembre 1880, e successivamente l'Orlando, ebbero a rilevare che col voto cumulativo si determina la massima dispersione di voti o per esagerate concentrazioni di suffragi su qualche nome di particolare prestigio o per errata valutazione delle forze avversarie; sicchè « spesso può avvenire che una minoranza disciplinata se ne avvantaggi sino al punto da diventare maggioranza » (1).

Questo per quanto riguarda gli aspetti tecnici del sistema. Sotto il punto di vista della moralità, il voto cumulativo è giudicato da molti autori assai severamente e da taluni definito addirittura un perfetto strumento di corruzione e di arbitrio, poichè l'incentivo a corrompere l'elettore aumenta qui, più che nel sistema maggioritario, in relazione diretta del numero di voti di cui può disporre l'elettore.

Sotto il punto di vista della pratica elettorale il voto cumulativo è da taluni preferito per la sua semplicità e per il fatto che esso può usarsi adottando larghe circoscrizioni elettorali.

Esso riunirebbe quindi i vantaggi dello scrutinio di lista con quelli dello scrutinio uninominale.

Nei confronti del voto limitato i giudizi sono in massima concordi nel ritenere che i due sistemi si equivalgono, sebbene taluni mostrino, malgrado tutto, una certa preferenza per il voto cumulativo.

(1) CAMERA DEI DEPUTATI, *Riforma della legge elettorale politica*. Relazione della Commissione. Presidente MANCINI, relatore ZANARDELLI. Legisl. XIV, Prima Sessione 1880, n. 38 A, pag. 162.

Nell'esempio del Collegio a 10 seggi con 100.000 votanti, 60.000 per il partito A e 40.000 per il partito B, con questo sistema i primi disporranno di 600.000 voti ed i secondi di 400.000 voti. Or in tal caso avremo una vera e propria battaglia tattica tra i due gruppi. Supponiamo che i dirigenti del partito A per errata valutazione delle forze del partito B stabiliscano di concentrare i 600.000 voti su 8 candidati; allora ognuno di questi avrà in media 75.000 voti. Se i dirigenti del partito B vengono a conoscenza di tale decisione essi possono stabilire di concentrare i loro 400.000 voti su 5 candidati in maniera che ognuno di essi avrà in media 80.000 voti. Saranno allora eletti tutti e cinque i candidati di B ed altri 5 di A ed il risultato avrà completamente falsato la vera distribuzione delle forze. Potrebbe anche avvenire che i dirigenti del partito B in seguito ad una esagerata valutazione delle forze della maggioranza decidano di concentrare tutti i loro voti su due soli nomi; questi saranno eletti con ben 200.000 voti ciascuno mentre invece ne sarebbero occorsi appena 75.000 per riuscire ed allora la minoranza avrebbe disperso ben 250.000 voti. È facile immaginare quali e quanti altri inconvenienti di questo genere si possano verificare.

**7. - Il voto limitato combinato col voto cumulativo.** — Questo sistema, detto della *lista frazionaria*, venne proposto dal Séverin de La Chapelle nel 1888. L'elettore è sempre libero di attribuire i suoi voti come meglio crede, ma questa volta egli dispone di un numero di voti *inferiore* a quello dei seggi, secondo una certa proporzione che venne proposta nella misura della metà più uno dei seggi. Così, in un Collegio a 10 deputati, le schede porteranno sei nomi. L'elettore può scrivere nella sua scheda tutti e sei i nomi, ovvero ripetere per sei volte il medesimo nome, ovvero scrivere alcuni nomi più di una volta omettendone altri.

Si è mirato con questo sistema non soltanto ad assicurare una rappresentanza alla minoranza ma anche ad ottenere che la maggioranza sia preponderante ma non onnipotente.

È chiaro che in questo sistema, più che nei due dai quali proviene, si impone una perfetta organizzazione di partito e disciplina di elettori; in mancanza di che si sommeranno gli inconvenienti tecnici del voto limitato e del voto cumulativo presi separatamente.

**8. - Il voto unico.** — In un Collegio a *più di un seggio* l'elettore vota per un sol candidato. Saranno eletti i candidati che avranno raccolto il maggior numero di voti. Si può stabilire un *quorum*. Attuato nella città di Amburgo per la elezione dei 19 componenti la Delegazione borghese alla Camera Bassa, e nella Costituzione brasiliana (1881) per la formazione delle assemblee provinciali (*quorum* = quoziente elettorale ottenuto dividendo i votanti per i seggi), il voto unico formò oggetto di due notevoli proposte di riforma in Grecia nel 1871 ed in Italia dieci anni dopo, entrambe però non attuate.

La proposta greca prevedeva Collegi da 13 a 15 seggi ed un *quorum* eguale alla metà più uno del quoziente elettorale. La proposta presentata dal Genala alla Camera, svolta e sostenuta nelle sedute 9-10 maggio 1881, 13 gennaio, 3 e 7 febbraio 1882, si basava invece su Collegi a due e tre deputati.

Dopo otto anni, nel 1889 il Genala ripresentava alla Camera la sua proposta con qualche variazione, ma il voto unico non venne adottato, e dopo alcune vicende, discussioni e critiche si preferì tornare al Collegio uninominale.

Venne riconosciuto al *voto unico* qualche pregio in più e qualche difetto di meno del voto limitato e del voto cumulativo e, su entrambi, la superiorità della unità del suffragio, della sua grande ed intuitiva semplicità e della minore influenza che lascia ai partiti.

Il voto unico sarebbe, secondo alcuni Autori, più vantaggioso così del Collegio uninominale nel quale la scelta è troppo ristretta, come dello scrutinio di lista nel quale l'elettore è sottoposto ad una disciplina di partito più severa, e costretto o a subire candidati che non sono di suo

gradimento oppure a perdere l'effetto dei propri voti e favorire gli avversari.

Il voto unico, inoltre, non offre tutte le possibilità di corruzione del voto cumulativo; con esso si evita la tirannia dei partiti, si dà minore motivo di astensione dalle urne e si rendono più rapide le operazioni elettorali. Inoltre è necessario che ogni candidato sostenga la propria lotta elettorale con il prestigio del proprio nome e personalità, senza sfruttare l'influenza di un simbolo di partito o quello dei propri compagni di lotta, come nello scrutinio di lista, la qual cosa, commentava il Genala: « potrà essere incomoda o incresciosa pei candidati, ma è « altamente utile nell'interesse politico dell'elezione per educare i cittadini a far loro prendere parte più viva alla vita politica. Si avrà, allora, « una lotta schietta ed aperta, mentre lo scrutinio di lista l'ha in molti « luoghi annullata e in altri l'ha resa sorda e coperta ».

Inoltre si cercò di ravvisare nel voto unico il vantaggio della logicità rispetto al voto plurimo. È logico — si sostenne — che il cittadino disponga di un sol voto. Altrimenti si dotano i cittadini di diverso potere politico secondo la diversa grandezza della circoscrizione cui appartengono. Ma tale considerazione pecca per difetto poichè l'efficacia del suffragio del votante è in ragione inversa del numero dei voti posti a sua disposizione, e quindi in definitiva si ha una compensazione che conserva il potere politico dell'elettore ad un livello pressochè costante.

Ma d'altra parte gravi motivi, e di diversa indole, si oppongono alla sua adozione.

Anzitutto qui si ripete la possibilità di una enorme dispersione di voti in favore dei candidati molto influenti e di particolare prestigio, specialmente quando manchi una organizzazione quasi militare dei partiti e la assoluta disciplina dei votanti, il che è la regola. Come faceva notare Giuseppe Zanardelli nella sua relazione, l'elezione oscilla fortuitamente fra un enorme cumulo ed una non meno enorme dispersione di voti, rendendo possibile che, per effetto di tale cumulo o di tale dispersione, la minoranza ottenga il maggior numero di deputati (1).

(1) Riprendiamo l'esempio del Collegio a 10 seggi con 100.000 votanti, 60.000 per il partito *A* e 40.000 per il partito *B*. Il partito *A*, poco organizzato e con elettori appartenenti a classi sociali non disciplinate, si presenti con sette candidati di cui tre di particolare prestigio ed influenza politica assorbano in media 12.000 voti ciascuno e cioè, in totale, 36.000 voti. I rimanenti 24.000 voti saranno distribuiti fra gli altri quattro candidati in ragione media di 6.000 voti ciascuno. Se il partito *B* più organizzato e disciplinato potrà distribuire i suoi 40.000 voti su 6 candidati in maniera che ognuno di essi riceva circa 6.600 voti, avverrà che risulteranno eletti tutti e 6 questi candidati ed il partito *B* avrà conquistato la maggioranza dei seggi.

Può avvenire anche che il partito *A* si presenti con 10 candidati in favore dei quali faccia distribuire in maniera uniforme i voti, sicchè ognuno di essi ne riceva

(segue nota)

Proposto nel 1793 in Francia da Condorcet e Saint Just, nel 1850-70 difeso da Emile de Girardin ed in Inghilterra nel 1868 da Miss Catherine Hume, il voto unico venne ripreso in considerazione anche in Italia in seguito ad un *referendum* bandito nel 1910 tra i membri del Parlamento dall'Avv. Scala, direttore dell'Italia-Corriere di Torino.

La grande maggioranza degli Autori è concorde ormai nel ritenere che questo sistema sia inattuabile e presenti insormontabili inconvenienti. Di fronte al vantaggio di lasciare la massima libertà all'elettore e di permettere il costituirsi in tutto il Paese di liberi raggruppamenti, il voto unico nel Collegio unico senza *quorum* rende possibile una enorme variabilità nella distribuzione di voti poichè mentre su pochi nomi di rinomanza nazionale si accumuleranno i voti di tanti elettori da tutte le parti del territorio, d'altra parte, col criterio della maggioranza relativa, saranno eletti candidati con basse e bassissime votazioni.

Se si stabilisce un *quorum*, allora o si ricorre al ballottaggio per coprire i seggi rimasti vacanti, ed in tal caso si viola il principio stesso del sistema, ovvero si lasciano senz'altro vacanti tali seggi e si deve rinunciare ad avere in ogni legislatura un numero fisso di rappresentanti.

Inoltre il voto unico nel Collegio unico si presta particolarmente alla corruzione. Dato che il voto per un determinato candidato è valido qualunque sia la residenza dell'elettore, sarà ancora più agevole al candidato ricco od influente con pochi scrupoli acquistare qua e là tanti voti quanti ne occorrono per essere certo della riuscita.

### C) - SISTEMI NON MAGGIORITARI CON RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE

9. - Cenni storici e classificazioni. — Tutti i sistemi non maggioritari ricordati nella precedente parte hanno soltanto lo scopo di evitare che la maggioranza occupi tutti i seggi del Collegio e quindi,

---

6.00 e che il partito *B*, per errata valutazione di forze, si presenti con 7 candidati che, ricevendo in media 5.714 voti ciascuno soccombano tutti. Ed allora avverrà che la minoranza non sarà affatto rappresentata.

Il maggior difetto del sistema veniva ravvisato nel fatto che come titolo di riuscita dei candidati basta la semplice maggioranza relativa, sicchè nel caso di grande concentrazione di voti su pochi nomi, possono essere eletti anche quei candidati che abbiano ricevuto una scarsa votazione purchè abbiano la maggioranza relativa.

Nell'esempio di cui sopra se i tre candidati di eccezione del partito *A* ricevono 15.000 voti ciascuno (in totale 45.000 voti) in maniera che gli altri 4 ne ricevono soltanto 3.750 ciascuno, e se il partito *B* si presenti con 10 candidati ai quali vengano distribuiti 4.000 voti ciascuno, avverrà che il partito *B* conquisterà 7 seggi su 10.

---

con l'uno o l'altro accorgimento tecnico, fanno sì che anche la minoranza possa essere rappresentata. Ma i sistemi stessi non si preoccupano di ottenere che i seggi da coprire siano attribuiti *in proporzione* alla effettiva forza numerica dei vari gruppi di votanti. Si pone in tal caso un nuovo più vasto principio: quello della rappresentanza proporzionale.

Sulle origini storiche e sullo sviluppo della proporzionale esiste una larga letteratura. Il principio si propagò verso la metà del secolo scorso (1857) per merito del giurista inglese Thomas Hare, sebbene l'idea proporzionalistica secondo alcuni Autori possa essere rintracciata nel pensiero e negli scritti di studiosi ed uomini politici di molto anteriori. Anche se non si possa convenire col Dallolio che il fondamento della proporzionale si trova già nelle parole scritte sei secoli fa dal nostro Sommo Poeta « *Jus est realis et personalis proportio quae servata servat societatem, corrupta corrumpit* » (1), sta di fatto che, come rileva l'Ambrosini, già nel 1780 il duca di Richmond aveva sostenuto la necessità di una riforma elettorale con l'adozione del suffragio universale e del sistema del quoziente (2).

I sistemi escogitati in teoria dai proporzionalisti e quelli effettivamente introdotti nelle legislazioni positive dei vari Paesi sono oltre un centinaio.

Tenuta presente la genesi storica dei vari sistemi, più che le loro intrinseche caratteristiche tecniche, si possono distinguere in tre gruppi: a) *originali* o *primari*, che si differenziano l'uno dall'altro per un fondamentale principio teorico; b) *derivati*, che partendo dai metodi *originali puri* ne elaborano ulteriormente la tecnica; c) *speciali*, che sono stati escogitati in relazione a particolari esigenze o caratteristiche della vita pubblica e della legislazione positiva di questo o quel Paese. Si tratta per lo più di sistemi ibridi.

I sistemi primari si possono ridurre a due fondamentali: quelli del tipo individualistico e quelli del tipo associativo. I sistemi del primo tipo si basano sul principio di rispettare la individualità dell'elettore lasciandogli la più ampia libertà di scelta del candidato o dei candidati. Quelli del secondo partono invece dal concetto che questa libertà di scelta va subordinata ad un principio associativo che si concreta sempre in una *lista dei candidati*, concepita in forme più o meno rigide secondo la tecnica dei vari sistemi.

**10. - I sistemi individualistici.** — Capo stipite dei sistemi individualistici è quello escogitato dal già ricordato Thomas Hare e dal

(1) DALLOLIO Alberto. Relazione della Commissione speciale al Senato sul disegno di legge « Modificazioni alla legge elettorale politica ». Legisl. XXIV, doc. 455 A, pagina 5.

(2) AMBROSINI G., *La proporzionale*. Roma, 1945, pag. 2.

danese Andrae. Entrambi cercarono di ottenere la rappresentanza proporzionale e di realizzare anche il duplice principio della *unicità* e della *personalità* del voto.

Il sistema che prende il nome dall'Hare venne proposto per la prima volta in uno scritto: *The machinery of Representation* pubblicato nel 1857. La proposte dell'Hare ed i principi teorici dal medesimo affermati ebbero a suo tempo grande fortuna. Il filosofo, sociologo ed economista John Stuart Mill ne fu uno dei più entusiasti.

L'analogo sistema escogitato dal Ministro delle Finanze danese Andrae era stato già introdotto in Danimarca due anni prima con legge 2 ottobre 1855 nelle elezioni di secondo grado dei 66 membri della Camera Alta. Pertanto la Danimarca può vantarsi di avere la più antica legislazione elettorale proporzionale.

Cardini del sistema Hare, come di quello dell'Andrae, sono il *quoziente* ed il *voto singolo trasmissibile*.

Il quoziente si ottiene dividendo il numero dei votanti nel Collegio per il numero dei seggi ed il risultato ottenuto si assume come *unità di rappresentanza*; si afferma, cioè, il principio che tutti quei candidati che hanno ottenuto un numero di voti eguale al quoziente si considerano eletti.

Se, però, l'elettore indicasse nella scheda un sol nome avverrebbe che mentre i suffragi attribuiti ad alcuni candidati sarebbero di molto superiori al quoziente, per altri rimarrebbero al disotto di questa cifra-limite, e quindi si avrebbe da una parte dispersione di voti mentre dall'altra un certo numero di seggi rimarrebbe vacante. Occorre far sì che il supero dei voti assegnato ai candidati che hanno raggiunto il quoziente vada utilizzato per coprire queste vacanze. Si introduce quindi il concetto di *voto singolo trasferibile*. L'elettore scrive il nome di un candidato, ed il suo voto sarà valido per questo candidato qualora ciò sia necessario perchè esso raggiunga il quoziente; ma poichè, come è ovvio, ciò si saprà soltanto in sede di scrutinio, l'elettore scrive subito dopo un secondo, un terzo ed anche un quarto nome nell'intesa che se, in sede di scrutinio, il suo voto non occorre al primo suo candidato, perchè quest'ultimo ha già raggiunto il quoziente, allora il voto sarà trasferito al secondo, e così via. In sostanza si effettua una specie di scrutinio uninominale sulla base di elenchi nominativi di preferenza votati dagli elettori. Per tali sue caratteristiche il metodo Hare è stato definito «uno scrutinio uninominale nello scrutinio di lista».

La logica di questo metodo richiede che tutti i componenti di una determinata Assemblea rappresentativa vengano eletti sulla base del medesimo quoziente e quindi la sua ideale realizzazione si avrebbe nel Collegio Unico Nazionale. Infatti è evidente che basta dividere il ter-

ritorio dello Stato in due Collegi per avere due quozienti diversi, venendo così meno ad uno dei presupposti del sistema Hare.

D'altra parte, gravi difficoltà organizzative e tecniche, specialmente per quanto riguarda le operazioni di scrutinio, rendono praticamente impossibile l'adozione, negli Stati democratici di una certa entità, del Collegio unico nazionale, il che era riconosciuto dallo stesso Hare, tanto che nei riguardi della Gran Bretagna proponeva di dividere il Paese in tre grandi circoscrizioni.

La votazione di un elenco di nomi in *ordine di preferenza* non assicura affatto che tutti i seggi potranno essere occupati ove si mantenga fermo il principio del quoziente. Se, come succede nella realtà, alcuni nomi di candidati fossero particolarmente cari alla massa elettorale, avverrà che questi, sia pure in ordine di preferenza diverso, assorbiranno in complesso una quantità di voti superiore, più o meno notevolmente, di quella sufficiente (quoziente); ed allora si avrà sempre una dispersione che renderebbe impossibile coprire al 100 % tutti i seggi vacanti.

Si presenta quindi il dilemma :

a) o tener fermo in ogni caso il quoziente ed allora il numero degli eletti difficilmente coprirà il numero dei seggi disponibili perchè molti candidati avranno ricevuto un numero di voti inferiore a questo minimo ;

b) ovvero coprire tutti i seggi vacanti, ed allora il sistema deve, in un modo o nell'altro, venire a qualche compromesso e rinunciare al rigore dei principi su cui è basato.

L'Hare comprese questo grave inconveniente del suo sistema, e propose via via varie successive soluzioni che finirono col complicarlo fino a farlo diventare una specie di alchimia elettorale. Nella affannosa ricerca di dare una soluzione al problema, che dal punto di vista aritmetico è invero non solubile, finiva con il proporre i più arbitrari artifici, come quello di cancellare i nomi dei candidati che non hanno raggiunto la metà del quoziente e trasferire i voti ad essi attribuiti ai surroganti, oppure abbassare il quoziente di un voto per volta togliendo un voto a ciascuno dei candidati eletti per trasferirlo ai surroganti immediati sino a raggiungere l'equilibrio.

Infine l'Hare doveva finire col confessare la inefficacia di tutti questi artifici e col proporre che i seggi rimasti vacanti fossero assegnati ai candidati che si erano maggiormente avvicinati al quoziente pur non avendolo raggiunto, con che egli accettava il criterio della maggioranza relativa e rinunciava ad uno dei due principi del suo sistema.

Poche sono le legislazioni positive che si sono ispirate al sistema Hare : la legge elettorale del 1893 in Costa Rica, quella del 1896 in Tasmania (sistema Hare-Clark), quella del 1909 nel Sud Africa,



ed infine la legge irlandese del 17 aprile 1923, la più importante e compiuta. Sul bollettino di voto ufficiale l'elettore, secondo la legge irlandese, designa con un numero d'ordine le sue preferenze. Finita la votazione il *retuning officer* determina un quoziente corretto che ottiene dividendo il numero dei voti validi per il numero dei seggi *più uno*, ed aggiunge una unità al quoziente così ottenuto. In un Collegio a sei seggi se i suffragi sono stati 70.000 il quoziente corretto sarà 10.001, cioè  $[70.000 : (6 + 1)] + 1$ . Si procede poi ad attribuire a ciascun candidato i voti espressi con la prima preferenza sino a raggiungere tale quoziente.

Il supero di questi voti è attribuito ai candidati indicati al secondo rango di preferenza. Saranno proclamati eletti tutti i candidati che hanno raggiunto il quoziente.

Se restano ancora dei seggi da coprire si elimineranno successivamente i candidati che hanno raccolto il minor numero di suffragi e si trasferiranno tali suffragi in favore dei candidati del secondo rango, ed eventualmente del terzo, quarto rango, nelle schede che contengono, come primo, il nome di questi candidati eliminati.

Sono evidenti i vantaggi e gli svantaggi tecnici della legge irlandese. Se, da una parte, con il meccanismo adottato, si è riusciti ad utilizzare la massima quantità possibile di suffragi ed a dare all'elettore la massima libertà di scelta, dall'altra nell'assegnazione dei seggi il caso può sempre esercitare una impreveduta influenza sui risultati (1).

Taluni AA. sostengono che, per la legge dei grandi numeri, il peso del fattore sorte è talmente compensato da doversi ritenere trascurabile e, in difesa del metodo irlandese, ricordano che la legge del 1923 obbliga di mescolare le schede nell'urna, prima che si proceda alla loro estrazione e lettura, appunto per ottenere le massime possibilità di compensazione e neutralizzare il caso (2). È tuttavia da tener presente che tale neutralizzazione compensativa sulla base della legge dei grandi numeri sarebbe attuabile *in toto* soltanto qualora la distribuzione delle sequenze dei candidati nelle schede si effettuasse secondo uno schema casuale strettamente aderente al calcolo combinatorio. Non risulta che siano stati effettuati accurati accertamenti statistici su tale punto.

Non consideriamo in questa sede l'aspetto politico-sociale del voto unico trasferibile.

**11. - Generalità sui sistemi associativi.** — I sistemi associativi presuppongono l'adozione dello scrutinio di lista. Banditori della

(1) Cfr. in proposito: LACHAPPELLE G., *Les Régimes électoraux*, Paris, 1934, pag. 199; BISCARETTI P., *La Costituzione dell'Irlanda*, Collana di Testi e documenti costituzionali promossa dal MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Firenze, 1946.

(2) AMBROSINI, *op. cit.*, pag. 87.

proporzionale con lo scrutinio di lista furono l'Hoffmann nel 1842 e specialmente Victor Considérant nel suo classico lavoro apparso quattro anni dopo: *De la sincérité du Gouvernement représentatif ou Exposition de l'élection véridique* (Genève, 1846), nonché l'Associazione per il movimento proporzionalista in Europa, fondata a Ginevra nel 1865 per iniziativa del Considérant e del Naville.

Il sistema delle *liste concorrenti* è la tipica espressione del principio *associativo*. Esso infatti presuppone: a) l'inquadramento dell'elettore in un partito o gruppo politico; b) la rinuncia dell'elettore alla libertà di scelta dei suoi rappresentanti in quanto persone, poichè esso deve votare per i candidati prescelti dal Comitato direttivo del partito. Il suffragio ha, per conseguenza, effetto di voto collettivo; cioè implicitamente o esplicitamente non va a favore di una sola persona ma di tutto il gruppo di candidati compresi nella lista.

Si avverta però che di fronte a tali caratteristici aspetti del sistema delle liste concorrenti nella sua originaria concezione, sono state successivamente escogitate dai tecnici ed adottate dalle legislazioni positive numerose forme intermedie e meccanismi elettorali più o meno ibridi, al fine di conciliare il principio associativo con altre esigenze, in primo luogo quella di consentire all'elettore una certa libertà di scelta. Sotto questo punto di vista i sistemi proporzionali basati sulle liste concorrenti possono classificarsi in quattro gruppi:

1°) Il più rigido sistema di liste concorrenti è quello in cui l'elettore deve limitarsi a dare il proprio voto per la lista, la quale è completa e bloccata. La lista è completa quando contiene tanti candidati quanti sono i seggi da coprire. È bloccata quando l'ordine di precedenza tra i candidati è già stato fissato dal partito o gruppo presentatore, e non può essere in alcun modo modificato dall'elettore (legge tedesca del 1920).

2°) Si può invece avere un sistema con la lista non bloccata, in cui l'elettore influisce in tutto o in parte nella determinazione della graduatoria di precedenza dei candidati (legge belga del 1899).

3°) La lista non soltanto non è bloccata ma è anche incompleta, cioè non contiene l'indicazione di tutti i candidati assegnati al Collegio, e l'elettore non soltanto ha facoltà di influire nella determinazione della precedenza tra questi candidati, ma può anche aggiungere nella scheda nomi di candidati appartenenti ad altre liste. È il così detto *panachage*, ritenuto da molti autori politicamente antieducativo ed assurdo dato che lo scrutinio di lista, indipendentemente dal fatto di consentire o meno la proporzionale, riposa sul concetto fondamentale che il voto deve consistere soprattutto in una designazione di direttiva politica (leggi francese ed italiana del 1919).

4°) L'elettore può formare la lista come meglio crede scegliendo

tra i nomi dei candidati di tutte le liste presentate e perfino indicando nomi di cittadini che non si sono presentati come candidati (sistema ginevrino del 1906).

In tutti i sistemi associativi, a qualunque tipo appartengano, si presentano due fondamentali problemi: il primo riguarda il metodo da seguire nel riparto dei seggi tra le varie liste; il secondo si riferisce alla scelta dei candidati.

**12. - Il riparto dei seggi.** — Anzitutto si tratta di stabilire con quale criterio devesi determinare la forza numerica dei suffragi da attribuire alle singole liste. Nei sistemi del gruppo 1° e 2° ci si riferisce di regola ai voti validi ottenuti dalle liste. Nei sistemi del gruppo 3° questa forza numerica si ottiene oltre che dai voti validi dati alla lista anche dai voti aggiunti riportati dai candidati della lista, in altre liste. Nei sistemi del tipo 4° si ricorre ad artifici tecnici i più vari, la cui descrizione esula dalla schematica presente esposizione.

Determinata la forza numerica di ogni singola lista, si procede al riparto proporzionale dei seggi tra le varie liste. Si avverta a questo punto, che talune legislazioni hanno alterato il principio generale delle liste concorrenti introducendo l'istituto del *quorum del voto di lista*.

Secondo queste legislazioni, perchè una lista possa aver titolo ad essere ammessa al riparto dei seggi viene richiesto che essa abbia riportato un minimo di voti. Questo è un espediente empirico che il Micheli nella sua relazione, già ricordata, riteneva o inutile o dannoso « infatti, se una lista non ha raccolto un sufficiente contingente di voti basta ad impedire che sia rappresentata l'applicazione dei metodi di ripartizione sopra indicati; che, se poi, a termine di essi, ad una rappresentanza avesse diritto, è affatto arbitraria privarvela, perchè questo *minimum* non abbia raggiunto. Esso è un *quid* di assoluto e non può riuscire egualmente conveniente ai più disparati rapporti » (1).

I numerosissimi metodi escogitati per il riparto proporzionale dei seggi possono riferirsi a tre distinti tipi:

I) metodi che si basano sul principio del *numero unico*;

II) metodi che effettuano il riparto dei seggi in circoscrizioni più o meno vaste, applicando procedimenti tecnici basati sul principio aritmetico del tre semplice;

III) metodi che mirano ad ottenere la proporzionalità perfetta associando la tecnica del II con il cosiddetto « recupero dei resti » su base nazionale e con un secondo quoziente.

I. - *Il « numero unico ».* — La formula fu proposta in Francia dal grande matematico francese Henri Poincaré alla Commissione di studi del Comitato repubblicano della rappresentanza proporzionale.

(1) *loc. cit.*, pag. 35.

Il numero dei deputati sotto il regime del *numero unico* non dipende più dalla popolazione ma dal numero dei suffragi validi. Ed è giusto tale principio, affermano i sostenitori, poichè coloro che si astengono non hanno diritto ad essere rappresentati, e tanto meno coloro che non hanno la qualità di elettori (1).

È evidente che col sistema del *numero unico* il numero dei deputati di cui sarà composta l'Assemblea non può essere fissato preliminarmente. Il sistema favorisce i partiti più uniti e meglio disciplinati, e costringe le varie tendenze politiche ad organizzarsi o a scomparire; il suo naturale mezzo per realizzarsi è lo scrutinio di lista, ma può anche conciliarsi con lo scrutinio uninominale. In tal caso i candidati di un medesimo partito possono presentarsi isolatamente, ma dichiarandosi associati per quanto riguarda il riparto dei seggi. Se, per esempio, dieci candidati associati hanno ottenuto insieme 150.000 voti, dato il numero unico di 30.000, saranno attribuiti al loro raggruppamento 5 mandati, e verranno proclamati eletti i 5 candidati del gruppo che hanno ottenuto il maggior numero di voti individuali.

Tipica applicazione del principio del numero unico si ebbe in Germania con la legge elettorale del 27 aprile 1920, seguita alla Costituzione di Weimar. Per ottenere un seggio al Reichstag occorre 60.000 voti. I resti delle varie liste circoscrizionali concorrevano all'assegnazione di seggi complementari in una lista nazionale, sempre sulla base del numero unico 60.000.

II. - Appartengono a questo tipo numerosi sistemi di rappresentanza proporzionale, i quali pur differenziandosi l'uno dall'altro per una o per più caratteristiche, tecniche hanno tutti in comune tre elementi:

a) la cosiddetta *cifra elettorale*, data dal totale dei voti validi attribuiti ad ogni singola lista od aggruppamento di candidati;

b) il fatto che il numero dei seggi attribuiti ad ogni circoscrizione è fissato in precedenza;

c) i seggi spettanti ad ogni singola circoscrizione devono, in ogni caso essere coperti *in toto* col riparto proporzionale.

I principali metodi di ripartizione dei seggi, una volta conosciuta la cifra elettorale, sono i seguenti:

---

(1) Si supponga che il numero unico sia fissato a 30.000. Ogni lista di candidati presentata nelle diverse circoscrizioni otterrà tanti seggi quante volte il totale dei suffragi raccolti contiene il numero unico. Se la lista *A* ha raccolto, ad esempio, 108 mila voti, essa avrà diritto a tre seggi con il resto di 18.000 voti. Se la lista *B* ha avuto 70.000 voti ne avrà diritto a due con il resto di 10.000 voti. I voti non ancora rappresentati, cioè i resti, sono poi addizionati nell'insieme delle circoscrizioni tra le liste dello stesso nome. Così, se il totale dei resti delle liste *A* di tutte le circoscrizioni è di 125.000, il partito *A* avrà diritto ad altri 4 seggi, e così via per gli altri partiti.

α) *Metodo del quoziente naturale.* —

Si divide la *cifra elettorale* (somma dei voti raccolti da ciascuna lista) per il quoziente ottenuto dividendo il totale dei voti validi per il numero dei seggi. Ogni lista avrà tanti rappresentanti quante volte la sua cifra elettorale contiene questo quoziente; ma poichè queste divisioni daranno dei resti, in tal modo non potranno essere assegnati tutti i seggi vacanti (1).

Nell'assegnazione dei seggi non ripartiti si possono seguire due diversi criteri: 1) assegnare questi seggi alle liste che hanno ottenuto le più forti *cifre elettorali*; 2) assegnare alle liste che hanno ottenuto i più alti resti.

1) Il criterio di distribuire i seggi non ripartiti tra le liste che hanno ottenuto le più forti cifre elettorali è stato adottato da alcune legislazioni per porre una remora al soverchio frazionamento delle liste ed incoraggiare le fusioni politiche. Si tratta in sostanza della promessa di un vero e proprio premio alle più forti liste. Il criterio è empirico e contrasta con il principio della proporzionale (2).

2) *Il metodo dei resti* è aritmeticamente più corretto del precedente, poichè risponde al logico criterio di assegnare i seggi non ripartiti a quelle liste che hanno residuata la più alta frazione di seggio. Ma anche questo metodo non è scevro da inconvenienti. Può darsi, infatti, che per il giuoco dei resti, dei seggi debbano assegnarsi a liste che hanno raccolto scarsissimo numero di voti, molto inferiore al quoziente (3).

(1) Facciamo un esempio numerico. In una circoscrizione a cinque seggi, la lista *A* riporti 2.800 voti, quella *B* 2.200 e quella *C* 1.600 voti: in tutto 6.600 voti. Il quoziente sarà  $6.600 : 5 = 1.320$ . Quindi alla lista *A* spettano due seggi ( $2.800 : 1.320 = 2$  col resto di 160); alla lista *B* un seggio ( $2.200 : 1.320 = 1$  col resto di 880); ed alla lista *C* un quarto seggio ( $1.600 : 1.320 = 1$  col resto di 280). Rimane non assegnato un seggio. Ma nè potrebbe rimanere anche più di uno.

(2) Infatti si abbia una circoscrizione a 5 seggi (ma l'esempio può farsi anche per più ampie circoscrizioni) e tre liste: *A* con 2.800 voti; *B* con 2.200 voti; *C* con 1.600 voti.

In tutto 6.600 voti. Il quoziente sarà  $6.600 : 5 = 1.320$ . Si avrà:

Lista <i>A</i>	$2.800 : 1.320 = 2$	col resto di 160
» <i>B</i>	$2.200 : 1.320 = 1$	» 880
» <i>C</i>	$1.600 : 1.320 = 1$	» 280

Con il criterio poziore il quinto seggio andrà ad *A* che con 2.800 voti avrà conquistato 3 seggi con una media di 933 voti circa per seggio. Invece *B*, pur avendo totalizzato 2.200 voti, avrà assegnato un solo seggio.

(3) *Esempio.* — Si abbiano cinque liste (*A. B. C. D. E.*) ed 11 seggi.

La lista <i>A</i>	ottiene	6.300	voti
» <i>B</i>	»	4.700	»
» <i>C</i>	»	3.350	»
» <i>D</i>	»	1.750	»
» <i>E</i>	»	400	»

in tutto 16.500 voti

(segue nota)

Per ovviare a tale inconveniente alcune legislazioni hanno adottato speciali norme per le liste che non raggiungono il quoziente. Alcune le escludono dal riparto e stabiliscono che i voti raccolti da esse vengano aggiunti alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, ovvero siano ripartiti tra tutte le liste che hanno raggiunto il quoziente in proporzione diretta della entità dei voti raccolti da queste ultime liste. Ma anche con questi accorgimenti possono verificarsi inconvenienti per il fatto che qualche lista pur non avendo raggiunto il quoziente può aver raccolto un numero di voti molto vicino ad esso (1).

Il metodo dei resti, infine, nelle piccole circoscrizioni può favorire le manovre dei partiti piccoli e più avveduti, a tutto danno della proporzionalità dei risultati (2).

Il quoziente è  $16.500 : 11 = 1.500$  e, per conseguenza :

Ala lista <i>A</i>	vanno	4	seggi	col resto	di	300
» <i>B</i>	»	3	»	»	»	200
» <i>C</i>	»	2	»	»	»	350
» <i>D</i>	va	1	seggio	»	»	250

10

Resta da assegnare l'ultimo seggio che andrebbe alla lista *E* la quale ha il resto maggiore (400), e che quindi godrebbe di un seggio malgrado abbia raccolto un numero di suffragi corrispondenti ad *un quarto* circa del quoziente.

(1) Riprendiamo il caso precedente, e supponiamo che

la lista <i>A</i>	ottiene	6.051	voti
» <i>B</i>	»	4.549	»
» <i>C</i>	»	3.000	»
» <i>D</i>	»	1.500	»
» <i>E</i>	»	1.400	»

16.500

•Allora ad <i>A</i>	spettano	4	seggi	col resto	di	51
a <i>B</i>	»	3	»	»	»	49
» <i>C</i>	»	2	»	»	»	
» <i>D</i>	spetta	1	seggio	»	»	

10

Ad *E* non spetterebbe più l'11° seggio pur avendo raccolto un numero di voti molto vicino al quoziente. Ed invece questo seggio andrebbe ingiustamente alla lista *A*.

Un temperamento può trovarsi con lo stabilire che siano ammesse al riparto dei seggi soltanto quelle liste che abbiano ottenuto almeno la metà più uno del quoziente.

Quindi nel 1° esempio fatto, la lista *E* resterebbe esclusa e l'11° seggio andrebbe alla lista *C*; nel 2° esempio l'11° seggio andrebbe alla lista *E*.

(2) Si abbia un Collegio a sei seggi. Si presentano due partiti  $\alpha$  e  $\beta$  :

$\alpha$	ottiene	1.550	voti
$\beta$	»	1.450	»
		3.000	

(segue nota)

β) *Metodo del quoziente corretto*. — Questo metodo venne proposto nel 1889 dal fisico prof. Hagenbach Bischoff dell'Università di Basilea, ed ha trovato prevalente applicazione nella legislazione svizzera.

Per eliminare l'inconveniente del quoziente naturale, che è quello di rendere impossibile in pratica il riparto di tutti i seggi e di obbligare a ricorrere ad altri procedimenti empirici per attribuire i seggi vacanti, si calcola un quoziente minore dividendo la cifra elettorale, invece che per il numero dei seggi, per il numero dei seggi *più uno*. In tal modo si rende più facile il raggiungimento di almeno un quoziente ai partiti meno forti (1).

Il quoziente sarà  $3.000 : 6 = 500$  e spetteranno ad  $\alpha$  3 seggi ed a  $\beta$  altri 3 seggi. Supponiamo che i due partiti decidano invece di frazionare i loro voti in più liste e che il partito  $\alpha$  li distribuisca nelle liste *A* e *B* che raccolgono 775 voti ciascuna. Il partito  $\beta$ , più avveduto, nelle liste *C*, *D*, *E*, *F* che raccolgono 375 voti ciascuna. Allora si avrà:

alla lista <i>A</i>	1	seggio col resto di	275
» <i>B</i>	1	»	275
» <i>C</i>	-	»	375
» <i>D</i>	-	»	375
» <i>E</i>	-	»	375
» <i>F</i>	-	»	375

Col metodo dei resti i 4 seggi residui resteranno assegnati alle liste *C*, *D*, *E*, *F* e quindi il partito  $\beta$  finirà col conquistare 4 seggi pur essendo numericamente meno forte del partito  $\alpha$  che ne conquista soltanto due.

(1) Riprendiamo il precedente esempio numerico. Il quoziente sarà 1.100 ( $6.600 : 5 + 1$ ). Ed allora alla lista *A* spetteranno due seggi ( $2.800 : 1.100 = 2$  col resto di 600); alla lista *B* altri due seggi ( $2.200 : 1.100 = 2$  col resto di zero); ed il quinto seggio alla lista *C* ( $1.600 : 1.100 = 1$  col resto di 500).

In tal modo si sarebbero ripartiti tutti i seggi senza ricorrere ad ulteriori espedienti. Si osservi che col + 1 il quinto seggio è andato alla lista *B*, cioè a quella che col precedente sistema aveva dato il massimo resto.

Ma non sempre, anche adottando questo artificio del *più uno*, si riesce a ripartire direttamente tutti i seggi.

Facciamo un esempio: Collegio a 10 seggi. Tre liste: *A*, *B*, *C*. La lista *A* ottiene 23.000 voti; la lista *B* ne ottiene 21.000 e la lista *C*, 16.000. In complesso 60.000 voti.

Il quoziente vero sarà  $60.000 : 10 = 6.000$   
 » corretto »  $60.000 : 11 = 5.454$

Nel primo caso spettano:

alla lista <i>A</i>	. . . . .	.3	seggi (23.000 : 6.000)
» <i>B</i>	. . . . .	.3	» (21.000 : 6.000)
» <i>C</i>	. . . . .	.2	» (16.000 : 6.000)

Si ripartiscono otto seggi e ne restano da assegnare due.

Nel secondo spettano:

alla lista <i>A</i>	. . . . .	.4	seggi (23.000 : 5.454 = 4 col resto di 1.184)
» <i>B</i>	. . . . .	.3	» (21.000 : 5.454 = 3 col resto di 4.638)
» <i>C</i>	. . . . .	.2	» (16.000 : 5.454 = 2 col resto di 5.092)

(segue nota)

γ) *Metodo d'Hondt, detto del divisore comune.* — Il metodo detto del divisore comune fu escogitato nel 1878 dal cattolico belga d'Hondt, professore di matematica, allo scopo di incoraggiare il formarsi di grandi organizzazioni di partito con l'accordare un certo vantaggio alle liste che ottengono i più alti suffragi. Si tratta — scriveva l'A. — di cercare un metro elettorale che permetta di distribuire tutti i seggi a primo colpo senza che si abbia bisogno di ulteriori espedienti: dividere i voti di lista per una cifra i cui quozienti interi sommati siano eguali ai seggi da ripartire; questa cifra è il comune divisore.

Il classico esempio numerico fatto dall'inventore è il seguente:

Si abbiano 5 seggi, da distribuire successivamente ad uno ad uno a tre gruppi politici *A, B, C*, forti rispettivamente di 1.500, 800 e 600 voti. Il *primo seggio* spetta indubbiamente ad *A*. Se dò ad *A* anche il *secondo seggio*, *A* avrà un seggio ogni 750 voti, mentre *B* ne ha ottenuti 800. Quindi lo dò a *B*.

*Terzo seggio*: se lo dò ad *A*, esso avrà due seggi e quindi uno ogni 750 voti, se a *B* esso avrebbe un seggio ogni 400 voti, se a *C* esso avrebbe un seggio ogni 600 voti. Quindi il terzo seggio va ad *A*.

*Quarto seggio*. Se va ad *A* si ha  $1.500 : 3 = 500$ ; se a *B* si ha  $800 : 2 = 400$ ; se a *C* si ha  $600 : 1 = 600$ . Il quarto seggio spetta a *C*.

*Quinto seggio*. Se va ad *A* si ha  $1.500 : 3 = 500$ ; se a *B*,  $800 : 2 = 400$ ; se a *C*  $600 : 2 = 300$ . Spetta dunque ad *A*.

Resta ancora vacante un seggio. Si può allora cercare di assorbire questo seggio col diminuire ulteriormente il quoziente, dividendo per il numero dei seggi *più due*. Nel precedente esempio questo secondo quoziente corretto sarebbe:

$60.000 : 12 = 5.000$  e si avrebbe:  
 alla lista *A* 4 seggi ( $23.000 : 5.000$ )  
 » *B* 4 » ( $21.000 : 5.000$ )  
 » *C* 3 » ( $16.000 : 5.000$ )

In totale 11 seggi, cioè uno in più di quelli da distribuire. Si deve quindi tornare al primo quoziente corretto e decidersi ad assegnare il seggio vacante con altro criterio.

L'inventore del metodo proponeva di procedere, in tal caso, alla divisione dei voti ottenuti da ogni lista per il numero dei posti che essa ha già ottenuto *aumentato di uno*. Vince la lista che ha il quoziente più elevato. Il procedimento si ripete sino a che non restano seggi disponibili da coprire.

Nel precedente esempio si procede così:

lista *A*  $23.000 : 5 = 4.600$   
 » *B*  $21.000 : 4 = 5.250$   
 » *C*  $16.000 : 3 = 5.333$

Il 10° seggio spetta alla lista *C*.

Compiuta descrizione di quest'ultimo procedimento si trova nelle istruzioni illustrative per l'applicazione della legge elettorale ginevrina del 3 marzo 1906.



Tutte queste operazioni si possono disporre così :

		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
diviso	1	1.500	800	600
»	2	750	400	300
»	3	500		

Il procedimento consiste dunque nel dividere la cifra elettorale di ogni lista successivamente per 1, 2, 3, 4 tante volte, cioè, quanti sono i deputati da eleggere. Questi quozienti si dispongono in ordine decrescente indipendentemente dalla lista cui appartengono. Se i seggi da coprire sono  $n$ , il quoziente che si trova all'ennesimo posto costituisce il divisore elettorale. Ogni lista avrà diritto a tanti rappresentanti quante volte il divisore elettorale è contenuto nella cifra elettorale.

Il sistema delle medie, proposto dai proporzionalisti francesi, coincide con quello del comun divisore pur essendo presentato con ragionamento diverso. Nell'esempio dei 5 seggi e dei tre gruppi: 1.500, 800 e 600, posso cominciare col procedere secondo le normali regole di riparto col quoziente. Avrò  $(1.500 + 800 + 600) : 5 = 580$ ;  $1.500 : 580 = 2$  col resto di 340;  $800 : 580 = 1$  col resto di 220;  $600 : 580 = 1$  col resto di 20. A chi andrà il quinto seggio? Se lo dò ad *A* avrò  $1.500 : 3 = 500$  voti per seggio; se a *B*,  $800 : 2 = 400$  voti per seggio; se a *C* avrò  $600 : 2 = 300$  voti per seggio. Spetta dunque ad *A* che presenta la più forte media.

Il metodo d'Hondt presenta le seguenti caratteristiche ed inconvenienti :

a) Sull'assegnazione di seggi ad una lista può ingiustamente influire una manovra di voti tra due altre liste concorrenti (1).

(1) È il caso fatto da Louis Havet. In un Collegio con dieci deputati e quattro liste, si abbia la seguente ripartizione :

		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
voti		72.000	55.000	39.000	15.000
diviso per	2	36.000	27.500	19.500	7.500
»	3	24.000	18.333	13.000	5.000
»	4	18.000	13.750	9.750	..
»	5	14.400	..	..	..

comun divisore : 15.000. Spettano 4 seggi ad *A*, 3 seggi a *B*, 2 a *C* ed 1 a *D*.

Si supponga ora che tra *B* e *C* avvenga un accordo per cui *C* passa 7.000 voti a *B*.

Si avrà :

		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
voti		72.000	62.000	32.000	15.000
diviso per	2	36.000	31.000	16.000	7.500
»	3	24.000	20.666	10.666	5.000
»	4	18.000	15.500	8.000	..
»	5	14.400	12.400	..	..

comun divisore sarà allora 15.500 e non più 15.000. La lista *D* resta esclusa dal ri-  
(segue nota)

Questo inconveniente è indipendente dall'ampiezza della circoscrizione e dalla quantità di liste in concorrenza.

b) In Collegi a piccola base il metodo d'Hondt è in massima più favorevole al partito dominante rispetto al metodo dei più alti resti (1).

Tale inconveniente sarà meno probabile di mano in mano che si andrà verso i più ampi Collegi, sino a scomparire nelle circoscrizioni con 15 seggi e più nelle quali i due metodi daranno praticamente immedesimi risultati.

Il D'Alviella calcolò la entità del premio che ottennero in Belgio i cattolici con l'adozione del metodo d'Hondt: si trattò di 4-5 seggi in più. Il divisore comune è fattore ostacolante lo sgretolamento e le divisioni dei partiti nelle lotte elettorali: questo fatto fu riconosciuto anche dal Naville, inventore del metodo dei più alti resti (2).

Il metodo d'Hondt è stato adottato in numerosi Paesi, ed in primo luogo in Belgio con la riforma del 1899.

In Italia il metodo d'Hondt per il riparto proporzionale dei seggi tra le liste concorrenti venne accolto nella riforma elettorale politica del 1919 ed è attualmente in vigore per le elezioni amministrative nei Comuni capoluoghi di provincia o con oltre 30.000 abitanti. (Decreto Legge 7 gennaio 1946, n. 1).

III. - *Il recupero dei resti.* — Quando si effettua il riparto dei seggi assegnati ad una circoscrizione con il metodo del quoziente, soltanto in teoria può avvenire che le divisioni tra i voti riportati da ogni lista (cifra elettorale) ed il quoziente diano cifre intere senza resti, nel qual caso tutti i seggi verrebbero ripartiti tra le liste concorrenti.

In pratica avverrà sempre che queste divisioni determineranno dei resti, cioè una dispersione di voti. Abbiamo visto quali sono i principali espedienti empirici consigliati dalla tecnica e che si seguono nelle legislazioni positive per far sì che, in ogni caso, tutti i seggi asse-

---

parto, a vantaggio della lista *B* che guadagna un seggio. Sarà avvenuto che per effetto di un accordo tra *C* e *B* ne resta danneggiato *D* che pur ha avuto il medesimo numero di voti del primo caso. Cfr. LACHAPPELLE, *op. cit.*, pag. 141.

(1) Si ricorda l'esempio fatto nella relazione Micheli. Si abbia un Collegio a 6 deputati e 3 partiti

Liberali	31.725
Popolari	21.058
Socialisti	24.534
	77.317

Il comun divisore, trovato con il consueto sistema, è 10.575. Spettano col metodo d'Hondt tre seggi ai liberali, uno ai popolari e due ai socialisti.

Con il metodo dei più alti resti invece spetterebbero due seggi a ciascuno dei tre partiti. Col primo metodo il partito più forte si è avvantaggiato di un seggio.

(2) Cfr. BARTHELEMY, *op. cit.*, pag. 728; cfr. anche esempio e considerazioni contenuti nella nota a pag. XLII della « Statistica delle elezioni Generali politiche per la XXV Legislatura » (1919).

gnati alla circoscrizione elettorale vengano assorbiti nella circoscrizione medesima. È evidente che questi espedienti empirici saranno sempre meno grossolani con l'aumentare del numero dei seggi, cioè con l'estendersi delle circoscrizioni. Se il riparto dei seggi potesse farsi con riferimento diretto al Collegio Unico Nazionale, i principi cui si ispira la scuola proporzionalista troverebbero certamente la massima possibilità di realizzazione. Ma, come è noto, ragioni di ordine tecnico-pratico, nel piano politico, si sono quasi sempre opposte alla attuazione del Collegio Unico Nazionale specialmente se associato al metodo delle liste concorrenti. Le medesime ragioni hanno indotto ad attuare questo o quel sistema proporzionale sulla base di circoscrizioni plurinomiali formate osservando il fattore storico-geografico e con criteri in cui le esigenze tecniche hanno dovuto spesso conciliarsi con necessità dell'ordine economico-sociale ed anche di natura politica.

L'attuazione del principio proporzionale sulla base di più circoscrizioni elettorali e non del Collegio Unico Nazionale, se da una parte è necessaria ed anche utile, dall'altra però, presenta tre ordini di inconvenienti :

non si assicura in ogni caso nel riparto dei seggi dell'Assemblea una perfetta proporzionalità con le forze politiche del Paese considerate nel loro complesso. Nelle elezioni politiche italiane del 1919 e del 1921, ad esempio, alcuni partiti ottennero in definitiva un numero di seggi superiore a quello che sarebbe loro spettato secondo la giustizia della proporzionale, naturalmente a danno di altri. Di ciò si darà dimostrazione numerica nel Cap. V (*I partiti politici*);

si falsa il presupposto generale che il voto di tutti i cittadini deve avere eguale forza rappresentativa poichè non si ha un quoziente elettorale unico per tutto il Paese, ma tanti quozienti elettorali o, nel caso del metodo d'Hondt, tanti divisori comuni per quante sono le circoscrizioni ;

si ostacola la rappresentanza a quelle ideologie e tendenze politiche che, pur avendo importanza nel piano nazionale, essendo sparse un po' dappertutto nel territorio dello Stato, possono non avere ancora raggiunto la consistenza necessaria per conquistare dei quozienti in questa o quella circoscrizione.

I sistemi vari che si basano sul recupero dei resti mirano ad eliminare almeno in parte tali inconvenienti, ed assicurano una più esatta proporzionalità, senza bisogno di attuare il Collegio Unico Nazionale. La tecnica di questi sistemi è caratterizzata dalle seguenti operazioni comuni :

- 1°) si effettua un primo riparto di seggi nelle circoscrizioni ;
- 2°) si determinano i seggi residuati nelle singole circoscrizioni dopo effettuato tale riparto nonchè i voti residuati nelle liste ;

3°) tali seggi residuati, si ripartiscono in più vaste circoscrizioni tra le liste del medesimo nome delle diverse circoscrizioni, ammesse al riparto, ovvero tra superliste circoscrizionali o su una lista nazionale di recupero generale dei resti, in proporzione della somma dei voti residuati.

Le varie legislazioni positive per risolvere il problema dei resti hanno adottato uno dei due seguenti sistemi:

a) il sistema detto in Belgio della « reversibilità delle eccedenze », per cui due o più partiti stabiliscono prima a quali di essi andrà il quoziente racimolato dalla somma dei resti non utilizzati. Questo artificio conserva alla circoscrizione il numero dei rappresentanti fissato, quindi sarebbe accettabile dal punto di vista tecnico. Non lo è egualmente dal punto di vista politico quando si pensi che i voti dati da un elettore ad un partito sono devoluti, in tal modo, in favore di un altro partito per dispotica decisione dei comitati;

b) il sistema dell'*apparentement*, proposto in Belgio dal deputato Vandevale, che è basato sul concetto di consentire l'addizione dei resti residui delle diverse circoscrizioni fra le liste del medesimo partito o fra le liste che dichiarano prima di « imparentarsi ». Si procede poi al riparto dei seggi con il calcolo di un *secondo quoziente* ottenuto dividendo il totale generale dei voti non utilizzati per il numero dei seggi rimasti vacanti. Talune circoscrizioni poi, non si contentano nemmeno del secondo quoziente ma procedono ad una terza rielaborazione determinando un terzo quoziente, come in Cecoslovacchia con la legge 29 febbraio 1920 (1).

Con il sistema dell'*apparentement* si rispetta in certo qual modo la volontà dell'elettore ma si menoma il principio di conservare alla circoscrizione un numero fisso di rappresentanti.

Per evitare che alla circoscrizione vengano sottratti troppi seggi e, per conseguenza, che sia troppo elevato il numero dei seggi da ripartire con il secondo quoziente in base alle totalizzazioni dei resti, nel primo riparto dei seggi nella circoscrizione invece del quoziente naturale si è adottato il quoziente corretto Hagenbach-Bischoff, in maniera da abbassare il quoziente elettorale delle circoscrizioni e quindi ridurre al minimo il numero di seggi non attribuiti nella circoscrizione.

È questo il sistema seguito nella legislazione italiana per le elezioni dei deputati alla Assemblea Costituente (art. 57 Decreto Legge 10 marzo 1946, n. 74).

Anche con questo temperamento resta pur sempre menomato il principio della conservazione alla circoscrizione di un numero fisso di rappresentanti, predeterminato secondo la popolazione.

---

(1) Cfr. MORTATI C., *La legge elettorale cecoslovacca*. N. 22 della Collana di testi e documenti costituzionali promossa dal Ministero per la Costituente. Firenze, 1946.

**13. - La scelta dei candidati.** — Il secondo problema dei metodi di R. P. basati sulle liste concorrenti è quello relativo alla scelta dei candidati. Abbiamo, con un criterio o con l'altro, stabilito che ad una lista che ha presentato 10 candidati spettano, ad esempio, tre seggi; ma quali dei candidati compresi nella lista saranno i prescelti?

Gli svariati sistemi escogitati in proposito si possono, nelle loro linee schematiche, ridurre ai seguenti:

a) *Lista rigida o bloccata*, già ricordata. — Proposta per la prima volta in Belgio nel 1895 (emendamento Théodor).

L'elettore non ha alcuna possibilità di influire nella scelta di questo o quel candidato della lista che vota. Questa facoltà spetta ai Partiti e, per essi, ai Comitati elettorali i quali o presentano le liste secondo un predeterminato rigoroso ordine di preferenza dei nomi (legge germanica 27 aprile 1920), ovvero effettuano la scelta addirittura dopo avvenuta l'assegnazione dei seggi.

b) *Lista semi-rigida*. — È il sistema della legge belga del 1899. Con esso si combina armonicamente la volontà di quegli elettori che con il cosiddetto voto «in testa» hanno confermato integralmente l'ordine di precedenza dei candidati indicato dai partiti, con la volontà di quegli altri elettori che, invece, hanno votato a fianco di uno dei nomi della lista. L'elettore che vota *en tête* si ritiene che approva l'ordine di presentazione della lista e che dia il suo voto a quello dei candidati che ne ha più bisogno secondo l'ordine di presentazione. Si considera che vota per il 1° candidato, ma se questi, sia per i suoi voti nominativi sia per i voti del bollettino di lista (*en tête*), arriva al divisore elettorale (comun divisore), allora il suo voto va al secondo, e così di seguito, sino al momento in cui il numero dei voti di lista si esaurisce con questi successivi prelevamenti (1).

(1) *Esempio*: Una lista con 5 candidati *A, B, C, D, E* con 26.000 voti ha ottenuto 3 seggi; sia il divisore 8.000.

I. - Ipotesi. — Tutti, o quasi, gli elettori hanno votato *en tête*.

Siano 25.000 voti *en tête* e 1.000 voti distribuiti in egual misura ai cinque candidati. In tal caso rimane intatta la graduatoria iniziale, e quindi saranno prescelti i candidati: *A, B, C*.

II. - Ipotesi. — Siano invece 1.000 voti *en tête* e gli altri 25.000 così distribuiti:  
ad *A*: 500 voti personali; a *B*: 500 voti personali; a *C*: 8.000 voti personali;  
a *D*: 8.000 voti personali; ad *E*: 8.000 voti personali.

I tre seggi saranno assegnati a *C, D, E*.

III. - Ipotesi. — Siano 18.000 voti *en tête* e poi:

ad *A*: 2.000 voti personali; a *B*: 1.000 voti personali; a *C*: 1.000 voti personali; a *D*: 2.000 voti personali; ad *E*: 2.000 voti personali.

Allora ciascun candidato *nell'ordine di precedenza* della lista andrà a prendere dai voti *en tête* quanti ne occorrono per raggiungere il quoziente: si dice in questo caso che i voti di lista si distribuiscono *en cascade*, quindi si assegnano:

(segue nota)

Con questa combinazione dell'ordine di presentazione e dell'ordine di pluralità per la designazione dei candidati la maggioranza di un partito disciplinato è sicura col voto *en tête* di imporre la propria autorità ad una minoranza irregolare e, d'altra parte, la minoranza è sicura, *se ha una certa importanza*, che i propri diritti saranno rispettati.

c) *Voto di preferenza.* — L'elettore dà due voti: uno per la scelta della lista (voto di lista) e l'altro per indicare il candidato o i candidati della lista scelta che preferisce (voto di preferenza).

La graduatoria dei candidati si effettua in base alla *cifra individuale*, che è data dal totale della cifra elettorale di lista aumentata dei voti di preferenza riportati da ogni singolo candidato. Alcune legislazioni, come la belga, limitano ad uno solo il numero dei voti di preferenza di cui dispone l'elettore. Altre invece accordano all'elettore la facoltà di assegnare più preferenze in relazione con l'ampiezza della circoscrizione in cui l'elettore vota. Così in Italia, per la elezione dei deputati all'Assemblea Costituente si è stabilito che lo elettore può manifestare due preferenze se i deputati da eleggere sono fino a 15 e tre preferenze da 16 in poi (art. 45 Decreto Legge 10 marzo 1946, n. 74).

d) *Voto di preferenza e cancellazioni.* — L'elettore oltre alla facoltà di indicare uno o più candidati preferiti ha anche quella di cancellare uno o più nomi di candidati nella lista prescelta. È il sistema adottato attualmente nelle nostre elezioni amministrative comunali.

In tal caso la cifra individuale di ciascun candidato è costituita dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza e diminuita dei voti negativi risultanti dalle cancellazioni (quinto comma art. 65 Decreto Legge 7 gennaio 1946, n. 1).

e) *Voto di preferenza e voto aggiunto.* — Si è già accennato al *panachage* o voto aggiunto. Quando la lista per cui vota il candidato non è completa allora può essere consentito di aggiungere nella scheda nomi di candidati appartenenti ad altre liste. La legge italiana del 1919 aveva accolto l'istituto del « voto aggiunto » con lo scopo di mitigare la soverchia rigidità dello scrutinio di lista e di rendere meno

ad A	: 2.000	voti personali	+	6.000	dai voti di lista	=	8.000
a B	: 1.000	»	»	+ 7.000	»	»	= 8.000
» C	: 1.000	»	»	+ 5.000	»	»	= 6.000
» D	: 2.000	»	»	+ 0	»	»	= 2.000
ad E	: 2.000	»	»	+ 0	»	»	= 2.000

Risultano A, B, C, ed è giusto perchè si è tenuto conto della volontà dei 18.000 elettori che hanno votato *en tête*. Altrimenti sarebbe stata la minoranza degli elettori a scegliere i candidati.

brusco il passaggio dal preesistente Collegio uninominale alla proporzionale col metodo delle liste concorrenti.

In base al 2° comma, art. 72 del T. U. 2 settembre 1919, n. 1495 l'elettore poteva manifestare la preferenza per candidati della lista prescelta, anche se completa, oppure poteva aggiungere alla scheda, se la lista prescelta era incompleta, candidati appartenenti ad altre liste, ma sempre in guisa da non eccedere il numero dei deputati da eleggere. Non si poteva esercitare contemporaneamente il diritto di preferenza e il diritto di aggiunta.

Il numero massimo consentito delle preferenze o delle aggiunte non poteva essere maggiore di uno se i deputati da eleggere era fino a cinque, di due se da sei a dieci, di tre se da undici a quindici e di quattro se i deputati da eleggere erano oltre quindici.

La cifra individuale, in base alla quale si determina la graduatoria dei candidati nella stessa lista, era data dalla somma dei voti di lista e dei voti di preferenza aumentata dei voti aggiunti che il singolo candidato aveva riportato fuori della propria lista (terzo comma art. 84 T. U. cit.).

L'istituto del voto aggiunto oltrechè sulla *cifra individuale* influiva anche sulla determinazione della *cifra elettorale* la quale si otteneva cumulando la somma dei voti di lista con la somma dei voti aggiunti che i singoli candidati avevano riportato fuori della propria lista, divisa quest'ultima somma per il numero dei deputati da eleggere nel Collegio.

Nella sua pratica applicazione il voto aggiunto, oltre a confermare le sue incongruenze tecnico-concettuali, diede luogo a non lievi inconvenienti di natura politica ed incoraggiò svariate manifestazioni di patologia elettorale.

f) *Il sistema delle graduazioni.* — L'elettore ha facoltà di graduare in ordine decrescente di preferenza tutti i candidati della lista scrivendo cioè, 1, 2, 3, ecc. accanto ai nomi che preferisce nell'ordine. I candidati che hanno in ogni lista ottenuto il punteggio *più basso* sono scelti. Quando l'elettore non fa tale graduazione a tutti i candidati si attribuisce il coefficiente uno. Se l'elettore fa la graduazione sino all'*n.esimo* candidato, a tutti gli altri si darà il coefficiente  $n + 1$ . Così ad es., se in una lista con 5 candidati l'elettore ne ordina soltanto tre: con i nn. 1, 2, 3, gli altri due avranno entrambi il coefficiente 4.

Il sistema delle graduazioni in questa sua forma originale venne sostenuto dall'Associazione proporzionalista di Milano e poi concretato in una proposta di legge presentata da Filippo Turati alla Camera in seduta 6 marzo 1919. Secondo l'Associazione milanese «il graduare indistintamente tutti i candidati può essere consentito senza danno o pericolo alcuno. Si tratta di una facoltà e non di un

obbligo; questa facoltà torna psicologicamente più simpatica e naturale e costituisce un efficace rimedio preventivo contro gli abusi faziosi dei partiti e contro le odiose lotte intestine fra i candidati del medesimo partito » (1).

Sia con il sistema delle preferenze sia con questo delle graduazioni semplici si pone la presunzione che le liste di candidati presentate dai gruppi o dai partiti *non abbiano inizialmente alcun ordine di precedenza*. Sicchè si assegna a tutti i candidati non graduati dall'elettore eguale punto, ammettendo così la presunzione che l'ordine di scelta di questi candidati sia indifferente sia all'elettore sia ai partiti e che possano coesistere schede graduate in tutto, schede graduate in parte e schede non graduate.

In tale caso si ha la *graduazione semplice*.

Si può porre invece il principio generale che tutte le schede debbano considerarsi graduate. Da questo principio ne consegue: 1) le liste sono presentate dai partiti o gruppi secondo un preciso ordine di precedenza; 2) quando l'elettore non gradua vuol dire che egli accetta senz'altro, in tutto o in parte, tale ordine proposto dai partiti. In tal caso si ha la cosiddetta *graduazione integrale*. Un sistema del genere è stato preso in considerazione dalla Commissione ministeriale per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente, su proposta del Commissario Schepis (2).

#### D) - SISTEMI ELETTORALI MISTI

**14. - Cenni generali - La "proporzionale zoppa",** — Non è questo il luogo per fare una esposizione, sia pure sommaria, delle centinaia di sistemi elettorali che sono stati escogitati dai tecnici e delle legislazioni positive al fine di conciliare le caratteristiche di questo o quel sistema nella sua originale concezione con quelle di altro sistema ovvero con contingenti esigenze politiche del Paese. I principali tentativi sono stati rivolti a creare sistemi misti che potessero riunire i vantaggi del Collegio uninominale con il sistema proporzionale. Caso tipico: la legge elettorale francese del 12 luglio 1919 che fu un compromesso tra i sostenitori del principio maggioritario e quelli del principio della rappresentanza proporzionale.

In Italia nel 1923 si creò un sistema nel quale il principio della proporzionale si subordinava al criterio politico imposto

(1) DEGLI OCCHI L., *Primi rilievi sulle elezioni generali politiche*. Quaderno n. 5 (dicembre 1913) della Associazione proporzionalista di Milano, pag. 86.

(2) MINISTERO PER LA COSTITUENTE. Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente. Roma, 1946, pagg. 70, 91-92 e allegati.



dal partito al governo di accordare un forte premio alla lista che nell'insieme delle varie circoscrizioni elettorali avesse raggiunto la maggioranza relativa dei voti, assicurando a tale partito la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera.

L'art. 82 del T. U. 13 dicembre 1923, n. 2694 stabiliva che alla lista che ottenesse il maggior numero di voti in tutto il Collegio nazionale sarebbero spettati i due terzi del numero totale dei deputati.

Per il terzo dei seggi rimanenti la ripartizione veniva fatta fra tutte le altre liste con criterio proporzionale seguendo il sistema dei più alti resti.

Perchè la lista che aveva ottenuto nel Collegio Unico Nazionale la maggioranza relativa dei voti potesse essere ammessa al riparto occorreva che essa avesse raccolto almeno il 25 % dei voti validi (*quorum* di lista).

Nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto il venticinque per cento dei voti validi allora tutti i seggi dell'Assemblea dovevano andare distribuiti con criterio proporzionale.

Questo sistema, nel mentre violava apertamente i principî cui si ispira la rappresentanza proporzionale, a differenza di quello francese e degli altri sistemi misti non trovava nemmeno giustificazione nè nel principio maggioritario nè in quello su cui si basa il « voto limitato ». Infatti con esso veniva accordata una maggioranza di ben due terzi non alla lista che avesse ottenuto la metà più uno dei voti ma ad una minoranza, sia pure più forte delle altre. Il che venne messo in chiara evidenza in sede di esame e discussione del disegno di legge e nella relazione Bonomi-Micheli presentata alla Camera dalla minoranza della Commissione (1).

Nel Cap V (*I partiti politici*) saranno esaminati i risultati numerici e gli aspetti tecnici del sistema del 1923, chiamato per eufemismo della « proporzionale zoppa » !

---

(1) CAMERA DEI DEPUTATI. Atti parlamentari, Leg. XXVI, sess. 1921-23, Doc. 2120, 2120 A, pag. 18.