

# La riforma sbagliata. Legge elettorale, partiti e governi\*

di Gianluca Passarelli

L'Italia si distingue per le molteplici riforme del sistema elettorale. Le democrazie consolidate tendono generalmente a mantenere i sistemi elettorali e il numero totale di riforme elettorali negli ultimi **settant'anni si aggira intorno a venti**. Tra le riforme a livello mondiale, l'Italia è notevolmente ben rappresentata, con **quattro principali cambiamenti del sistema elettorale** dal 1948 e altri tentativi di riforma sono stati respinti ovvero realizzati, ma non utilizzati (1953; 2015). Quali sono stati i fattori scatenanti di tali riforme? Le “cause” sono state un insieme di congiunture: iniziativa della leadership, azione giudiziaria, pressione popolare e cambiamenti e vincoli internazionali. Inoltre, se è “improbabile che i fattori scatenanti delle riforme siano prevedibili a partire dalle caratteristiche sistemiche” (Katz 2005: 74), in Italia non è facile generalizzare sulle cause. Pertanto, è necessario analizzare sia le caratteristiche di ciascuna riforma elettorale in Italia sia il contesto in cui essa si è generata.

## Il sistema elettorale proporzionale del primo sistema partitico (1948-1992)

**L'Italia ha formalmente avuto quattro sistemi elettorali tra il 1948-2026.** Nel 1946 (per l'Assemblea Costituente) e poi dalle prime elezioni parlamentari democratiche del 1948, fu adottato un sistema proporzionale (*quota Imperiali*) con voto di preferenza (max 4 in base a eletti) e “più alti resti. (circa il 10%). Tuttavia, per partecipare all'assegnazione dei seggi rimanenti, i partiti dovevano soddisfare due requisiti: aver ottenuto almeno 300.000 voti a livello nazionale ed essere riusciti a eleggere almeno un candidato in un collegio, il che significava avere un sostegno elettorale geograficamente concentrato di circa 60-70.000 elettori. Il sistema proporzionale a liste aperte enfatizzava la competizione interna al partito tra i candidati e generava – o quantomeno non impediva – il fazionalismo di partito.

**1953** Sebbene non sia mai entrata effettivamente in vigore, va considerata anche l'emanazione (1953) e poi l'abrogazione della “legge truffa” (nel 1954), che mirava a garantire una maggioranza parlamentare. La Dc ottenne la maggioranza assoluta dei seggi nel 1948 (53,1%) con il 48,5% dei voti. Questa fu l'unica elezione in cui un partito raggiunse più del 50% dei seggi. Tuttavia, il declino Dc nelle elezioni locali e il timore di una rinascita neofascista indussero il partito al governo a cercare un sistema che garantisse una maggioranza stabile dei seggi. Approvata infine, nonostante la veemente opposizione dei partiti comunisti e socialisti, la legge stabiliva che **380 dei 590 seggi della Camera dei Deputati sarebbero stati assegnati a qualsiasi coalizione di partiti che avesse ottenuto oltre il 50% dei voti**. La coalizione Dc, Socialdemocratici (Psd), Liberali (Pli) e Repubblicani (Pri) si attestò al 49,2%, con la Dc quale partito dominante (40,1%), tuttavia sufficiente per raggiungere l'obiettivo sebbene per soli 204.742 voti.

\*Testo dell'audizione informale alla I Commissione (Aff. Cost.) della Camera nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 157 Magi, C. 2236 Pavanelli (limitatamente all'art. 5) e C. 2822 Bignami – 6 maggio 2026

### La riforma elettorale del 1993:

Il **referendum del 9 giugno 1991** modificò un elemento cruciale della legge elettorale riducendo a una il numero massimo di preferenze esprimibili.

**Fu tuttavia il Referendum del 1993 a modificare la situazione politica.** Il risultato fu un Senato in cui il 75% dei seggi fu assegnato tramite collegi uninominali (Ssd), e il resto con sistema proporzionale.

La nuova legislazione introdusse un sistema maggioritario misto (MMM): la legge prevedeva tre quarti dei seggi (475) assegnati in collegi uninominali con sistema maggioritario a turno unico (Fptp), e il restante quarto (155) tramite liste di partito con sistema proporzionale (liste bloccate, per i partiti che avevano ottenuto almeno il 4% a livello nazionale). Per l'elezione della Camera dei Deputati, nel 1993 l'Italia è stata divisa in ventisette circoscrizioni. Tuttavia, poiché la distribuzione dei seggi proporzionali veniva calcolata a livello nazionale, come nel sistema proporzionale precedentemente adottato, le circoscrizioni servivano solo a eleggere i singoli candidati all'interno delle liste di partito. Al contrario, per il Senato, ogni regione costituiva una circoscrizione a sé stante e i voti non venivano conteggiati a livello nazionale. **Art. 57 Costituzione**

**I sistemi maggioritario e proporzionale erano collegati**, soprattutto attraverso un sistema di “trasferimenti negativi di voti”, in particolare il cosiddetto “scorporo”. Il risultato dello scorporo (la sottrazione al partito cui era collegato il candidato vincente dei voti eccedenti rispetto a quelli necessari alla vittoria) è stato di rendere il sistema solo parzialmente compensativo, motivo per cui è più propriamente considerato un tipo di sistema a maggioranza mista (MMM), piuttosto che proporzionale misto. Alcuni partiti risposero adattandosi alla norma con la presentazione di liste non competitive – c.d. civetta - al fine di mitigare l'effetto distorsivo dello scorporo nella quota proporzionale.

### Riforma elettorale del 2005

La norma ha introdotto un sistema proporzionale con liste bloccate che assegnava un consistente “bonus di maggioranza” – garantendo il **55% dei seggi** – alla coalizione pre-elettorale di partiti che avesse ottenuto il maggior numero di voti. La nuova legge ha introdotto una regola definita per queste coalizioni, obbligando le liste a aderirvi formalmente specificando il nome del leader politico della coalizione o del partito. **Ha quindi introdotto un forte elemento maggioritario, dando priorità alle coalizioni pre-elettorali che potevano ottenere la maggioranza relativa. L'elemento proporzionale entrò in vigore solo dopo l'applicazione del premio di maggioranza, assegnando i seggi tra i partiti che componevano la coalizione vincente e le altre.**

Le soglie erano le seguenti: 1) 10% per una coalizione (a condizione che almeno una lista all'interno della coalizione pre-elettorale abbia ottenuto il 2%); 2) 4% per i partiti singoli; 3) 2% per qualsiasi partito in una coalizione, eccetto il primo partito al di sotto del 2% nella coalizione. Per il Senato, le soglie erano le seguenti, a livello regionale: 1) 20% per una coalizione (a condizione che almeno una lista abbia ottenuto il 3%); 2) 8% per qualsiasi partito non in una coalizione; 3) 3% per ciascun partito di coalizione (a differenza della Camera, non è prevista alcuna eccezione per il primo partito di coalizione al di sotto di questa soglia).

Nel 2014 la Corte Costituzionale è intervenuta nella questione della riforma elettorale dichiarando parzialmente illegittima la legge elettorale del 2005, utilizzata nel 2006, 2008 e 2013. In particolare, **la Corte Costituzionale ha dichiarato inapplicabile il “bonus” di maggioranza e ha stabilito che all'elettore deve essere consentito di esprimere un voto di preferenza** (Legge Costituzionale n. 1/2014). La Corte ha quindi reintrodotta il sistema elettorale in vigore tra il 1991 e il 1993, modificando però la legge anche con l'introduzione del voto di preferenza per il Senato. In tal senso, il sistema del 2005 garantiva la maggioranza, ma solo per la Camera, mentre il Senato era esposto all'andamento casuale dei risultati elettorali di ciascuna regione. Infine, un nuovo sistema elettorale è stato approvato nel 2015.

### La riforma del sistema elettorale del 2015

Il cosiddetto Italicum – si differenziava dalla “Calderoli” – in sintesi - in quanto il bonus di maggioranza era assegnato alla lista più votata e non a una coalizione di partiti. Alla lista con la maggioranza relativa erano **assegnati 340 deputati su 618**, a condizione che raggiungesse **il 40% a livello nazionale** (non era assegnato alcun bonus se la lista avesse raggiunto tale quota tramite la distribuzione proporzionale). Se nessuna lista raccoglieva il 40%, si sarebbe ricorso al **ballottaggio due settimane dopo**. Non erano ammesse alleanze formali per il ballottaggio. La soglia un'unica per l'accesso alla distribuzione dei seggi era del **3% nazionale**. Una volta assegnato il bonus di maggioranza (in questo senso il sistema garantiva la maggioranza, qualunque fosse l'esito del primo turno), i restanti seggi erano assegnati con il sistema proporzionale (quota Hare). **Era stato reintrodotta il voto di preferenza (il capolista però era “tutelato”) con alternanza di genere**. La particolarità dell'Italicum è che sarebbe stato in vigore solo per la Camera.

### 2017: Legge Rosato

Il sistema MMM (senza differenze tra le due Camere) prevede il **37%** dei seggi riservati al sistema Ssd e il **61% eletti con liste bloccate (LR-Hare)** con una massima ampiezza di circoscrizione di 7 o 8, e nessun collegamento tra i due livelli. Inoltre, 12 seggi alla Camera dei Deputati e 6 al Senato devono

essere eletti da italiani residenti **all'estero**. La soglia nazionale è fissata al **3% per un partito o al 10% per una coalizione**, con una soglia inferiore per le liste che rappresentano le minoranze linguistiche. **I voti per le liste che ricevono meno del 1% nelle coalizioni vengono scartati (i voti per i partiti tra l'1% e il 3% vengono attribuiti agli alleati)**. La legge prevede che le liste PR debbano alternare i candidati per genere; la scheda elettorale quindi non consente la divisione dei voti tra il partito o la coalizione del candidato uninominale e un partito esterno alla coalizione (no voto diviso).

## Il sistema elettorale "Meloni"

### Non esiste al mondo

Sistemi elettorali con **premio di maggioranza "fisso" non esistono nel "globo terracqueo"**. La Grecia lo ha abolito nel 2006 lasciando una formula che modula il premio tra zero e il 16.6% dei seggi e quindi non rimarrebbe che l'Italia. Poco male essere "fieramente soli" avrebbe detto Salazar se i dati comparati andassero nella direzione auspicata.

### Il premio di maggioranza è inutile e dannoso

Il premio di maggioranza è inutile e dannoso. Inutile perché se una forza politica ha già una maggioranza (anche relativa) non si vede perché debba **beneficiare di 10-15 punti omaggio** in seggi; viceversa, è dannosa perché struttura in forma diseguale una sproporzione tra consensi reali e rappresentanza parlamentare. I seggi che andrebbero attribuiti (70 alla Camera) sarebbero assegnati "in blocco", una sorta di listino (o Listone stile 1929) chiuso, selezionato dai partiti, a prescindere, sia che il premio scatti sia che non scatti. Inoltre, il sistema del "premio" spinge a coalizioni disomogenee/forzose, con poca o punto sintonia programmatica, tanto da portare in pancia potenziali rischi di successiva deflagrazione parlamentare.

### Soglia bassa, nominati un quinto di deputati

**La soglia elettorale è bassa, se l'obiettivo è contribuire alla stabilità delle maggioranze parlamentari e quindi alla riduzione della frammentazione (in Germania è pari al 5%). Inoltre, la presumibile presenza di clausole "salva liste" sotto al 3% purché in coalizione, per tutelare gli aspiranti junior partener (oggi Azione, Noi moderati, Più Europa e Italia viva) rende un risultato contraddittorio, e incoerente nella logica, con quanto declamato circa la "stabilità".**

### Premio che non premia

La parte più stravagante è poi quella riferita al ballottaggio che non è proprio per nulla "*majority assuring*", non assicura un bel nulla, solo confusione e approssimazione. La norma non garantisce la

maggioranza assoluta, e non è detto che il premio scatti posto che è possibile che nessuna forza o coalizione superi il 40% come in una competizione tripolare, ad esempio, oggi forse non probabile, ma lo scenario del 2013 non è tanto lontano. Potremmo inoltre avere il caso di un ballottaggio senza maggioranza assoluta, posto che potrebbe vincere il partito che al primo turno abbia avuto il 35.1% o il 39.9% dei voti insufficienti a trasformarsi nel 50.1% dei seggi *nonostante* i 70 eroi nominati. Infine, il ballottaggio scompare come neve al sole se nessuna forza politica ottiene il 40% e se non ce ne siano due che raggiungano tra il 35% e il 40%. Ancora una volta: dove sta la maggioranza promessa? Viceversa, c'è un rischio sistemico e democratico: il pericolo di una “super maggioranza”. Con diverse liste sotto al 3% e alta dispersione di consensi, un partito con “pochi” voti 35%-38% potrebbe vincere “tutto”. Si tratterebbe di un vincitore sostenuto da circa il 20%-25% degli elettori, se consideriamo la partecipazione potenziale del 65%. Una sciagura popolare.

Alcuni sistemi, solitamente presidenziali, conferiscono il “premio” a un candidato che ottenga una percentuale “alta” (40%-45%) purché distanzi il secondo di almeno 10-15 punti percentuali. Si tratta dei sistemi *double complement rule*, che permettono la vittoria “maggioritaria” anche a chi non l'abbia raggiunta al primo turno, ma solo a condizione che il voto dimostri la sua effettiva forza rispetto agli altri e che, ad esempio, non sia concentrata in alcune zone del Paese.

Insomma, la stabilità non è data (solo) dal premio, ma dalla presenza strutturata di partiti (o coalizioni) coesi, forti, nazionali e disciplinati. Il premio “sproporzionato” è incostituzionale probabilmente, ma certamente illogico e ingiusto, e comunque la possibilità che una forza politica possa da sola modificare la Costituzione pur avendo all'incirca un quarto del sostegno elettorale è sulla soglia dell'eversione. La lista bloccata di quasi un quinto dei parlamentari è veramente al limite della decenza e ricorda periodi bui per la democrazia. In ogni caso, in un sistema parlamentare la sfiducia è sempre possibile, persino auspicabile. Come per il cosiddetto e mal detto/mal scritto “premierato”, bastava introdurre il voto di sfiducia costruttiva anziché utilizzare una proposta di legge sul sistema elettorale quale fonte di distrazione di massa.

## Riforma elettorale e stabilità di governo

Per quasi cinquant'anni (1948-1993) il sistema politico è stato caratterizzato da governi altamente instabili (**durata media 11,6 mesi**), in parte a causa della frammentazione del sistema partitico, pur con una certa stabilità a livello politico e governativo. Ciò era solo in parte una conseguenza di un sistema elettorale puramente proporzionale che offriva numerose opportunità di rappresentanza ai partiti minori. Inoltre, i due partiti maggiori non erano in grado di governare da soli e, di conseguenza, i democristiani tendevano a formare coalizioni sovradimensionate. Con l'avvento di una figura politica polarizzante – Silvio Berlusconi – il sistema partitico e la competizione elettorale si sono orientati verso un quadro bipolare. Dalle elezioni del 1994 si sono susseguiti **sei avvicendamenti al potere tra coalizioni di centrodestra e di centrosinistra**. Tuttavia, la frammentazione delle coalizioni, la debolezza e l'eterogeneità dei partiti hanno compromesso la stabilità governativa e la capacità di attuare programmi e politiche. In sostanza, le parole di Giuseppe Di Palma (1977), pronunciate più di trent'anni fa, sono ancora valide: i partiti italiani sopravvivono anche senza governare. La nascita del Movimento 5 Stelle e il crescente successo elettorale (25,6 % nel 2013 e 32,7% nel 2018), ha spinto, quale risultato inatteso della riforma elettorale, verso un sistema partitico tendenzialmente tripolare.

La legge elettorale, adottata per la prima volta nelle elezioni generali del 1994, non ha prodotto stabilità di governo. In circa trent'anni, l'Italia ha visto succedersi **18 governi (tre dei quali tecnocratici)**, **dodici diversi primi ministri**, **tre coalizioni sovradimensionate** e due cambi di maggioranza parlamentare nella stessa legislatura. Lo scioglimento anticipato del Parlamento, il cambio di primi ministri, la mancanza di una maggioranza parlamentare e la conseguente instabilità e frammentazione partitica sono rimaste le caratteristiche principali del sistema politico italiano, nonostante le riforme del 1994 e del 2005.

## Il sistema partitico e le riforme elettorali

Le riforme elettorali italiane offrono anche l'opportunità di esplorare l'effetto del sistema elettorale sul sistema partitico. Per quanto riguarda il **numero effettivo di partiti** che hanno ottenuto seggi, si possono osservare i seguenti dati: durante la Prima fase del sistema partitico (**1948-92**) la media era di **3,7**, mentre durante il sistema elettorale maggioritario (**1994-2001**) la media era di **6,4**. Per il sistema proporzionale a maggioranza relativa, dal **2006 al 2013**, il valore era di **3,9**, stesso valore dal **2017 ad oggi**. Pertanto, contrariamente alle aspettative riguardanti gli effetti della legge elettorale, il numero dei partiti è aumentato durante le elezioni tenutesi con un sistema elettorale a maggioranza mista.

In effetti, anche **il numero di partiti con una percentuale di voti superiore al 4%** ha raggiunto il picco sotto il sistema MMM nel periodo **1994-2001 (6,7)**, e il punteggio più alto è stato effettivamente nel 1996 (8); con un leggero calo **dal 2006 (5,5)**. Inoltre, se consideriamo solo il numero di partiti, tra

quelli che hanno ottenuto almeno un seggio, osserviamo che il numero più alto è stato raggiunto nel 1992 (sedici), e che la media per il periodo **1948-1992 è stata di 11,4**. Se confrontiamo i tre periodi, dobbiamo anche considerare che il periodo “misto” deve essere diviso in due parti: la prima in cui vengono considerati solo i partiti che hanno vinto seggi nella parte PR del 25%, la seconda in cui sono inclusi anche i seggi che un partito ha vinto nelle competizioni uninominali. In quest’ultima situazione, il numero di partiti che hanno vinto almeno un seggio nelle elezioni 1994-2001 è stato in media di 6,7 se consideriamo il 25% dei seggi PR, e ha raggiunto 8,3 se consideriamo il 75% dei seggi assegnati in collegi uninominali. La differenza è dovuta al fatto che i partiti etno-regionalisti sono riusciti a conquistare (pochissimi) seggi nelle loro roccaforti. A parte il **2008 (7 partiti)**, il valore è cresciuto successivamente attestandosi a **10**.

Allo stesso tempo, il numero di partiti “rilevanti” è aumentato sia in termini quantitativi che in relazione al loro potere (“ricatto” e “coalizione”) a causa dell’elevata eterogeneità politica delle coalizioni di governo. Nel senso di Sartori (1976), l’Italia aveva circa **7 partiti rilevanti** nel periodo dei partiti Repubblicani, **10 nel 1994-2001**, poi tornato a **7 con il sistema 2006-2013** e **6 dal 2018**. Viceversa, il numero più basso di **gruppi parlamentari** è stato quello del **2008 (6)**, mentre il più alto è stato nel **1992 (13)**.

Come riportato nella **Tabella 2**, solo nel 2008 si è registrata una significativa riduzione del numero di partiti che hanno ottenuto seggi, ma anche questo è stato dovuto alla nascita di due nuovi partiti, ciascuno frutto della fusione di due partiti preesistenti. La fusione tra Forza Italia e Alleanza Nazionale ha dato vita al Popolo della Libertà guidato da Berlusconi, mentre i Democratici della Sinistra e La Margherita hanno costituito la base del Partito Democratico di centrosinistra. Questi partiti hanno ottenuto circa il **75% dei voti e altrettanti seggi**. Ciononostante, il potere acquisito dai due partiti si è eroso, soprattutto a causa della loro partecipazione congiunta al governo di unità nazionale “coalizione arcobaleno” formatosi dopo le dimissioni di Berlusconi per problemi giudiziari e finanziari.

La percentuale di **voti ai due partiti maggiori** è stata di poco inferiore ai due terzi (62,7%) durante il dopoguerra, con due picchi (**1948: 79,5%; e 1976: 73,1%**) e uno nel **2008 (70,6%)**.

L’indice di **frammentazione parlamentare** è risultato più elevato tra il 1994 e il 2001 (0,86), e piuttosto simile negli altri due periodi (circa 0,73), con le elezioni del 1948 (0,66) e del 1996 (0,87) che rappresentano rispettivamente il periodo meno e più sproporzionato.

Possiamo anche utilizzare l’**indice di dis-proporzionalità** di Gallagher (1991) per confrontare i diversi sistemi elettorali. Il valore più basso dell’indice è stato registrato nel **1987 e nel 1992 (2,5)**, mentre il più alto è stato quello del **2013 (17,3)**, risalito al **13 nel 2022** dopo la flessione del 2018. Durante le

elezioni con sistema proporzionale, l'indice si è attestato in media a 2,9, prima di aumentare a **8,3 con la legge '94-'01** e infine a **8,9** dal 2003.

### Riforma elettorale ed elettori: responsabilità e volatilità

Sebbene si possa riscontrare un generale spostamento verso una struttura bipolare a partire dal 1994 e verso un sistema quasi bipartitico nel 2008, l'Italia ha anche assistito a una notevole volatilità elettorale. Ciò include l'emergere di nuovi partiti come il Movimento 5 Stelle. In parte, questo è una conseguenza non intenzionale della riforma elettorale.

Nel periodo 2006-2013 e con la presenza di un sistema elettorale proporzionale a liste bloccate, senza voto di preferenza, il partito (al governo) ha rafforzato notevolmente il proprio potere nel reclutamento del personale. Ciò ha accresciuto il malcontento degli elettori a causa della ridotta capacità di influenzare la scelta dei partiti e, in una certa misura, di determinare la rappresentanza sociale (soprattutto in termini di genere, competenze e generazione). La frustrazione provata dai cittadini è stata, in definitiva, uno dei principali fattori che hanno favorito l'astensione, l'ascesa di partiti populistici come la Lega Nord, la fioritura di nuovi (e significativi) partiti come il Movimento 5 Stelle, e così via. È interessante notare che, se consideriamo la **volatilità elettorale**, si può osservare che le elezioni del **1994-2001** hanno registrato un punteggio diverso: hanno ottenuto la media più alta in termini di volatilità (**24**), mentre le elezioni del 2013 sono state quelle in cui è stato registrato il valore più alto (**39,1**), e quelle del **1994 (37) e del 2002 (33)**.

Dopo la riforma elettorale del 1993 (la **Tabella 1** riporta tutte le riforme elettorali), gli elettori hanno iniziato ad attribuire maggiore importanza **alle caratteristiche dei candidati**, in particolare aumentando la rilevanza dei candidati come rappresentanti di **specifici distretti**. Sebbene il voto per un determinato candidato fosse possibile nel sistema elettorale 1948-1993, le preferenze non garantivano l'elezione del candidato scelto. Inoltre, gli elettori si sono generalmente abituati sempre più alla **competizione bipolare e all'aspettativa di avere un governo che rifletta i risultati elettorali di coalizioni pre-elettorali**. Il crollo del sistema partitico pre-1989 ha aperto la strada a comportamenti elettorali più basati sull'opinione pubblica, insieme a nuovi partiti non legati a tradizioni politiche storiche.

Infine un riferimento alla **nazionalizzazione elettorale**. I sistemi elettorali possono influenzare la geografia del voto. L'indice di nazionalizzazione, che varia tra 0 e 1 – minore è l'indice, maggiore è la concentrazione dei voti dei partiti in poche aree, maggiore è l'indice, maggiore è la nazionalizzazione del voto – (Caramani 2004; Bochsler 2010; Passarelli 2013) è rimasto piuttosto omogeneo durante tutto il periodo. Il **livello più basso è stato registrato nel 1994 (0,749)**, e il **più alto nel 1976 (0,888)**.

**TABELLA 1. I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA, 1946-2026**

Numero e data di approvazione	Elezione	Sistema elettorale	Formula	Soglia	Voto di preferenza	Bonus	Numero di distretti	Numero di seggi
1946, n. 74, marzo 10	1946	OLPR	LR-quota (+1 o +2)		fino a 4	no	31	556
1948, n. 6, gennaio 20	1948	OLPR	LR-Imperiali (+3)	1 seggio	fino a 4	no	31	574
1953, n. 148, marzo 31	1953 (non applicata)	OLPR	LR-Imperiali (+3)	1 seggio	fino a 4	sì	31	590
1954, n. 615, luglio 31	1958	OLPR	LR-Imperiali (+2)		fino a 4	no	32	596
1956, n. 493, maggio 16		OLPR			fino a 4	no	32	630
	1958							
	1963							
	1968							
1957, n. 361, maggio 30	1972	OLPR	LR-Imperiali (+2)	1 seggio e 300.000 voti	fino a 4	no	32	630
	1976							
	1983							
	1987							
	1979							
1991, n. 230, luglio 3	1992	OLPR	LR-Imperiali (+2)	1 seggio e 300.000 voti	max 1	no	32	630
	1994							
1993, n. 277, agosto 4	1996	SMD	FPTP + D'HONDT	4% nazionale	no	no	475 smd + 1 nazionale	
	2001							
	2006							
2005, n. 270, dicembre 21	2008	MBS	LR-Hare	4% partito; 10% coalizione; 2% partito in coalizione	no	55%	26	630
	2013							
2015, n. 52, maggio 6	non applicata	MBS (capolista bloccato)	LR-Hare	3% nazionale	max 2 no per capolista	14 punti (max) premio con +40%	100	630
2017, 165, novembre 3	2018	MMM	LR-Hare	3% partiti; 10% coalizioni;	no	no	28	630
	2022							400

Fonte: adattamento dell'autore da Passarelli 2014; 2019. **Referendum 1999 abolizione quota proporzionale (no quorum)**

**TABELLA 2. SISTEMI ELETTORALI E SISTEMA PARTITICO IN ITALIA, 1946-2026**

Sistema elettorale	2 partiti maggiori		gruppi parlamentari	Indice di Gallagher	NEP voti	NEP seggi	Partiti rilevanti (Sartori)	Indice di frammentazione parlamentare (Rae)	Partiti con seggi	Partiti con > 4% di voti	Volatilità	Indice di nazionalizzazione	
	Legislatura	voti	seggi	n.	0-100	n.	n.	0-1	n.	n.	0-100	0-1	
OLPR (max 4 preferenze)	1948	79,5	77,5	8	3,6	3,0	2,6	7	0,66	10	3	-	0,833
	1953	62,7	64,4	8	3,7	4,2	3,5	7	0,76	9	6	14,1	0,836
	1958	65,0	65,6	9	2,7	3,9	3,5	7	0,74	12	5	5,2	0,856
	1963	63,5	67,6	7	2,6	4,2	3,7	7	0,76	10	6	8,5	0,864
	1968	66,0	70,3	10	2,7	3,9	3,5	7	0,75	9	6	7,8	0,870
	1972	65,8	70,6	8	3,3	4,1	3,6	7	0,76	9	5	5,3	0,866
	1976	73,1	77,8	10	2,8	3,5	3,2	7	0,72	11	4	9,1	0,888
	1979	68,7	73,5	10	2,7	3,9	3,5	7	0,74	12	4	5,3	0,874
	1983	62,8	67,1	11	2,6	4,5	4,0	7	0,78	13	6	8,3	0,861
	1987	60,9	65,2	12	2,5	4,6	4,1	7	0,78	14	4	9,1	0,859
OLPR (max 1 preferenza)	1992	45,8	49,7	13	2,5	6,6	5,7	10	0,85	16	7	19	0,785
SSD	1994	41,4	35,2	8	7,8	7,6	7,7	10	0,87	7	7	36,7	0,749
	1996	41,6	46,8	9	6,9	7,2	6,1	11	0,86	8	8	13,0	0,798
	2001	46,0	52,4	8	10,2	6,3	5,3	9	0,84	5	5	22,4	0,830
MBS	2006	41,5	41,7	13	3,6	5,7	5,1	12	0,79	13	6	9,5	0,865
	2008	70,6	76,7	6	5,7	3,8	3,1	5	0,63	7	5	9,7	0,836
	2013	51,0	63,5	8	17,3	5,3	3,5	5	0,72	10	5	39,1	0,836
MMP	2018	51,4	50,3	6	4,5	5,1	4,3	5	0,80	10	5	26,6	0,822
	2022	45,0	47,0	9	12,4	3,5	3,4	7	0,85	9	6	32,5	0,833

Fonte: adattamento dell'autore da Passarelli 2014; 2019.

**TABELLA 2a. SISTEMI ELETTORALI E SISTEMA PARTITICO IN ITALIA, 1946-2026**

(media per sistema elettorale)

ITALY	2 partiti maggiori	gruppi parlamentari	Indice di Gallagher	NEP voti	NEP seggi	Partiti rilevanti (Sartori)	Indice di frammentazione parlamentare (Rae)	Partiti con seggi	Partiti con > 4% di voti	Volatilità	Indice di nazionalizzazione	
1948-1992	64,9	68,1	9,6	2,9	4,2	3,7	7,3	0,75	11,4	5,1	9,2	0,854
1994-2001	43,0	44,8	8,3	8,3	7,0	6,4	10,0	0,86	6,7	6,7	24,0	0,792
2006-2013	54,4	60,6	9,0	8,9	4,9	3,9	7,3	0,71	10,0	5,3	19,4	0,845
2018-2022	48,2	48,7	7,5	8,5	4,3	3,9	6,0	0,83	9,5	5,5	29,6	0,828
1948-2022	58,0	61,2	9,1	5,3	4,8	4,2	7,6	0,77	10,2	5,4	15,6	0,840

*Fonte:* adattamento dell'autore da Passarelli 2014; 2019.

## Conclusioni

L'Italia ha vissuto quattro importanti riforme elettorali negli ultimi trent'anni ed elezioni con sistemi piuttosto diversi: proporzionale, misto e proporzionale con bonus di maggioranza. La suddetta analisi dei principali risultati politici nel contesto italiano e delle riforme elettorali ha sostanzialmente confermato la nostra conoscenza degli effetti prodotti dai sistemi elettorali. Tuttavia, non tutte le aspettative politiche sono state soddisfatte. Ad esempio, gli effetti della riforma del 1993 sia sui partiti che sugli elettori sono stati significativi, anche se non ha raggiunto gli obiettivi politici di rafforzamento delle maggioranze parlamentari, prolungamento dei governi e maggiore responsabilità. In particolare, l'assenza di grandi partiti nazionali coesi ha attenuato gli effetti delle riforme elettorali, soprattutto nel caso del sistema misto maggioritario (1994-2001), come confermato dal calo delle percentuali di voti e seggi assegnati ai due partiti maggiori. Al di là degli aspetti tecnici e dei dettagli delle leggi elettorali, ciò che è importante ricordare del caso italiano è il seguente: un cambiamento così radicale rispetto ad altri Paesi è in gran parte spiegato dalla frammentazione del sistema partitico e dall'instabilità governativa. Da un punto di vista teorico, quindi, il caso italiano si adatta perfettamente al quesito di ricerca sugli effetti dei sistemi elettorali. Il caso **ha dimostrato empiricamente che il sistema elettorale da solo non può modificare il sistema politico** se i cambiamenti elettorali non sono accompagnati da altre caratteristiche, vale a dire la presenza di **partiti forti e di rilevanza nazionale**.

Il quadro teorico conferma gli effetti dei sistemi elettorali sugli esiti politici. Nel contesto italiano, tuttavia, i dati ci forniscono un secondo elemento da analizzare più a fondo: **l'assenza di partiti forti, nazionali e di grandi dimensioni (dominanti), spesso internamente divisi e faziosi, ha privato le riforme elettorali della loro portata generale di influenza**.

È vero che la dinamica generale del sistema partitico è ora più bipolare e, sebbene la durata dei governi sia aumentata (da **11 mesi, a 21 mesi post 1993**), **la governabilità non è migliorata**.

Di conseguenza, da un lato, il ruolo del Parlamento rimane cruciale data l'importanza degli accordi parlamentari, mentre dall'altro, l'incapacità dei partiti di guidare chiaramente il governo ha conferito maggiore "potere" al suo leader, il primo ministro. La scarsa comunicazione tra partiti e Parlamento ha fortemente frustrato sia le scelte che le aspettative degli elettori. Data tale debolezza di partiti e governo, le politiche sono state spesso incomplete, parziali o limitate nella loro capacità di risolvere i problemi che affliggono il Paese e i suoi cittadini.

Nel periodo 2006-2013, e data la presenza del sistema elettorale proporzionale a liste bloccate, il partito (al governo) ha rafforzato notevolmente il suo potere nel reclutamento del personale. Ciò ha ulteriormente aumentato la disaffezione degli elettori a causa della ridotta capacità di determinare le scelte operate dai partiti e, in una certa misura, di determinare la rappresentanza sociale (soprattutto in termini

di genere, competenze e generazione). La frustrazione provata dai cittadini è stata uno dei principali fattori che hanno portato all'astensione, all'ascesa di partiti populistici come la Lega del Nord, alla fioritura di nuovi (e importanti) partiti come il Movimento Cinque Stelle.

Insieme a questo elemento di continuità tra la Prima e la Seconda Repubblica, va detto che, in seguito alla riforma elettorale del 1993, si sono verificati alcuni importanti cambiamenti. Gli elettori hanno iniziato a orientare sempre più la propria scelta elettorale in base alle caratteristiche dei candidati. Inoltre, questo aspetto è stato accentuato dalla competizione bipolare a livello nazionale, basata sulla sfida tra i leader delle due principali coalizioni. Sebbene la proposta elettorale e le richieste politiche abbiano modificato il funzionamento del nuovo sistema elettorale, il sistema politico non si è adattato a questa tendenza in termini di stabilità e di un rafforzamento elettorale stabile dei due principali partiti.

Tuttavia, la presenza del 25% di seggi proporzionali (legge del 1993) e il “bonus di maggioranza” per le maggioranze politicamente e numericamente deboli (35%-40%), unitamente a coalizioni legislative fortemente frammentate (sistema del 2005), hanno garantito, nella migliore delle ipotesi, una scarsa efficacia di governo.

## IN SINTESI

### Le storture del sistema elettorale “Meloni”

#### 1- Premio di maggioranza

- I sistemi elettorali con “premio fisso” non esistono al mondo (la Grecia lo ha abolito nel 2016, 50 seggi)
- 70 seggi (35 al Senato) “fissi” attribuiti alla coalizione vincente
- centralizzazione del potere nei partiti che indicano i deputati nominati con il Premio
- Induce e favorisce coalizioni disomogenee/forzose

#### 2- Soglia elettorale

- Il 3% è basso (Portogallo<sup>1</sup>, Spagna<sup>2</sup>, Germania)
- La presenza di clausole “salva liste” sotto al 3% purché in coalizione aumenta frammentazione

#### 3- Ballottaggio non “majority assuring”

#### 4- Il “premio” scatta o non scatta, in “blocco”

- La norma non garantisce la maggioranza assoluta
- Ballottaggio con “soglia minima” (35%): che ballottaggio è?
- Non è detto che il premio scatti (nessuno sopra il 40%)

---

<sup>1</sup> Soglia implicita; <sup>2</sup> soglia del 3% circoscrizione.

## DUE RISCHI OPPOSTI

- 1- Rischio di super maggioranza: con diverse liste sotto al 3%, un partito con “pochi” voti 35%-38% vince “tutto”
- vincitore sostenuto da circa 20%-25% degli elettori (con partecipazione al 60%-65%) potrebbe raggiungere il 60% dei seggi
- 2- Una coalizione ottiene il 40.1%, ma con il “bonus” potrebbe non avere la maggioranza assoluta
- Dipende dalla distribuzione geografica del consenso: un partito potrebbe superare di poco quota 200 (i seggi sono 400, meno 70 del premio = 330, meno TAA, VdA ed Esteri= 314; il 40% sarebbero 126 + 70= 196+ 4 esteri= 200???) al netto di TAA, VdA e di distribuzione geografica
  - Una forza politica ottiene il 40.1% e il Premio; la seconda il 39.9%. Una sproporzione esagerata. Una maggioranza non rispecchiata nel Paese. **Ad oggi 46%-46%**
  - Due forze con il 36%-38% non raggiungerebbero maggioranza nemmeno con premio
  - Infatti, alcuni sistemi conferiscono il “Premio” a una coalizione (o candidato) che ottenga una percentuale “alta” (40%-45%) e che distanzi il secondo di almeno 10 punti

### Problema di rappresentanza/rappresentatività

Nel calcolo della percentuale per ottenere il Premio *non* vengono considerate le Regioni VdA e TAA; inoltre, non hanno rappresentanti tra i 70 del Premio, ma parteciperebbero comunque al ballottaggio. Per il Molise tale rischio c'è per il Senato

### Una evidente distorsione e potenziale illegittimità costituzionale

Quindi non è un sistema “*majority assuring*” e per questo il legislatore parla di “stabilità”. Un concetto che non c'entra con il sistema elettorale e NON è data dal premio, ma da partiti (o coalizioni) coesi

**In un sistema parlamentare la sfiducia al Governo è sempre possibile**

#### DATI

##### “Mattarella” 1994-2006 senza ‘premio’

8 governi media 550 giorni in carica

##### “Calderoli” 2006-2018 con ‘premio’

6 governi media 732 giorni in carica

##### “Rosato” 2018-2026 senza ‘premio’

4 governi media 719 giorni in carica

### Contano i partiti!

Anziché tentare di cambiare per la sesta volta il sistema elettorale, è opportuno ragionare comparativamente su interventi mirati, quali il voto di **sfiducia costruttiva**, una **legge sui partiti**, la modifica dei **regolamenti parlamentari**, **eliminazione del “gruppo misto”** ...