

Oskar Peterlini

# Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche

la Società



**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “informazioni” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Oskar Peterlini

# **Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche**

**FrancoAngeli**

Questo volume è il risultato di un progetto di ricerca svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi "Leopold Franzens Universität" di Innsbruck ed è stato pubblicato in lingua tedesca, in una versione ridotta, nella collana "Ethnos" dalla Casa editrice Wilhelm Braumüller, Universität- Verlagsbuchhandlung di Vienna: Peterlini, O. (2009): "Südtirols Vertretung am Faden Roms", in Hilpold P. (a cura di): *Minderheitenschutz in Italien*, Reihe Ethnos 70, Wien.

*A Izumi  
Ai miei figli  
Michael, Sylvia,  
Elisabeth e Laurin*

Sul sito della Casa editrice, all'indirizzo [http://www.francoangeli.it/Area\\_multimediale/Elenco\\_Libri.asp](http://www.francoangeli.it/Area_multimediale/Elenco_Libri.asp), sarà possibile consultare le slide che sintetizzano i principali contenuti del volume. Queste sono state predisposte dall'autore per il corso di Diritto e sistemi elettorali, leggi elettorali italiane, riforme e il loro impatto sulle minoranze, tenuto presso la Facoltà di Diritto pubblico, Istituto Diritto Italiano dell'Università di Innsbruck.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Introduzione</b>	pag.	11
L'oggetto della ricerca	»	11
Possibilità di partecipazione democratica delle minoranze	»	12
La partecipazione democratica a livello locale	»	12
Le finalità e l'impatto dei sistemi elettorali	»	13
La questione centrale e le tesi	»	14
L'accesso teorico e metodologico al tema	»	15
<b>1. Sistemi elettorali, tipologie, principi e ripercussioni</b>	»	17
1.1. I sistemi elettorali e le loro tipologie	»	17
1.1.1. Definizione e regole tecniche dei sistemi elettorali	»	17
1.1.2. Che cosa è il diritto elettorale	»	18
1.1.3. Che cosa regolano i sistemi elettorali	»	18
1.1.4. La delimitazione del collegio	»	19
1.1.5. I sistemi elettorali secondo il computo dei voti	»	20
1.2. Il sistema maggioritario	»	20
1.2.1. Il sistema di maggioranza relativa in Gran Bretagna	»	21
1.2.2. Il maggioritario assoluto in Francia	»	22
1.2.3. Le tipologie dei sistemi maggioritari e i loro effetti	»	22
1.3. Il sistema proporzionale	»	23
1.3.1. Categorie del proporzionale	»	24
1.3.2. Le soglie elettorali e i metodi di assegnazione dei seggi	»	24
1.3.3. L'assegnazione dei seggi in due fasi	»	25
1.3.4. L'assegnazione dei seggi in unica fase	»	28
1.3.5. Conclusione sugli effetti dei metodi per i piccoli gruppi	»	33

1.4. Sistemi classici e combinati tra Majorz e Proporz	pag.	34
1.4.1. Collegi con conguaglio proporzionale in Germania	»	35
1.4.2. Un sistema combinato prevalentemente maggioritario in Italia dal 1993 al 2005	»	35
1.5. I principi del Consiglio d'Europa	»	35
1.5.1. La Commissione Venezia	»	35
1.5.2. Il codice comportamentale per le elezioni	»	36
1.5.3. Le condizioni per l'attuazione dei principi	»	38
1.5.4. I principi per il diritto di voto delle minoranze etniche	»	40
1.6. I sistemi elettorali e le ripercussioni in generale	»	41
1.6.1. Le ripercussioni sui risultati	»	41
1.6.2. Ripercussioni sul comportamento degli elettori	»	44
1.6.3. Ripercussioni sui partiti	»	45
<b>2. Ripercussioni sulla rappresentanza delle minoranze</b>	»	49
2.1. Minoranze nazionali e partiti etnoregionali	»	49
2.1.1. Minoranze nazionali e sistemi elettorali	»	49
2.1.2. Partiti etnoregionali e partiti regionali	»	50
2.2. Garanzie dirette per minoranze e gruppi linguistici	»	54
2.2.1. La Croazia	»	54
2.2.2. La Slovenia	»	55
2.2.3. La Romania	»	56
2.2.4. Il Belgio	»	59
2.2.5. La Bosnia-Erzegovina	»	61
2.2.6. Altri Paesi con diritti di rappresentanza	»	65
2.3. Disposizioni che facilitano la rappresentanza	»	65
2.3.1. La Polonia	»	65
2.3.2. La Germania	»	66
2.3.3. L'Italia	»	68
2.4. Ripercussioni su minoranze con un proprio partito	»	68
2.4.1. La minoranza greca in Albania	»	69
2.4.2. La minoranza turca in Bulgaria	»	71
2.4.3. Le minoranze in Turchia	»	72
2.4.4. La Georgia	»	75
2.4.5. Le ripercussioni dei sistemi elettorali sui partiti etnoregionali	»	80
2.5. Ripercussioni su minoranze nazionali senza partiti politici	»	81
2.6. Conclusioni degli effetti dei sistemi sulle minoranze	»	82
<b>3. Ripercussioni sulla rappresentanza dei sudtirolesi 1921-2013</b>	»	85
3.1. Il sistema elettorale nel Regno d'Italia	»	85
3.2. La rappresentanza parlamentare dei sudtirolesi dal regno fino al fascismo	»	87
3.2.1. L'annessione e l'unificazione nel Deutschen Verband	»	87
3.2.2. Le prime elezioni del 1921	»	88

3.2.3. La riforma elettorale del 1923 e il tramonto della democrazia	pag.	91
3.2.4. Le elezioni politiche del 1924 e la fine della democrazia	»	93
3.3. La costituzione della Repubblica e l'Italia democratica dopo la guerra	»	97
3.3.1. La Costituzione democratica e il Parlamento dopo il 1948	»	97
3.3.2. Le Regioni e gli enti territoriali	»	97
3.3.3. Le autonomie speciali e la Regione Trentino Alto Adige Südtirol	»	98
3.3.4. Il diritto elettorale nell'Italia democratica dal 1945 al 1993	»	99
3.3.5. La cosiddetta Prima Repubblica	»	103
3.4. La lotta per l'autonomia e la costruzione di una rappresentanza parlamentare	»	104
3.4.1. La minoranza sudtirolese e la lotta per l'autonomia	»	104
3.4.2. La costituzione della SVP come partito di raccolta	»	106
3.4.3. La prima prova alle elezioni del 1948	»	107
3.4.4. Le elezioni politiche dal 1953 al 1987	»	112
3.5. La nuova distribuzione dei collegi senatoriali in regione	»	116
3.5.1. La misura 111 del Pacchetto Südtirol	»	116
3.5.2. Le trattative per l'applicazione della misura 111 del Pacchetto	»	119
3.5.3. La svolta e la legge per la nuova ripartizione	»	125
3.5.4. Le ripercussioni sulle elezioni del Senato del 1992 e i risultati alla Camera dei deputati	»	126
3.6. La riforma elettorale del 1993	»	130
3.6.1. Il radicale cambiamento della scena politica	»	130
3.6.2. Il nuovo sistema elettorale e il suo funzionamento	»	133
3.6.3. La distribuzione dei seggi nel sistema proporzionale al Senato	»	136
3.7. Le ripercussioni delle riforme sulle elezioni dal 1994 al 2001	»	137
3.7.1. Le elezioni per il Parlamento del 1994 a livello nazionale	»	137
3.7.2. Le clausole di sbarramento e i ricorsi	»	139
3.7.3. Le ripercussioni sulle elezioni in provincia di Bolzano 1994	»	147
3.7.4. Le ripercussioni alle elezioni per il Parlamento del 1996	»	150
3.7.5. Le ripercussioni sulle elezioni per il Parlamento del 2001	»	154



3.8. La riforma elettorale del 2005 e la norma speciale per i sudtirolesi	pag.	158
3.8.1. La clausola di sbarramento e la lotta per una deroga	»	158
3.8.2. Il sistema vigente dal 2005: proporzionale alla Camera e al Senato	»	160
3.8.3. Il nuovo sistema elettorale per la Camera	»	161
3.8.4. Il nuovo sistema elettorale per il Senato	»	164
3.9. Le ripercussioni della riforma del 2005 sulle elezioni	»	165
3.9.1. Le elezioni alla Camera nel 2006	»	165
3.9.2. L'elezione al Senato nel 2006	»	167
3.9.3. Le elezioni politiche del 2008 e la "blockfreie" SVP	»	171
3.9.4. La corsa solitaria della SVP per la Camera nel 2008	»	175
3.10. Una panoramica sulle elezioni dal 1921 al 2008	»	178
3.10.1. La minoranza in una panoramica a lungo termine	»	178
3.10.2. I parlamentari dell'Alto Adige dal 1921 al 2013	»	183
<b>4. Tentativi di riforma elettorale e tutela delle minoranze</b>	»	187
4.1. I tentativi di riforma del centro-destra 2001-2006	»	187
4.1.1. Gli obiettivi contrastanti tra Lega e Forza Italia/AN	»	187
4.1.2. Il progetto di riforma costituzionale del centro-destra	»	187
4.1.3. Fallito il passaggio a Camere differenziate	»	188
4.1.4. La riforma elettorale del centro-destra	»	190
4.2. I tentativi di riforma elettorale tra il 2006 e il 2008	»	190
4.2.1. La pressione per una nuova legge elettorale	»	190
4.2.2. Le elezioni politiche del 2006	»	190
4.2.3. Un sistema di elezione diverso per il Senato	»	192
4.2.4. Gli ostacoli al Senato	»	192
4.2.5. La spada di Damocle del referendum	»	193
4.2.6. La posizione della maggioranza sulla nuova legge elettorale	»	194
4.2.7. I tentativi di Chiti per una piattaforma condivisa	»	194
4.2.8. Le posizioni e le riserve dei partiti del centro-destra	»	195
4.2.9. Clausole speciali per le minoranze linguistiche	»	196
4.2.10. Le convergenze per la legge elettorale	»	197
4.2.11. La proposta di Enzo Bianco	»	198
4.2.12. La regolamentazione speciale per l'Alto Adige Südtirol	»	198
4.3. La riduzione dei partiti e la nuova legislatura dal 2008	»	199
4.3.1. Il referendum, lo scandalo e la crisi di Governo	»	199
4.3.2. Le elezioni del 2008 semplificano il quadro politico	»	200
4.3.3. La scarsa partecipazione al referendum	»	201
4.4. Critica alla legge elettorale vigente	»	202
4.4.1. Sistema proporzionale con forti limitazioni	»	202

4.4.2. Deficienze democratiche all'interno delle minoranze linguistiche	pag. 202
4.4.3. Parlamento limitato dalla preponderanza del Governo	» 203
4.4.4. Partiti forti, Parlamento debole	» 205
4.4.5. Difficile spezzare il potere dei partiti	» 207
4.4.6. Le novità in vista	» 208
<b>5. Conclusioni</b>	» 211
5.1. Verifica delle tesi	» 211
5.2. Verifica dettagliata delle tesi lungo il percorso storico	» 213
5.2.1. Dopo l'annessione e durante il fascismo	» 213
5.2.2. Dalla fine della guerra mondiale fino al 1993: proporzionale per la Camera	» 214
5.2.3. Senato fino al 1992: collegi con soglia al 65% e proporzionale	» 215
5.2.4. Cambiamento dei collegi senatoriali nel 1992	» 216
5.2.5. Prevalentemente maggioritario, senza soglia al Senato (1993-2005)	» 217
5.2.6. Prevalentemente maggioritario dal 1993 al 2005 alla Camera	» 217
5.2.7. Proporzionale con soglia e premio alla Camera dal 2005	» 218
5.3. Una vite molto sensibile	» 219
<b>Partiti</b>	» 221
<b>Riferimenti bibliografici</b>	» 225



## *Introduzione*

*I sistemi elettorali sono apparecchi strani –  
telecamere e proiettori allo stesso tempo.  
Registrano le immagini che hanno in parte  
creato essi stessi.*

Maurice Duverger (1984)

### **L'oggetto della ricerca**

Come funzionano i sistemi elettorali, quali effetti hanno sulla rappresentanza democratica, quali sulla governabilità? Quali sistemi si applicano nei diversi Paesi europei? Il libro presenta in modo semplice le varie tipologie, le regole tecniche e il loro funzionamento. Spiega il maggioritario e il proporzionale, i vantaggi e svantaggi dei vari sistemi inclusi quelli misti; illustra i principi del Consiglio d'Europa e della Commissione di Venezia.

Al centro della nostra ricerca stanno le minoranze etniche. Sulle stesse e sull'Alto Adige Südtirol in particolare, esiste già una ricca letteratura che illumina i molteplici problemi, dalle loro radici storiche alle diversità culturali e sociali, dagli aspetti economici alle questioni giuridiche e politiche.

Meno si sa degli effetti dei sistemi elettorali sulle minoranze linguistiche. La questione è stata anch'essa oggetto di studio, ma offre ancora spazio per l'approfondimento di questioni aperte<sup>1</sup>. Oltre alle loro implicazioni

<sup>1</sup> Cfr. la bibliografia nel cap. 6 e tra altri: Bardi L. (2009); Tronconi F. (2009); Peterlini O. (2009); Council of Europe (2008); Nohlen D. (2007); Ferrandi G., Pallaver G. (a cura di) (2007); Gülbahar M. (2006); Pallaver G. (2005); Alionescu C.C. (2004); De Winter L. (1998); Türsan H. (1998); De Winter L., Türsan H. (a cura di) (1998); Müller-Rommel F. (1998); Urwin D. (1983); Sartori G. (1982).

teoriche vorremmo esaminarle sul caso empirico dell'Alto Adige Südtirol, che offre la possibilità di approfondire un periodo storico di quasi un secolo, una riflessione quindi su un arco significativo di tempo che abbraccia diciotto consultazioni elettorali e che può aggiungere un tassello assai interessante al mosaico della discussione scientifica.

## **Possibilità di partecipazione democratica delle minoranze**

Le minoranze possono svilupparsi meglio quando vivono concentrate in una zona d'insediamento, indipendentemente dal fatto che si tratti di minoranze etniche, culturali, religiose o di altro tipo. In un ambiente ristretto possono partecipare più efficacemente alla gestione della comunità. Le possibilità di tutela e di sviluppo dipendono inoltre dall'ambiente politico-istituzionale nel quale sono inserite: non è ovviamente indifferente, se sono incorporate in un sistema di Stato unitario oppure federale e di quale grado di autonomia possono godere. Ho approfondito questi aspetti in altri saggi che analizzano gli effetti dello sviluppo federale in Italia sulle autonomie speciali e in particolar modo sullo statuto di autonomia del Trentino Alto Adige Südtirol<sup>2</sup>. Questo lavoro si limita pertanto agli impatti che si aggiungono da parte dei sistemi elettorali.

Per consentire alle minoranze (che la Carta costituzionale non chiama etniche ma linguistiche) di partecipare in modo efficace alla vita politica, non basta il principio dell'uguaglianza sancita dall'articolo tre. Ed è, infatti, la stessa Costituzione che all'articolo sei richiede che le minoranze siano tutelate "con apposite norme". Oltre alle norme che tutelano le loro caratteristiche culturali e linguistiche, si devono trovare gli strumenti idonei che permettano loro di partecipare alla vita democratica o almeno non li escludano. Si deve tener conto, in particolare, dell'articolazione e della sfera d'azione degli strumenti del diritto elettorale, come rilevano giustamente Alber e Parolari in una recente opera sullo sviluppo del diritto elettorale in Europa<sup>3</sup>.

## **La partecipazione democratica a livello locale**

Una particolare attenzione deve essere riservata anche a come possa essere al meglio organizzata la partecipazione delle minoranze a livello nazionale e regionale. Per quanto riguarda il livello regionale<sup>4</sup>, Carlo Fusaro ha presen-

<sup>2</sup> Peterlini O. (2010a, it) (2010h, it) (2010e, de) (2000d, it).

<sup>3</sup> Alber E., Parolari S. (2010), p. 355.

<sup>4</sup> Cfr. Gamper A., Fraenkel-Haerberle C. (a cura di) (2010), di cui soprattutto Alber E., Parolari S. (2010), pp. 355 seg.; Greco M.A. (2010), pp. 395 seg.; Pallaver G. (2010), pp.

tato gli aspetti teorici e pratici della nuova legislazione regionale in Italia in un volume, al quale hanno contribuito importanti autori<sup>5</sup>. Nello studio, pubblicato dalla prestigiosa Società Italiana di Studi Elettorali (SISE)<sup>6</sup>, egli evidenzia come vari modelli organizzativi dello Stato puntino allo stesso obiettivo, siano essi l'autonomia, sia locale sia regionale, il regionalismo o il federalismo: «Sono prospettive distinte ma accomunate dall'idea di fondo dell'opportunità della distribuzione di quote crescenti di potere politico sul territorio»<sup>7</sup>.

Sin dal 1993 in Italia i sindaci sono eletti direttamente<sup>8</sup>, così come dal 1999, i presidenti delle Regioni<sup>9</sup>. Queste riforme hanno rafforzato i poteri locali e quelli delle regioni, in particolare dei loro presidenti, e giustamente si parla di un "federalismo elettorale"<sup>10</sup>.

Nel presente studio non ci soffermiamo pertanto su questo livello di Governo, egregiamente approfondito dagli studi menzionati, ma su quello meno analizzato della partecipazione ai parlamenti nazionali. Vorremmo verificare se e come la presenza e consistenza della rappresentanza di minoranze nei parlamenti dipende direttamente dai sistemi di votazione. Questi possono concedere o favorire l'accesso alle minoranze, lo possono rendere difficile o addirittura impedire.

## **Le finalità e l'impatto dei sistemi elettorali**

Nelle democrazie parlamentari i sistemi elettorali perseguono il fine di garantire una rappresentanza, la più possibile rappresentativa del corpo elettorale, ma anche di assicurare la governabilità, obiettivo contrastante con il primo. I sistemi elettorali nazionali hanno, quindi, delle ripercussioni dirette sulla composizione dei rispettivi parlamenti<sup>11</sup>.

519 seg.; Zwilling C. (2010), pp. 541 seg.

<sup>5</sup> Fusaro C. (a cura di) (2010); Baccetti C., Caciagli M., Venturino F., Barisione M., Cuturi V., Legnante G., Comero D., Detterbeck K., Di Virgilio A., Tarli Barbieri G.

<sup>6</sup> Società Italiana di Studi Elettorali: <http://www.studielettorali.it/storia/storia.htm>, scaricato il 15.5.2010. l'associazione dei ricercatori accademici e non accademici sul tema.

<sup>7</sup> Fusaro C. (a cura di) (2010), p. 4.

<sup>8</sup> Sui vantaggi e svantaggi dell'elezione diretta dei sindaci cfr. Virgilio A. (2010), pp. 47 seg., particolarmente 65-67.

<sup>9</sup> Fanno eccezione la Regione Aosta e la Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige.

<sup>10</sup> Fusaro C. (a cura di) (2010), p. 5. Sui sistemi delle elezioni regionali e comunali cfr. anche: Pallaver G. (2005); Baldini G. (2004); Chiaramonte A., D'Alimonte R. (2004); Ceccanti S., Vassallo (2004a); Fusaro C. (2004); Fusaro C., Carli M. (2002); Fusaro C. (2002); Grasse A. (2000); Chiaromonte A., D'Alimonte R. (a cura di) (2000); Barbera A. (1999); Fusaro C. (1997); Grilli A. (1997); Barbera A., Ceccanti S. (1995); Barbera A. (1980).

<sup>11</sup> Nohlen D. (2007).

Oltre che per questi obiettivi ideali, i legislatori possono usare i sistemi elettorali anche strumentalmente per fini meno nobili, per rafforzare il proprio potere e indebolire l'opposizione. In verità, tali obiettivi spesso rappresentano i veri moventi, che ispirano i partiti che sono al potere, di cambiare il sistema a proprio vantaggio.

Le leggi elettorali producono degli effetti sul comportamento dei partiti e possono, per esempio con un sistema proporzionale puro, produrre un maggiore pluralismo ma al tempo stesso rendere più difficile la formazione dei governi. Per converso, un sistema maggioritario può favorire l'aggregamento di partiti ed escludere le minoranze<sup>12</sup>. Anche questa tesi però non è applicabile indistintamente.

Le leggi elettorali possono pertanto avere delle ripercussioni particolari sulle minoranze etniche. Queste possono soccombere completamente, numericamente parlando, o essere salvate da norme di discriminazione positiva, come per esempio attraverso la previsione di un diritto costituzionale di rappresentanza. Questo avviene per esempio per la piccola minoranza ladina nei Consigli provinciali dell'Alto Adige e del Trentino, dove lo statuto di autonomia garantisce loro una rappresentanza di diritto<sup>13</sup>. Lo stesso problema si pone per le minoranze linguistiche a livello statale.

## La questione centrale e le tesi

La questione centrale che vogliamo approfondire in questo saggio è, quali ripercussioni hanno i sistemi elettorali nazionali sulle minoranze linguistiche. Verificheremo a tal fine cinque ipotesi sull'esempio di varie minoranze in Europa e, in particolare, empiricamente sulla minoranza sudtirolese in Italia:

1. i sistemi elettorali nazionali sono in grado di rafforzare e di indebolire la rappresentanza di una minoranza che si presenta con un partito etno-regionale;
2. i sistemi *proporzionali* favoriscono la rappresentanza delle minoranze solo se queste sono territorialmente disperse, mentre costituiscono uno svantaggio se queste vivono in una zona d'insediamento concentrato;
3. i sistemi elettorali *maggioritari* con collegi uninominali favoriscono la rappresentanza delle minoranze nazionali, se queste vivono in insediamenti concentrati;
4. la ripartizione dei collegi elettorali può favorire o discriminare le minoranze. Quanto più i collegi elettorali si estendono oltre le loro zone

<sup>12</sup> Caretti, P., De Siervo, U. (2004), pp. 106-110; Falcon, D. (2001), pp. 197-211.

<sup>13</sup> Statuto Speciale per il Trentino Alto Adige, art. 48.

- d'insediamento, tanto più diminuisce la quota che le minoranze esprimono e tanto più difficile diventa la loro rappresentanza;
5. anche se il sistema di rappresentanza *proporzionale*, in linea di principio, è più favorevole per le minoranze sparse, le clausole di sbarramento e i premi di maggioranza svantaggiano le minoranze e le possono addirittura escludere.

## L'accesso teorico e metodologico al tema

Nel primo capitolo si analizzeranno i sistemi elettorali e le formule tecniche, anche alla luce della letteratura scientifica.

Nel secondo capitolo vengono approfondite le forme di organizzazione politica delle minoranze etniche e i partiti etno-regionalisti, che svolgono un importante ruolo nel rappresentare gli interessi e la partecipazione delle minoranze stesse. Vengono anche analizzati i principi sul diritto elettorale stabiliti dal Consiglio Europeo e le norme speciali che vari Paesi europei hanno adottato a favore delle minoranze etniche.

Nel capitolo tre analizzeremo empiricamente le tesi presentate all'inizio, prendendo come esempio la rappresentanza dei sudtirolesi nel Parlamento. Il loro primo partito dopo l'annessione all'Italia nel 1919 era il *Deutscher Verband (DV)*, che già nel 1921 riuscì a fare eleggere propri rappresentanti in Parlamento, e dopo la seconda guerra lo divenne la *SVP*<sup>14</sup>, che dal 1948 fino a tutt'oggi rappresenta la minoranza sudtirolese<sup>15</sup>.

Per i due partiti cosiddetti etno-regionalisti analizzeremo in particolare le ripercussioni delle principali leggi e riforme elettorali: lo statuto Albertino vigente al momento dell'annessione, la riforma elettorale fascista del 1923 e quelle seguenti, il sistema prevalentemente proporzionale dell'Italia democratica dal 1948 al 1993, la modifica dei collegi del Senato nel Trentino Alto Adige nel 1992, la riforma elettorale del 1993 e quella del 2005 finora in vigore<sup>16</sup>.

Come già accennato, questo studio non intende fermarsi a una formale descrizione delle singole leggi elettorali e delle norme speciali per le minoranze, vuole far luce sui loro effetti, esaminando in maniera empirica i risultati elettorali, i seggi raggiunti e le alleanze che si sono create a seguito dei sistemi. Ciò riguarderà in particolare quei risultati elettorali che sono stati influenzati

<sup>14</sup> La *SVP* in lingua originale tedesca è femminile e così anche nell'uso locale in italiano.

<sup>15</sup> Sulla storia del *Deutsche Verband* e della *SVP* cfr. Holzer A. (1991), nonché Pallaver G. (2007), pp. 629 seg.; Peterlini O. (2009 de) (2008a, de).

<sup>16</sup> La legge elettorale italiana distingue tra circoscrizioni, che possono comprendere una Regione o parti di essa, e collegi, di regola uninominali, tranne il Collegio unico nazionale, che comprende l'Italia intera.



dalle modifiche elettorali nazionali che saranno oggetto di un'analisi specifica. Tuttavia, per fornire una panoramica completa, saranno illustrati tutte le consultazioni elettorali e i relativi risultati dal 1921 al 2008<sup>17</sup>.

Negli ultimi due capitoli sono esaminate le nuove proposte di riforma che permettono uno sguardo al futuro, sempre dal punto di vista delle minoranze e una critica al sistema vigente.

Il mio ringraziamento va innanzitutto al Professor Günther Pallaver, dell'Università di Innsbruck per il supporto scientifico, la lettura del testo e i preziosi stimoli e consigli, nonché ai relatori del progetto, il Professor Alan Scott e il Professor Gottfried Tappeiner della stessa Università.

Ringrazio il Professor Peter Hilpold, nonché alla Casa editrice Universitätsverlag Wilhelm Braumüller di Vienna per la pubblicazione di una breve prima versione di questo saggio nel libro: Hilpold P. (a cura di) (2009), *Minderheitenschutz in Italien*, Braumüller Verlag, Vienna, e di un sunto in «Europa Ethnica» 3-4, Vienna, 2008.

Per dati, informazioni, documenti e supporti ringrazio il dottor Nicola D'Amelio, dell'Archivio Storico delle Elezioni, Ministero degli Interni, la dottoressa Emanuela Catalucci, del Servizio Studi del Senato della Repubblica, il dottor Paolo Evangelisti, dell'Archivio Storico della Camera dei deputati, la dottoressa Maria Aceto, allora Consulente legislativo del Gruppo UDC-SVP-Autonomie in Senato, anche per la revisione del testo, la dottoressa Sonja Schiefer, referente personale nel gruppo UDC-SVP-Autonomie in Senato e Philipp Agostini. Per l'aiuto nelle traduzioni ringrazio il dottor Gennaro Sposato e la dottoressa Beatrice Bonell.

<sup>17</sup> Una breve versione di questo libro in lingua tedesca (senza la parte teorica sui sistemi elettorali, i raffronti internazionali, le ripercussioni sulle minoranze in Europa e la letteratura comparativa) in Peterlini O. (2009 de); e un breve riassunto in Peterlini O. (2008a, de).

# 1. Sistemi elettorali, tipologie, principi e ripercussioni

*Ogni quattro anni gli elettori  
fanno la loro croce.  
E poi la devono portare.*

Ingrit Berg-Khoshnavaz (1940)

## 1.1. I sistemi elettorali e le loro tipologie

### 1.1.1. Definizione e regole tecniche dei sistemi elettorali

«I sistemi elettorali», afferma Maurice Duverger, «sono apparecchi strani: telecamere e proiettori allo stesso tempo. Registrano le immagini che hanno in parte creato essi stessi»<sup>1</sup>. Duverger descrive con questa significativa immagine il duplice ruolo che rivestono i sistemi elettorali: non solo registrano i voti e li convertono in seggi, ma influenzano anche il sistema politico.

Il termine *sistema elettorale*, in senso lato, comprende tutto ciò che riguarda il procedimento elettorale, ivi incluso il *diritto* elettorale e l'organizzazione delle elezioni. In senso stretto il termine si limita ad indicare il modo in cui gli elettori esprimono il loro voto per un partito e per i candidati e la relativa assegnazione dei mandati. Essi prevedono come i risultati del voto (*data of votes*) si trasformano in mandati (*parliamentary seats*), come si delineano i collegi, la candidatura elettorale, l'espressione del voto e il computo dei voti stessi ai fini dell'assegnazione dei seggi. In sin-

<sup>1</sup> Duverger M. (1984), p. 34.

tonia con Dieter Nohlen, uno dei padri della dottrina elettorale, in questo studio ci occupiamo del sistema elettorale in senso stretto, distinguendolo dal diritto elettorale<sup>2</sup>.

### *1.1.2. Che cosa è il diritto elettorale*

Le leggi elettorali regolano i limiti e le condizioni del diritto elettorale. Tale diritto, cioè il diritto fondamentale di poter votare ed essere eletti, oggi sembra una cosa ovvia e scontata. Non dimentichiamo però che il cammino per ottenerlo è stato lungo e tortuoso. Basti pensare al diritto elettorale delle donne, introdotto in Italia solamente dal 1946.

### *1.1.3. Che cosa regolano i sistemi elettorali*

Le disposizioni tecniche più rilevanti dei sistemi di voto riguardano:

- la delimitazione dei collegi elettorali secondo diversi possibili livelli, quali la distribuzione regionale e la loro dimensione;
- la candidatura elettorale: singola o di liste, diversi tipi di liste (bloccate, libere) e collegamenti di liste;
- l'espressione del voto di cui un elettore può disporre: un solo voto (voto singolo), voto di preferenza per candidati, pluralità di voti, voti di preferenza limitati (meno voti rispetto ai candidati da eleggere), voti alternativi (preferenze secondarie, terziarie ecc.), diritto di cumulare più voti per un unico candidato, *Panachage* (cioè la possibilità di dare preferenze a candidati di liste diverse), voti primari e secondari (uno per il collegio, uno per la lista);
- il computo dei voti: sistema maggioritario (con maggioranza relativa o assoluta) o proporzionale (secondo il procedimento del quoziente maggiore o del quoziente elettorale, con o senza sbarramento) e le possibili combinazioni tra i vari sistemi.

L'importanza del sistema elettorale è controversa sia tra gli studiosi sia tra i politici. Alcuni considerano i destini della democrazia strettamente connessi ai sistemi elettorali. Ferdinand A. Hermens, per esempio, riconduce il fallimento della Repubblica di Weimar al sistema di voto proporzionale<sup>3</sup>. È forse esagerato, ma sarebbe altrettanto sbagliato sottovalutare le influenze dei sistemi elettorali sulla democrazia.

<sup>2</sup> Nohlen D. (2007), p. 61.

<sup>3</sup> Hermens F.A. (1941) (1968).

#### 1.1.4. La delimitazione del collegio

I collegi e le circoscrizioni elettorali possono avere dimensioni ed estensioni geografiche diverse. La loro delimitazione e la loro grandezza rivestono una particolare importanza per le chance elettorali dei partiti. Le dimensioni di un collegio spaziano da quelli uninominali, in cui è da eleggere un solo candidato, alle circoscrizioni plurinominali, nelle quali sono da eleggere più candidati. Esistono anche i cosiddetti collegi nazionali, in cui il collegio comprende l'intero territorio nazionale.

Secondo il principio democratico, ogni voto dovrebbe avere lo stesso peso. Questo significa che a ogni candidato da eleggere dovrebbe corrispondere lo stesso numero di elettori. Si deve pertanto tener conto, quando si disegnano i collegi, del rapporto tra i candidati da eleggere e la popolazione, o più precisamente gli aventi diritto al voto.

La delimitazione dei collegi quindi può comportare delle manipolazioni attraverso, per esempio, la creazione di collegi più o meno grandi, la delimitazione tra città metropolitana e provincia, la presenza o meno di migranti ecc. Nelle circoscrizioni plurinominali bisogna tener conto non soltanto del rapporto tra la popolazione e i candidati, ma anche delle dimensioni della circoscrizione stessa: più è grande e più è alto il numero dei parlamentari da eleggere e più il sistema diventa proporzionale. Questo favorisce i partiti piccoli e le minoranze sparse sul territorio, che soccombono però nei collegi piccoli. Più è piccolo il collegio tanto più aumenta la soglia naturale di sbarramento, fino ad arrivare al limite nei collegi uninominali. In questi collegi, infatti, soltanto il partito o candidato più forte riesce a imporsi.

È possibile raggiungere un equilibrio tra gli effetti del maggioritario e del proporzionale con dei sistemi elettorali combinati (misti), come approfondiremo in seguito. Un sistema combinato si applica per esempio in Germania e si applicava tra il 1993 e il 2005 anche in Italia con il cosiddetto Mattarellum.

La delimitazione strumentale e artificiosa dei collegi elettorali a discapito di altri partiti viene definito *Gerrymandering*. Questa manipolazione intenzionale dei limiti dei collegi porta il nome di un governatore del Massachusetts dei primi del Novecento, Elbridge Gerry, che nella città di Boston si ritagliò un collegio sicuro per se stesso, che somigliava a una salamandra<sup>4</sup>. Con tale pratica si sfrutta la diversa composizione del corpo elettorale. Un simile piano è stato escogitato durante il fascismo contro la minoranza linguistica tedesca, che nel proprio territorio rappresenta la maggioranza, ma distribuendola su due collegi diventa minoranza<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Nohlen D. (2007), p. 515 e <http://de.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>, verificati dall'autore.

<sup>5</sup> Cfr. Cap. 3.2.3. "La riforma elettorale del 1923 e il tramonto della democrazia".