

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



---

**Mario Caciagli  
DUE SISTEMI ELETTORALI A CONFRONTO:  
IL TEDESCO E LO SPAGNOLO**

*in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari,*

**Quaderno n. 17, Seminario 2006,  
Giappichelli, Torino, pp. 25-40**

## **1. Due sistemi proporzionali**

Per tutto il secolo scorso la letteratura sui sistemi elettorali, invero abbastanza scarsa, li classificava in due tipi: il maggioritario (a uno o a due turni) ed il proporzionale (di vari gradi e misure). La letteratura era stata scarsa anche perché i sistemi elettorali in vigore nei (non molti) sistemi di democrazia pluralista si erano mantenuti durevoli nel tempo ed erano stati modificati soltanto in ragione di crisi di regime.<sup>1</sup>

Alla fine del secolo, a partire dai primi anni Novanta, il panorama dei sistemi elettorali non solo si è esteso, ma si è andato modificando in maniera inattesa per coloro che erano abituati alla sua solida persistenza. L'instaurazione di regimi democratici nei paesi dell'Est europeo, per non dire di quelli dei continenti extraeuropei, ha dato vita a una grande varietà e mutevolezza di sistemi elettorali. I sistemi elettorali sono stati cambiati perfino in democrazie consolidate: in Giappone, in Nuova Zelanda e, per due volte, in Italia.

Di fronte a tanta varietà e mutevolezza la classificazione si sono fatte più complicate. Ai due tipi tradizionali se n'è aggiunto almeno un terzo, quello dei "misti" o "combinati" o "ibridi".

Su un totale di 191 i sistemi misti sarebbero attualmente almeno 29, secondo il computo dello studio più articolato e più sofisticato sui sistemi elettorali apparso negli ultimi tempi.<sup>2</sup> Uno studio espressamente dedicato ai sistemi misti ne ha segnalati addirittura 82 in un totale di 45 sistemi politici, avendo tenuto conto dei cambiamenti avvenuti in alcuni sistemi politici.<sup>3</sup> Altri studi dedicati ai sistemi misti si sono susseguiti negli ultimi anni. Ma la ricerca di un criterio soddisfacente appare ardua ed i risultati di ogni classificazione possono essere controversi.

Anche la definizione più semplice di sistema elettorale misto, quale «il sistema nel quale una parte dei rappresentanti è eletta con il voto uninominale in un collegio, mentre l'altra parte è eletta con sistema di lista con criteri proporzionali»<sup>4</sup> non può essere assunta come principio discriminante. Secondo questa definizione proprio uno dei sistemi esaminato in queste pagine, quello tedesco per l'elezione dei deputati della Camera Bassa, il *Bundestag*,<sup>5</sup> sarebbe, appunto un sistema "misto", e come tale viene classificato in molti dei lavori più recenti. Fra questi lavori non ce n'è però, e *pour cause*, nemmeno uno di autore tedesco.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

Il sistema elettorale tedesco viene infatti da sempre definito da chi l'ha osservato e l'osserva da vicino come un *proporzionale personalizzato*. E proporzionale, infatti, lo è.

Chi scrive continua a ritenere che il criterio migliore per misurare l'esistenza di un rapporto di proporzionalità, nonché il maggiore o minore grado di essa, è quello di far ricorso al rapporto voti/seggi. Come dovrebbe esser noto per le ragioni che tornerò a ricordare in questa esposizione, il sistema della Repubblica federale tedesca segnala uno dei più bassi valori di questo rapporto. È per questo che può essere considerato altamente proporzionale per gli effetti che, "almeno finora", ha prodotto.

L'altro sistema che sarà qui preso in esame e messo a confronto con il tedesco è quello spagnolo per la Camera Bassa, il *Congreso de los Diputados*.<sup>6</sup> Il quale è universalmente collocato fra i sistemi proporzionali e come tale naturalmente viene qui considerato. Eppure l'applicazione del criterio del rapporto voti/seggi indica per lo spagnolo un valore molto alto di disproporzionalità. Perché il sistema spagnolo è, infatti, proporzionale, ma molto corretto.

Per le ragioni che ricorderò, i suoi effetti sono stati, "almeno finora", maggioritari.

Riassumendo sul punto, il confronto che segue è fra due sistemi elettorali proporzionali che si collocano agli estremi della scala di proporzionalità, su un estremo quello tedesco, sull'altro quello spagnolo.

L'espressione "almeno finora", da me utilizzata per ambedue i sistemi, vuole ricordare che gli effetti dei due sistemi elettorali qui messi a confronto potrebbero cioè cambiare in futuro.

Il fatto che, "almeno finora", ciò non sia avvenuto facilita il compito di chi analizza e compara.

Il sistema tedesco è nato quasi mezzo secolo fa, nel 1949 con la nascita dello stato tedesco occidentale e conobbe soltanto nei primi anni di vita, come ricorderò, alcune variazioni.

Quello spagnolo è nato nel 1977 con la nuova democrazia post-franchista ed è rimasto del tutto invariato in questi trent'anni.

Converrà allora cominciare dalle rispettive origini e dalle ragioni della scelta effettuata dalle élite.

## **2. La genesi dei due sistemi**

Prima della nascita dello stato occidentale nella Germania uscita sconfitta e divisa dal secondo conflitto mondiale e alla vigilia delle prime elezioni della nuova Repubblica dell'Ovest che si chiamò federale, fu il *Parlamentarischer Rat*, l'assemblea provvisoria che svolse anche funzioni costituenti, a scegliere il sistema elettorale. Da un lato, i costituenti non adottarono un proporzionale puro, sia perché fossero evitati gli effetti negativi di una frammentazione partitica, sia perché fosse favorita la formazione di governi stabili - frammentazione partitica e instabilità governativa che vennero e vengono ancora indicate fra le principali cause del crollo della Repubblica di Weimar. Dall'altro, non inserirono il sistema elettorale nel testo costituzionale per lasciare campo a successive, opportune modifiche.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

Così, dopo l'esperienza delle prime elezioni del 1949, alla vigilia delle seconde del 1953, furono introdotte alcune modifiche destinate a rimanere: se nelle prime elezioni il rapporto fra eletti nei collegi uninominali e gli eletti nelle liste regionali di partito era stato di 60 a 40, d'ora in avanti il rapporto sarebbe stato 50 a 50; ogni elettore avrebbe avuto due voti separati, uno per il collegio uninominale e uno per la lista di partito; ma, soprattutto, modifica importantissima, la soglia del 5% che ogni lista o partito era tenuto a raggiungere per poter partecipare alla distribuzione dei seggi, soglia prevista nelle prime elezioni a livello regionale, fu elevata al livello federale. Quest'ultima misura era destinata a penalizzare le liste minori di impianto locale o regionale, come infatti le penalizzò. Tese quindi a favorire i maggiori partiti ormai affermatasi sulla scena, la democristiana CDU/CSU e la socialdemocratica SPD.

Negli anni Sessanta e Settanta sarebbero stati questi gli unici partiti nel *Bundestag* insieme ai liberali della FDP a fare da ago della bilancia.<sup>7</sup>

Nel 1956, un anno prima delle terze elezioni del 1957, venne introdotta un'ulteriore modifica: alla distribuzione dei seggi a livello federale avrebbero potuto partecipare i partiti che, pur non avendo superato la soglia del 5%, avessero conquistato almeno tre seggi in altrettanti collegi uninominali (invece di uno solo come previsto per le due elezioni precedenti).

Occorre ricordare che, tuttavia, la scomparsa dei partiti minori, rappresentati al *Bundestag* nelle prime tre legislature, non fu dovuta, o, almeno, non fu dovuta soltanto alle modifiche alla legge elettorale appena ricordate. Fu dovuta anche e soprattutto alla capacità dei democristiani di profilarsi come il baluardo conservatore in grado di attrarre, e ciò avvenne nel giro del decennio, l'intero elettorato di centro-destra. Per questo gli esperti tedeschi continuano a sostenere che fu un "miracolo elettorale" a produrre la semplificazione del sistema partitico tedesco. Il "miracolo elettorale" dovuto al riallineamento di una parte dell'elettorato viene ancora accostato al "miracolo economico" di quel decennio postbellico.

In seguito non ci furono che cambiamenti minori, quali, nel 1970, l'abbassamento del diritto di voto a 18 anni e, nel 1987, la sostituzione della formula d'Hondt con la formula Hare per l'allocatione dei seggi. Nel 1990, per le prime elezioni della Germania unita, e soltanto per quelle, la soglia del 5% venne eccezionalmente calcolata per le due distinte zone dell'Est e dell'Ovest.

Di riforme elettorali si discusse in Germania soltanto a metà degli anni Sessanta, nella fase critica che pose fine al predominio democristiano e all'era Adenauer. I due maggiori partiti, paventando l'irrompere dell'instabilità governativa, presero in considerazione l'introduzione del sistema maggioritario di tipo anglo-sassone (più dei socialdemocratici lo volevano i democristiani, che già lo avevano auspicato nel 1949). I timidi accenni alla riforma furono decisamente ostacolati dal terzo partito, la FDP, per l'ovvio suo timore di scomparire. Da allora di riforma elettorale in Germania se ne parla, e raramente, soltanto nei seminari e sulle riviste di scienza politica e di diritto costituzionale.<sup>8</sup>

L'adozione del sistema elettorale rappresentò una rottura con la precedente storia tedesca non solo per la novità del proporzionale personalizzato e della soglia di sbarramento, ma anche per il nuovo disegno della geografia di collegi e circoscrizioni, queste ultime coincidenti con i *Länder*, che erano stati quasi del tutto creati ex-novo.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

Nel sistema elettorale spagnolo, invece, sono rimasti alcuni elementi di un lontano passato. Prima fra tutte la provincia, adottata come circoscrizione elettorale, quando quasi tutte le province spagnole risalgono addirittura alla prima metà del secolo XIX. Questo elemento di conservazione fu dovuto al fatto che a scegliere il sistema elettorale furono le élite franchiste che gestirono la transizione dall'autoritarismo alla democrazia. I franchisti, o post-franchisti, optarono su un punto così delicato come la circoscrizione elettorale per le province, convinti che nelle piccole e marginali ci sarebbe stata la loro base più sicura di consenso. Nella legge per la riforma politica del novembre 1976, votata dalle ultime *Cortes* franchiste del tutto prive di legittimazione democratica, furono fissati alcuni criteri fondamentali del sistema per l'elezione del primo parlamento democratico che uscì poi dal voto del giugno dell'anno successivo: la provincia come circoscrizione elettorale, appunto, e una formula proporzionale, non specificata, ma con la possibilità di qualche correttivo.

Il decreto del marzo 1977 recepì queste indicazioni nello stabilire quasi tutte le regole che avrebbero caratterizzato il sistema elettorale spagnolo ancora in vigore. Il parlamento eletto nel giugno fu anche, si ricorderà, assemblea costituente. Nella Costituzione, promulgata nel dicembre del 1978, fu inserito pari pari il sistema elettorale del 1977, nonostante la destra non lo volesse e nonostante la sinistra e i nazionalisti esigessero un grado maggiore di proporzionalità. Alla fine, quindi, gli articoli della Costituzione recuperarono i principi fondamentali e alcuni corollari del decreto del marzo 1977: di nuovo la provincia come circoscrizione, un numero minimo di seggi per circoscrizione, un numero di deputati fra 300 e 400, la soglia del 3% nelle circoscrizioni.<sup>9</sup>

Negli anni seguenti il dibattito intorno ad eventuali modifiche del sistema elettorale si restrinse a pochi gruppi di esperti. Le forze politiche non se ne fecero coinvolgere, perché non più interessate a modifiche. Una legge organica del regime elettorale generale del 1985, la LOREG, apportò al sistema elettorale ritocchi marginali. Negli anni Novanta ci fu un risveglio di interesse, specialmente per una possibile introduzione del voto di preferenza,<sup>10</sup> ma il sistema è rimasto immutato.

## **2. Elementi minori a confronto**

Il primo elemento importante che si trae dal confronto fra il sistema elettorale tedesco e il sistema elettorale spagnolo è, quindi, che il primo non è costituzionalizzato, il secondo sì. Il tedesco potrebbe essere modificato con legge ordinaria, il secondo, che, si è appena visto, ha negli articoli della Costituzione tutti gli elementi fondamentali di un sistema elettorale, richiede una revisione costituzionale.

Se il primo elemento li differenzia, un secondo, già ricordato, li accomuna: ambedue sono rimasti più o meno identici dal momento della restaurazione democratica dei rispettivi stati. Quanto alle modalità di voto è forse il caso di ricordare che, secondo tradizione, in Germania si vota la domenica, in Spagna il mercoledì. In una sola giornata in ambedue i casi.

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

In Germania la scheda è di stato. Su un lato contiene i candidati del collegio uninominale, sull'altro la lista dei partiti per le circoscrizioni regionali. Per queste seconde la lista è chiusa e bloccata, l'elettore, cioè, non può esprimere preferenze, né cambiare l'ordine dei candidati.

L'elettore ha due voti a disposizione. Possibile è allora il voto disgiunto: di solito vengono votati i candidati dei due grandi partiti nei collegi uninominali, mentre i partiti minori recuperano nelle liste regionali. La percentuale di questi "voti divisi" si aggira attorno al 15/20%: sono gli elettori che votano nei collegi uninominali il candidato che sentono più vicino (in tempi recenti i verdi il socialdemocratico, i liberali il democristiano) e votano il loro partito nella parte proporzionale. Negli uninominali non si tratta soltanto di un voto "utile", ma anche di un voto "strategico", perché può indicare la preferenza per il tipo di coalizione che dovrebbe formarsi all'indomani del voto (negli anni Settanta gli elettori liberali votarono spesso candidati socialdemocratici nei collegi uninominali). Per le liste regionali può succedere che gli apparati dei grandi partiti pilotino un "voto strategico" di segno opposto, invitino cioè i loro militanti a votare nell'urna la lista del minore, ma potenziale alleato.

In Spagna ogni partito può stampare la propria scheda. Le schede sono disponibili in ogni seggio, ma, essendo stampate liberamente, l'elettore può procurarsi la sua dovunque. Nemmeno in Spagna esiste voto di preferenza, essendo le liste chiuse e bloccate. L'elettore ha a disposizione un solo voto che consiste nell'infilare nell'urna la scheda del partito prescelto. Non vi sono strategie particolari, ma di certo nei collegi dove il loro partito preferito non avrebbe nessuna possibilità molti elettori, se scelgono di votare, lo fanno spesso per il partito sentito più vicino.

Vediamo ora l'effetto che le componenti essenziali di un sistema elettorale hanno in Germania e in Spagna.

#### **4. La circoscrizione**

La circoscrizione, si sa, è l'elemento chiave di un sistema elettorale proporzionale. Perché è la grandezza della circoscrizione, cioè il numero di deputati da eleggere, ciò che determina la maggiore o minore proporzionalità. Più ampia è la circoscrizione, com'è noto, più elevato è il grado di proporzionalità. Essendo il grado di proporzionalità dato, torno a ricordarlo, dal rapporto fra percentuale di voti conseguiti e percentuale di seggi conquistati da ogni singolo partito o lista.

In Germania la metà dei seggi, si è detto, sono assegnati nei collegi uninominali, dove vige la regola del *first past the post*, l'altra metà nelle liste regionali. In Spagna tutti i seggi vengono assegnati nei collegi provinciali.

Nella figura 1 si possono vedere i collegi provinciali della Spagna. Le dimensioni territoriali delle province ingannano. Esse sono abbastanza uguali fra loro perché dipendono dal criterio razionale proprio del giacobinismo francese che influenzò l'articolazione territoriale del Regno di Spagna nel XIX secolo. Il numero di abitanti, invece, e quindi degli elettori, è differente, talvolta di molto, provincia per provincia.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

## Qui la fig. 1

Nella figura 2 che riporta i collegi uninominali della Germania si vede anche la distribuzione territoriale delle preferenze: nel Sud cattolico si vota prevalentemente per i candidati democristiani, nel Nord protestante per quelli socialdemocratici. La cartina si riferisce alle elezioni del 2005: quasi tutti i seggi, come si vede, furono conquistati dall'uno o dall'altro grande partito; soltanto a Berlino tre seggi uninominali furono conquistati dalla PDS ed uno, evento più unico che raro, dai verdi.

## Qui la fig. 2

L'altra metà dei seggi viene assegnata, quindi, nelle circoscrizioni regionali dove si esprime il "secondo voto". Qui sta il punto chiave: il computo dei voti per l'attribuzione dei seggi si basa proprio sul totale dei "secondi voti" conquistati da ciascun partito e tale computo viene effettuato a livello federale, essendo fatto corrispondere l'intero territorio dello stato tedesco ad un'unica circoscrizione.<sup>11</sup> Il grado di proporzionalità che ne risulta è allora massimo. Una volta eliminati partiti e liste che non abbiano superato la soglia del 5% o non abbiano conquistato almeno tre mandati nei collegi uninominali, l'assegnazione dei seggi avviene sulla base delle percentuali conseguite dai partiti. Nel caso che un partito abbia conseguito nei collegi uninominali più della metà dei seggi che gli spettano secondo il computo federale, quel partito mantiene i seggi in soprannumero (*Überhangsmandaten*): è questa un'altra limitazione al prevalente principio proporzionale, ma è molto minore, trattandosi di un numero di seggi che si contano sulle dita di una mano, rispetto alla soglia di sbarramento.

Quanto il principio proporzionale sia salvaguardato dal sistema elettorale tedesco lo indicano le percentuali della Tab. 1 che riguardano i voti e i seggi al *Bundestag* nelle ultime otto elezioni. Come si vede tutte le percentuali di seggi conquistati dai singoli partiti sono molto vicine alle loro percentuali di voti. Va da sé, inoltre, che tutti i partiti sono, poco o tanto, "premiati" in seggi, perché i voti andati alle liste o partiti che non hanno superato la soglia vanno ovviamente perduti. Chi guadagna di più sono, si veda ancora la tabella, i partiti maggiori secondo una regola puramente matematica che vale nel caso di un collegio unico.



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



Tab. 1. *Germania. Le percentuali di voti e di seggi ai singoli partiti (elezioni dal 1980 al 2005).*

	1980		1983		1987		1990	
	% voti	% seggi	% voti	% seggi	% voti	% seggi	% voti	% seggi
CDU/CSU	44,5	45,5	48,8	49,0	44,3	44,9	43,8	48,1
SPD	42,9	43,9	38,2	38,7	37,0	37,4	33,5	36,1
FDP	10,6	10,7	7,0	6,8	9,1	9,2	11,0	11,9
Verdi			5,6	5,4	8,7	8,5		
PDS							2,4	2,7

	1994		1998		2002		2005	
	% voti	% seggi	% voti	% seggi	% voti	% seggi	% voti	% seggi
CDU/CSU	41,4	43,7	35,1	36,6	38,5	41,1	35,2	36,8
SPD	36,4	37,5	40,9	44,5	38,5	41,6	34,3	36,1
FDP	6,9	6,9	6,2	6,4	7,4	7,8	9,8	9,9
Verdi	7,3	7,3	6,7	7,0	8,6	9,1	8,1	8,3
PDS	4,4	4,4	5,1	5,4	4,0	0,001	8,7	8,8

In Spagna, invece, il grado di proporzionalità è molto basso, proprio per la difformità della grandezza delle circoscrizioni e per la prevalenza numerica delle piccole. Le circoscrizioni più grandi, le province cioè di Madrid e Barcellona, hanno rispettivamente 34 e 31 deputati. In questi due enormi collegi metropolitani il grado di proporzionalità è alto; anche partiti minori possono sperare di conquistare un seggio.

Se le due province africane di Ceuta e di Melilla eleggono un solo deputato, nove province/circoscrizioni su 52 eleggono 3 deputati, essendo previsto comunque per ciascuna un minimo di due. La media dei deputati per provincia/circoscrizione è di 6,7. Una media piuttosto bassa, come si vede, quindi con un conseguente tasso totale di proporzionalità altrettanto basso.<sup>12</sup>

Non solo, ma nelle province più piccole e meno popolate un seggio costa molto meno che nelle province più grandi e più popolate. Ad esempio, per i risultati del 1996 è stato calcolato che nella circoscrizione di Soria, demograficamente la più piccola provincia spagnola, un seggio costò 26.534 voti, mentre in quella di Barcellona un seggio ne costò 125.976.<sup>13</sup>

Infine, il grado di disproportionalità, inevitabilmente più alto, nelle piccole circoscrizioni ha ovviamente un'altra conseguenza: solo grandi partiti o partiti di insediamento locale, come dirò subito dopo, hanno possibilità di conquistare un seggio (nelle province nei quali i seggi a disposizione sono soltanto 3 occorrerebbe, ma per pura ipotesi, fra il 20 e il 25% dei voti, perché un terzo partito o una terza lista possa sperare un seggio, ma soltanto se uno dei due maggiori non è a sua volta troppo forte).



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



Si vedano le percentuali della Tab. 2. Le differenze che ho riportato sono significativi e chiari indici di disproporzionalità. Si veda anche come siano diversi per ciascun partito. Ricevono un premio in seggi i partiti che hanno un “voto diffuso” per tutto il territorio statale come il grande partito di centro-sinistra (il socialista, il PSOE) e il grande partito di centro-destra (Alianza Popular, AP, prima, il Partido Popular, PP, dopo). Sono invece penalizzati i partiti, ormai, non a caso, uno solo (Izquierda Unida, IU), che hanno un “voto disperso” in molte zone del paese in nessun territorio un largo impianto. Chi ha un “voto concentrato” nelle regioni che rappresentano, cioè il Partido Nazionalista Vasco, il PNV, e la coalizione catalinista Convergencia i Unió, CiU, riescono ad avere una percentuale di seggi quasi uguale a quella dei voti (qualche seggio lo hanno qualche volta conquistato altri partiti regionalisti o localisti più piccoli).<sup>14</sup>

Tab. 2. *Spagna. Le percentuali di voti e di seggi ai singoli partiti (elezioni dal 1986 al 2004).*

		1986			1989			1993		
	% voti	% seggi	+/-	% voti	% seggi	+/-	% voti	% seggi	+/-	
PSOE	44,3	52,6	+8,3	39,6	50,0	+10,4	38,7	45,4	+6,7	
AP/PP	26,1	30,0	+3,9	25,8	30,6	+4,8	34,7	40,3	+5,6	
PCE/IU	4,7	2,0	- 2,7	9,1	4,8	- 4,3	9,6	5,1	-4,6	
CiU	5,0	5,1	+ 0,1	5,0	5,1	+0,1	4,9	4,8	-0,1	
PNV	1,5	1,7	+0,2	1,2	1,4	+0,4	1,2	1,4	+0,2	

		1996			2000			2004		
	% voti	% seggi	+/-	% voti	% seggi	+/-	% voti	% seggi	+/-	
PSOE	37,6	40,2	+3,6	34,7	35,7	+1,0	42,6	46,8	+3,8	
PP	38,8	44,6	+5,8	45,2	52,3	+7,1	37,6	42,3	+4,7	
IU	10,6	6,0	- 4,6	5,6	2,3	-3,3	5,0	2,3	- 2,7	
CiU	4,6	4,6	=	4,3	4,3	=	3,3	2,8	- 0,5	
PNV	1,3	1,4	+0,1	1,6	2,0	+0,4	1,6	2,0	+0,4	

Nei collegi minori è frequente, ho già detto sopra, che gli elettori che sanno che il loro partito non può arrivare a conquistare voti votino per il partito più vicino: è il caso di potenziali elettori della coalizione di sinistra, IU, che, per non disperdere il proprio voto, lo danno al PSOE. Un po' come avviene in Germania con il voto dei elettori dei verdi e dei liberali che votano per uno dei maggiori partiti nei collegi uninominali. Con la differenza che IU ne è uscita pesantemente penalizzata, pur se gli effetti del sistema elettorale non sono stati l'unica ragione del suo declino; mentre in Germania liberali e verdi possono rifarsi nel proporzionale, qualche volta con l'aiuto del partner maggiore.



SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



---

## 5. La formula e il tipo di voto

Per calcolare l'assegnazione dei seggi era stata adottato tanto all'interno delle circoscrizioni regionali tedesche quanto all'interno dei collegi provinciali spagnoli la formula d'Hondt. La formula d'Hondt favorisce, com'è noto, i partiti maggiori.

In Spagna, nonostante molti rilievi critici, quella formula è stata mantenuta. In Germania, invece, proprio per venire incontro alle richieste di verdi e liberali, la formula d'Hondt venne sostituita nel 1987 dalla formula Hare, in Germania chiamata Hare/Niemeyer, che è leggermente più favorevole ai partiti minori. Un'ulteriore diversità fra i due sistemi è sopravvenuta per quanto riguarda la formula, quindi, quando il legislatore tedesco ha scelto, guarda caso, quella che produce una maggiore proporzionalità.<sup>15</sup>

Immutato è rimasto invece in ambedue i sistemi il tipo di voto. Si tratta, per usare il termine tecnico, di un voto "categorico". Il che vuol dire che né l'elettore tedesco, né l'elettore spagnolo hanno a disposizione un voto che permetta loro di cambiare l'ordine dei candidati nelle liste di partito. Non esiste voto di preferenza, non esistono né *panachage*, né voto trasferibile.

In ambedue i sistemi le liste sono bloccate e chiuse. L'ordine dei candidati è stabilito dagli organi dei partiti, più spesso quelli centrali che non quelli periferici. Solo in Spagna, come si è detto, si sono qualche volta levate voci in favore dell'introduzione del voto di preferenza. In Germania il problema non è mai stato sollevato, probabilmente perché l'elettore tedesco se vuol fare una scelta personalizzata ha disposizione il primo voto.

## 6. La soglia di esclusione

Ambedue i sistemi elettorali prevedono, dunque, il raggiungimento di una soglia minima di voti perché le singole liste, o partiti, possano accedere al riparto dei seggi.

Il tedesco prevede dal 1953, come ho ricordato all'inizio, la conquista del 5% del totale dei secondi voti, calcolati sull'intero territorio federale. Ho ricordato anche che, applicata a livello regionale nel 1949, i suoi effetti selettivi erano stati minori, appunto per il sostegno che alcune liste era riuscite a trovare in alcuni circoscritti territori. La *Sperrklausel*, come la chiamano i tedeschi, cioè la clausola di sbarramento, ha avuto effetti indubbi sulla composizione del *Bundestag*. Dopo che negli anni Sessanta e Settanta furono solo tre i partiti li rappresentati, con una lunga rincorsa, sperimentata in una serie di elezioni comunali o regionali, i verdi riuscirono a superare la soglia di sbarramento nel 1983 (ma non nel 1990).

Dal 1990, invece, è stato la PDS capace di superare (con l'eccezione del 2002) la stessa soglia. Non c'è invece mai riuscita, in quarant'anni di tentativi, la formazione di estrema destra NDP, che pure in periodi diversi ha conquistato seggi nelle assemblee regionali.

La soglia del 3% ha in Spagna effetti molto limitati e limitati negli spazi elettorali. Ciò perché viene applicata a livello di provincia/collegio. Così produce i suoi effetti di esclusione

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



~~praticamente soltanto nelle due grandi circoscrizioni delle province metropolitane di Madrid e di Barcellona. Nessuna delle altre province ha un numero di seggi così alto da consentire l'ap-~~

plicazione della soglia: ogni partito che vi conquista seggi deve superare di gran lunga quel misero 3%.

I partiti con forte radicamento regionale, i regionalisti/nazionalisti, come si è visto nella tabella 2, possono conquistare seggi nel proprio territorio.

## 7. Il rendimento dei due sistemi

Ricordato ancora una volta che i sistemi elettorali producono i loro effetti coagendo con altri elementi del sistema politico, dai partiti alla cultura politica, che cosa si può dire del rendimento dei due sistemi qui considerati?

La rappresentatività, per dirla in altro modo, è di livello basso in Spagna, sia per la selettività del sistema, sia per gli effetti disproporzionali che si sono visti; è di livello medio in Germania per quanto riguarda il numero dei partiti e di livello alto per quanto riguarda il rapporto voto/seggi dei partiti che entrano nel *Bundestag*.

Il livello di valore medio/alto di rappresentatività ha fatto sì che, dopo le ultime elezioni del 2005, con cinque partiti presenti al *Bundestag* e con una più equilibrata distribuzione di seggi, sia stato difficile formare una coalizione di governo. La costituzione della *Große Koalition* è stata anche la risposta a questa difficoltà. Nonostante il più basso livello di rappresentatività con il conseguente effetto maggioritario finora prodottisi in Spagna, anche in quel sistema gli equilibri bipolari potrebbero venir meno se si profilassero terze forze capaci di corrodere l'elettorato delle due grandi partiti, evento che appare del tutto improbabile.

I governi tedeschi sono stati tutti di coalizione, fossero gli *junior partners* i liberali o i verdi. I governi spagnoli sono stati tutti monocolori, ma in alcune legislature socialisti o popolari hanno avuto bisogno dell'appoggio esterno dei partiti nazionalisti (attualmente il PSOE ricorre all'appoggio esterno di due partiti minori, Izquierda Unida e Esquerra Republicana de Catalunya).

In ambedue i sistemi ha funzionato l'alternanza. Ma mentre in quello spagnolo, grazie anche agli effetti maggioritari del sistema elettorale, l'alternanza è stata più frequente e sempre fra due partiti, in quello tedesco l'alternanza si è fatta registrare poche volte e sempre fra coalizioni (con il risultato che i liberali sono rimasti ininterrottamente al governo dal 1969 al 1998, prima con i socialdemocratici e dopo con i democristiani).

Se in ambedue i sistemi i governi sono stati stabili, sempre governi di legislatura, ciò è dipeso soprattutto da un fattore istituzionale come la forte posizione del Presidente del Governo in Spagna o dall'ancora più forte posizione del Cancelliere in Germania. Nonché dal comportamento dei partiti e dei gruppi parlamentari e dalla cultura politica che le élite condividono con i cittadini. La cultura della *adversary politics* che impedisce la ricerca di compromessi fra i due partiti maggiori è caratterizzante del sistema spagnolo. La fedeltà dello *junior partner* al partito maggiore della coalizione, dichiarata prima delle elezioni, è caratte-

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



---

rizzante il sistema tedesco (un'unica, clamorosa eccezione fu il “ribaltone” dei liberali che nel 1982 abbandonarono la coalizione governativa con i socialdemocratici per passare a formarne una nuova con i democristiani).

C'è, infine, un'ultima comparazione da fare fra i due sistemi politici. Nel sistema spagnolo la guida del governo è decisa dal voto dei cittadini, “almeno finora”, grazie agli effetti maggioritari del meccanismo di trasformazione di voti in seggi. In quello tedesco le alleanze dichiarate in campagna elettorale sono state sì di regola realizzate, come ho appena detto, ma i partiti possono cambiare tale decisione alla luce del risultato elettorale. Il caso più significativo è stato proprio l'ultimo, nel 2005: l'esito delle elezioni ha praticamente indotto i due maggiori partiti alla costituzione della *Große Koalition*, che occupa ovviamente lo spazio di un grande centro. Nel sistema tedesco si manifesta attualmente un effetto tipico dei sistemi proporzionali: la nascita di un centro governativo con due opposizioni bilaterali, essendo scivolata la FDP decisamente a destra e formando la PDS con i Verdi l'ala sinistra dello schieramento.

In conclusione, la comparazione fra il tedesco e lo spagnolo ci conferma che nel funzionamento dei due sistemi politici il fattore “sistema elettorale” è stato indubbiamente potente. Pur restando sempre e comunque aggiuntivo.

## NOTE

<sup>1</sup> Il manuale più esaustivo, con parziali e aggiornate edizioni in inglese e in spagnolo, era stato quello di D. Nohlen, *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*, München. Piper, 1978. L'edizione più recente in lingua originale è *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie der Wahlssysteme*, Opladen, Leske e Budrich, 2004. Lo studio italiano più attuale è G. Baldini – A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

<sup>2</sup> P. Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

<sup>3</sup> A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>4</sup> M.S. Shugart, «Comparative Electoral System Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead», in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2005. p. 33.

<sup>5</sup> La seconda camera tedesca, il *Bundesrat*, cardine del sistema federale, non è notoriamente elettiva.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

<sup>6</sup> Anche il *Senado*, il senato spagnolo, dovrebbe essere una camera di rappresentanza territoriale. Lo è per la sua composizione, non per le sue funzioni. Il suo sistema di elezione attende più all'architettura del sistema istituzionale che non al problema della trasformazione dei voti in seggi. Non ne parlerò in questa sede.

<sup>7</sup> Una buona esposizione della formazione e del funzionamento del sistema tedesco insieme ad altri elementi istituzionali, primo fra tutti il cancellierato, è in A. Missiroli, «Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato», O. Massari e G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994. Un'intera monografia è quella di P. James, *The German Electoral System*, Ashgate, Aldershot, 2003. Il saggio più recente è: Th. Saalfeld, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, cit.

<sup>8</sup> Lo studio più approfondito sui precedenti, sulla genesi, sulle modifiche e sui dibattiti intorno al sistema elettorale tedesco è E. Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*, Düsseldorf, Droste, 1985.

<sup>9</sup> Per il dibattito di quei mesi, dentro e fuori della Commissione costituzionale, sia consentito rimandare al mio «El sistema electoral de las Cortes en los artículos 68 y 69», in A. Predieri e E. García de Enterría (a cura di), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980 (trad. it. Milano, Giuffrè, 1982). Sul sistema elettorale e sul suo funzionamento rimando al mio «Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari», in O. Massari e G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, cit. I lavori più recenti sono: I. Crespo, «El sistema electoral», in M. Alcántara e A. Martínez (a cura di), *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997 e J. Hopkins, «Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes», in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, cit.

<sup>10</sup> Si veda, fra gli altri: AA.VV., *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

<sup>11</sup> La circoscrizione unica, com'è noto, fatti salvi gli inevitabili effetti matematici, è quella che fornisce il più alto grado di proporzionalità. Accade, ad esempio, in Olanda e in Israele, accade nella maggior parte dei comuni italiani per i consiglieri.

<sup>12</sup> Il grado di disproporzionalità del sistema spagnolo è uno dei più alti d'Europa, preceduto soltanto da quello britannico e da quello francese, ambedue, com'è noto, maggioritari.

<sup>13</sup> Il PSOE ottenne un seggio a Soria con 20.226 voti, mentre a Esquerra Republicana de Catalunya un seggio costò 114.195 voti. Questi dati in I, Crespo, «El sistema electoral», cit.

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



---

<sup>14</sup> Quindi il costo seggi è diverso per ogni partito anche a questo livello di computo. Nelle elezioni del 2004, ad esempio, Izquierda Unida ha ottenuto soltanto due seggi al *Congreso* con 800.000 voti (nella circoscrizione di Madrid), mentre i catalanisti di Convergència i Unió ne hanno ottenuti ben 10 con 835.000 (tutti in Catalogna, s'intende). Cfr. per questi dati J. Hopkins, «Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes», cit.

<sup>15</sup> Vale la pena ricordare che il metodo d'Hondt, uno dei cosiddetti metodi del divisore, consiste nel dividere i voti ottenuti dai partiti in ciascuna circoscrizione per 1,2,3 ecc. quanti sono i seggi previsti in quella circoscrizione (i resti vanno perduti). Il metodo Hare/Niemeyer, detto del quoziente naturale, consiste nella divisione dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare (neanche in questo caso ci sono resti da recuperare, ma i partiti con meno voti sono meno svantaggiati).