Parigi, 10 novembre 2017
Convegno della Société de Législation comparée e del Centre d'Etudes constitutionnelles et politiques dell'Università Paris-II "La loi électorale en Europe"

# Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue

di Stefano Ceccanti

## 1. Ricognizione della legislazione elettorale vigente a livello nazionale prima della riforma

Il punto di partenza non può che essere quello della legislazione vigente in Italia per il livello nazionale prima della recente riforma, dal momento che essa non può essere affatto data per scontata.

Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha confermato l'esistenza di due Camere entrambe elette direttamente dai cittadini (tutti i maggiorenni alla Camera, limitatamente a coloro che hanno almeno 25 anni al Senato) dotate entrambe di rapporto fiduciario (1)

La legge elettorale della Camera è contenuta nel Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957 n. 361, la grande legge madre in materia elettorale. Nella sua versione precedente alla riforma essa sugli aspetti fondamentali risaliva alla legge 6 maggio 2015, n. 52 (nota come Italicum), come modificata dalla sentenza della Corte costituzionale 35/2017.
Per il Senato essa è contenuta nel Decreto Legislativo 20 dicembre 1993, n. 534. Nella sua versione precedente alla riforma essa risaliva alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (legge Calderoli), come modificata dalla sentenza 1/2014 della Corte costituzionale.

### 1.1 La legge per la Camera prima della riforma: sbarramento basso e premio eventuale

La formula della legge elettorale Camera era un proporzionale con basso sbarramento (3%) e con premio eventuale.

Si può spiegare anzitutto dal punto di vista dell'elettore che vota.

Il cittadino sceglieva una lista che compariva sulla scheda insieme al nome e cognome di un capolista bloccato. Poteva poi esprimere fino a due preferenze nella lista votata purché di genere diverso, con l'eccezione di Val d'Aosta e Trentino Alto-Adige dove si vota in collegi uninominali e dei 12 seggi destinati agli italiani che votano nelle circoscrizioni Estero con la proporzionale e uno o due voti di preferenza a secondo dell'ampiezza delle circoscrizioni.

Si può quindi spiegare dal punto di vista dell'assegnazione dei seggi.

Accedevano al riparto a livello nazionale le liste che avevano ottenuto il 3% dei voti validi oltre che, con alcuni requisiti, quelle relative alle minoranze linguistiche. Si verificava anzitutto se nessuna lista che avesse superato il 3% dei voti validi fosse arrivata naturalmente a 340 seggi. In tal caso l'assegnazione si completava a partire da quel dato. In mancanza, si verificava se la lista arrivata prima avesse conseguito almeno il 40% dei voti validi: se sì, scattava il premio che la porta a 340 seggi. Altrimenti la distribuzione era proporzionale.
I voti degli elettori della Val d'Aosta, che votano dalle origini della Repubblica in un collegio uninominale, rientravano nel computo per assegnare il premio nazionale. Idem accadeva anche per gli elettori del Trentino-Alto Adige che votano nei loro collegi uninominali della legge Mattarella del 1993, quella precedente alla Calderoli.

Il sistema è top-down. Con questi vincoli nazionali, dopo aver fissato a livello nazionale la quota dei seggi spettanti a ciascun partito, si scendeva a livello dei 100 collegi plurinominali, in cui si articolavano le altre 18 circoscrizioni regionali, e i seggi venivano assegnati col metodo del quoziente. Per identificare i singoli eletti era anzitutto proclamato per primo il capolista bloccato e poi gli altri candidati secondo la graduatoria decrescente dei voti di preferenza.
Prima della sentenza 35/2017 della Corte se nessuna lista avesse ottenuto il 40% dei voti era previsto un ballottaggio nazionale tra le due liste più votate al primo turno. La lista vincente avrebbe ottenuto il 54% dei seggi. La legge era stata pensata in connessione con la riforma costituzionale bocciata nel referendum e intendeva assicurare una maggioranza in quella che sarebbe stata l'unica Camera dotata di rapporto fiduciario. In seguito all'esito negativo del referendum, che ha invece confermato il doppio rapporto fiduciario, la Corte ha in sostanza ritenuto incongruo assegnare una maggioranza garantita in una sola Camera e, tenendo conto del nuovo contesto, ha eliminato il ballottaggio nazionale (2),

1.2 La legge per il Senato prima della riforma: proporzionale con sbarramenti alti e differenziati

La formula elettorale per il Senato era un proporzionale con sbarramenti alti e differenziati e senza premio di maggioranza.

Anche qui partiamo dalla spiegazione dal punto di vista dell'elettore.

Al Senato in 18 Regioni l'elettore sceglieva un simbolo di partito a cui era legata una lista a livello regionale in cui la Corte Costituzionale con la sentenza 1/2014 aveva inserito una preferenza unica: in Val d'Aosta c'è da sempre un unico collegio uninominale maggioritario; in Trentino-Alto Adige vi sono alcuni collegi uninominali; a questi si aggiungono i 6 seggi assegnati nelle circoscrizioni estere con la proporzionale e uno o due voti di preferenza a secondo dell'ampiezza delle circoscrizioni.

Si può quindi spiegare dal punto di vista dell'assegnazione dei seggi.

Ottenevano seggi le liste che avessero superato da sole regionalmente l'8% dei voti validi. Qui ci si poteva però, a differenza della Camera, anche presentare in coalizioni: per essere riconosciute come tali esse dovevano superare, sommando i voti di tutte le liste, il 20% regionale. In quel caso valevano sbarramenti più piccoli per le relative liste dentro le coalizioni: 3% regionale dei voti. Da considerare inoltre che in varie Regioni il numero dei seggi assegnati è ridotto e quindi lo sbarramento implicito è tradizionalmente più elevato: dove si assegnano 7 seggi, ad esempio, lo sbarramento reale supera comunque il 10%. Il sistema era meno distante di quello che potrebbe sembrare da quello della Camera perché gli alti sbarramenti potevano produrre effetti analoghi al premio della Camera. Se infatti una lista avesse ottenuto il 40% alla Camera e conseguito quindi, da sola o in coalizione, il 40% al Senato, avrebbe potuto avvicinarsi anche al Senato alla maggioranza assoluta dei seggi.
Tra le liste e le coalizioni che hanno superato lo sbarramento i seggi si assegnavano col metodo del quoziente.
Dentro le liste i seggi si assegnvaano secondo la graduatoria decrescente delle preferenze.

2. La legislazione elettorale agli altri livelli rappresentativi

2.1 Elezioni comunali: dentro una forma di governo neoparlamentare, proporzionale con premio *majority assuring* sopra 15.000 abitanti, maggioritario al di sotto

La materia è regolata dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). In tutti i comuni la forma di governo poggia sull'elezione diretta del Sindaco e sul meccanismo "simul stabunt simul cadent" tra Sindaco e Consiglio (forma neoparlamentare secondo la definizione di Maurice Duverger (3), in cui la fiducia origina univocamente dalle elezioni): si torna a votare per entrambi gli organi sia quando viene meno il Sindaco (dimissioni, morte, impedimento permanente) sia quando il Consiglio sfiducia il Sindaco.

Partiamo dal punto di vista dell'elettore.

**A**l di sotto dei 15.000 abitanti si vota in un turno e con un unico voto (che vale sia per un candidato sindaco sia per l'unica lista che lo appoggia) a cui si può aggiungere una preferenza nella lista votata fino a 5.000 abitanti e un massimo di 2 sopra 5.000 abitanti (la seconda preferenza è valida solo se il candidato è di genere diverso rispetto al primo).

Sopra 15.000 abitanti l'elettore, in un doppio turno eventuale (se nessuno dei candidati Sindaci raggiunge il 50% + 1 dei voti validi si procede al ballottaggio tra i primi due classificati) al primo turno ha due voti che può esprimere su un'unica scheda con 4 opzioni possibili:
a) se vota solo per una lista e, dentro di essa, per il candidato (o i 2 candidati di genere diverso) a cui dà la preferenza (la seconda è valida solo se di genere diverso rispetto alla prima), il suo voto si trasporta automaticamente per il candidato Sindaco collegato a quella lista;
b) se vota solo per il candidato Sindaco il voto non si riporta su nessuna lista (non si saprebbe a chi darlo visto che normalmente più liste di partito convergono in una coalizione);
c) può dare due voti coerenti e sono validi entrambi (es. Pd e sindaco centrosinistra, Fi e sindaco centrodestra); per i voti di preferenza vale quanto detto sub a).
d) può dare due voti incoerenti, validi entrambi (es. Fi e sindaco centrosinistra, Pd e sindaco centrodestra); per i voti di preferenza vale quanto detto sub a).
Al secondo turno eventuale si vota solo tra i due candidati sindaci rimasti in lizza.

Passiamo al punto di vista dell'attribuzione dei seggi.

**S**otto i 15.000 abitanti i due terzi dei seggi sono assegnati alla lista che vince, il terzo restante alle altre liste con la proporzionale (metodo del divisore D'Hondt).
Sopra 15.000 abitanti, nel caso più semplice e di gran lunga più frequente, il 60% dei seggi è assegnato alla lista/coalizione vincente (la spartizione interna col metodo del divisore D'Hondt) e il 40% ai perdenti (sempre col D'Hondt).a meno che i vincenti non abbiano superato naturalmente tale soglia del 60% nel qual caso si tengono anche i seggi in più, Ci sono però due eccezioni in cui il premio non si assegna: se al primo o al secondo turno una lista/coalizione opposta a quella vincente nella competizione per il sindaco ha superato il 50% più uno dei voti in quella tra liste/coalizioni; se il sindaco eletto al primo turno ha avuto meno del 40% nella competizione tra liste e coalizioni.
Dentro le liste si procede alla proclamazione secondo l'ordine decrescente delle preferenze.

2. 2 Elezioni regionali (regioni *ordinarie*): tra forma neoparlamentare con sistema *majority assuring* e autonomia statutaria

La forma di governo e la legge elettorale di tali Regioni sono regolate dagli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione e dalle disposizioni transitorie della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (art. 5 di detta legge, che rinvia alla legge 23 febbraio 1995, n. 43).
Era prevista una disciplina transitoria finché le Regioni non avessero provveduto autonomamente con i nuovi Statuti e le nuove leggi elettorali. La forma di governo transitoria è neoparlamentare ed è stata confermata dagli statuti. La legge elettorale è materia di legislazione concorrente: ci sono dei princìpi fondamentali approvati con legge dello Stato (165/2004) che in sostanza dicono che il

sistema deve essere misto, né tutto proporzionale né tutto maggioritario. Il resto è demandato alla scelta delle Regioni. Le leggi regionali, pur con alcune diversità, hanno in sostanza mantenuto l'impianto originario di un premio di maggioranza garantito di almeno il 55% dei seggi.

Partiamo dal punto di vista dell'elettore.

L'elettore in un unico turno elettorale (solo la Toscana prevede un possibile secondo turno) può di norma esprimere due voti, uno su liste provinciali concorrenti sul lato sinistro (all'interno delle quali può esprimere in genere una sola preferenza o una doppia purché di genere diverso) e uno sul candidato Presidente sul lato destro della scheda (in varie Regioni associato ad un listino bloccato). In pratica a sinistra ci sono i partiti e a destra le coalizioni che si incarnano sempre in un Presidente, talora anche in un listino.
L'elettore ha di norma le medesime quattro opzioni previste per la legge sui sindaci e i consigli comunali sopra 15 mila abitanti.

Il risultato complessivo è determinato dal voto per il Presidente che si trascina una maggioranza di solito garantita almeno del 55% dei seggi. Il canale delle liste proporzionali esprime di solito l'80% dei seggi, quello del listino regionale, ove esiste, il 20%.
Sul canale proporzionale si utilizza tra le liste il metodo del quoziente. E' previsto di norma uno sbarramento per le liste provinciali (3%), ma di norma solo per chi resta fuori dalle coalizioni più grandi, per chi è collegato a candidati Presidenti che abbiano preso meno del 5%.
Per i candidati sulla parte proporzionale si segue in ogni lista la graduatoria delle preferenze, nel listino l'ordine di presentazione.

2.3 Elezioni europee: proporzionale con soglia di sbarramento al 4%

L'elezione dei parlamentari europei è regolata dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18 e successive modificazioni (l'ultima è intervenuta con la legge 23 febbraio 2009, n. 10).

L'elettore e vota per una lista in una delle cinque circoscrizioni macroregionali e può esprimere fino a un massimo di 3 preferenze.

Il numero complessivo di seggi è determinato sulla base dei risultati nazionali col metodo del quoziente. Vengono escluse le liste che non hanno ottenuto almeno il 4% dei voti su base nazionale. Dentro le liste i seggi si assegnano secondo la graduatoria decrescente delle preferenze.

3. La nuova legge-ponte (legge Rosato)

   Come funziona la nuova legge elettorale appena approvata, la legge Rosato?
   Si tratta della legge 3 novembre 2017, n. 165, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del giorno 11, con entrata in vigore dal giorno 12 e trenta giorni di delega per i collegi uninominali e plurinominali.

La legge è identica per Camera e Senato.
Dal punto di vista dell'elettore esso trova sulla scheda un candidato nel collegio uninominale che è apparentato a una o più liste proporzionali bloccate corte che comprendono un massimo di quattro nomi. Il candidato uninominale è quindi praticamente il capolista coalizionale o di lista.
L'elettore può votare solo per una lista e in questo caso il voto si riporta automaticamente sul candidato uninominale collegato;
può dare due voti coerenti, a una lista e a un candidato uninominale collegato;

può votare solo il candidato uninominale, nel qual caso il voto è attribuito pro quota tra le liste proporzionali apparente secondo le opzioni già espresse dagli altri elettori (ad es. se nove elettori votano solo il candidato e ci sono due liste collegate, di cui la prima col doppio dei voti della seconda, sei voti si spalmano sulla prima e tre sulla seconda). Non incide quindi dentro le coalizioni, ma solo tra le coalizioni.
Non è ammesso il doppio voto incoerente né il voto di preferenza.
Le coalizioni devono essere omogenee sul piano nazionale.

Dal punto di vista dell'assegnazione dei seggi nei 232 collegi Camera (225 in 18 regioni, 1 in Val d'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige) è eletto il candidato che arriva primo. 12 sono eletti come sempre nei collegi proporzionali esteri. I restanti 386 seggi sono attribuiti con la proporzionale, utilizzando metodo del quoziente: gli sbarramenti sono del 10% per le coalizioni e del 3% per le liste, nonché del 20% regionale (o due collegi vinti) per le liste delle minoranze linguistiche. Nelle coalizioni non vengono comunque presi in considerazione i voti delle micro-liste che ottengano meno dell'1% dei voti; quelle che ottengono tar l'1 e il 3 favoriscono i partiti alleati della stessa coalizione perché accrescono il risultato della coalizione e quindi i seggi delle liste della medesima che superano lo sbarramento.

Al Senato, invece, i collegi sono 116 (109 in 18 regioni, 1 in Val d'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige). 6 senatori restano eletti all'estero. I restanti 193 sono eletti con la proporzionale: con formula identica a quella illustrata per la Camera.

Per favorire la parità di genere nei collegi plurinominali è prevista l'alternanza; sia per i capilista plurinominali sia per i collegi uninominali è previsto un tetto del 60% per candidati del medesimo genere.

Dal punto di vista della rappresentanza il sistema è decisamente migliore del precedente perché adotta soluzioni europee (liste bloccate corte e collegi uninominali maggioritari) invece dell'anomalia, Italia sola tra le grandi democrazie, del voto di preferenza.
Dal punto di vista della governabilità, invece, il cambiamento è obiettivamente limitato, incrementale, nel senso che se le opzioni degli elettori restano frammentate, senza una lista o coalizione che superi il 40%, dalle urne non uscirà un vincitore Vi è solo una differenza, significativa anche se non risolutiva, nel senso che si inserisce un limitato correttivo maggioritario legato ai collegi, non solo matematico ma anche di tipo psicologico (nel collegio la spinta è al voto utile tra i soli candidati potenzialmente vincenti) mentre nelle leggi vigenti la disproporzionalità era solo dovuta allo sbarramento e alla soglia del 40%, difficilmente raggiungibile, per accedere al premio Camera.

## 4. Problemi e prospettive

Mentre per i livelli ulteriori di rappresentanza il rendimento dei sistemi appare largamente positivo e condiviso, la legislazione elettorale per le Camere, anche quella recente, pur migliorativa, appare quindi insoddisfacente.

Non mi riferisco ai problemi di costituzionalità sui quali si concentra a torto il dibattito dopo le due sentenze della Corte: ormai ogni critica di merito tende a trasformarsi in problemi di costituzionalità. In realtà in questo caso tali critiche non hanno un grande consenso. Qualcuno si interroga soprattutto sul fatto che non è ammesso il voto incoerente tra collegio e lista, ma questa scelta, che evidentemente non è obbligata, può avere ragioni apprezzabili, come la volontà, legando

voto al partito e al candidato, di limitare i fenomeni di trasformismo individuale, che tendono a svuotare la sovranità popolare (artt. 1 e 49 Cost.).

In particolare emerge una differenza fondamentale rispetto a Comuni e Regioni: in quei casi le regole elettorali e quelle relative alla forma di governo consentono agli elettori anche la scelta diretta di un Governo per l'intero mandato oltre a quella dei rappresentanti.
Il combinato disposto della riforma costituzionale abortita e della legge elettorale 52/2015 si ispirava a principi analoghi anche a livello nazionale, sia pure con una maggiore flessibilità delle norme costituzionali relative alla forma di governo.
Accantonato quel disegno a causa della bocciatura referendaria della riforma costituzionale e di fronte alla difficoltà di convergere su fini e strumenti condivisi in materia elettorale, il nuovo combinato disposto tra le norme vigenti e la frammentazione dei partiti sembra spingere in direzione di un rinnovato e costante protagonismo della Presidenza della Repubblica nella formazione dei governi. Del resto anche durante il secondo sistema dei partiti, con le leggi elettorali del 1993 (Mattarella) e 2005 (Calderoli), come ben rilevato da P. Lauvaux e A. Le Divellec, il sistema aveva già registrato un'alternanza tra Governi a legittimazione elettorale (in genere nella prima parte della legislatura) e Governi di derivazione presidenziale, tanto far loro parlare, riprendendo una nota definizione utilizzata da J.C. Colliard per la Francia, di forma di governo parlamentare "a correttivo presidenziale" (4).
Oltre alle differenze istituzionali va peraltro segnalato che la complessità della dimensione nazionale rende su quel livello più problematica la tenuta delle coalizioni esistenti sul piano comunale e regionale. Anche in presenza di norme costituzionali che riproponessero meccanismi "neo-parlamentari" non sarebbe agevole tenere insieme coalizioni su temi come interventi militari all'estero o la politica europea che non sono invece rilevanti ai livelli infra-nazionali.
Se questo correttivo è destinato ad essere ora più stabile, sin dagli inizi delle legislature, come giustificare che poteri come quello della nomina del Governo e dello scioglimento anticipato utilizzati costantemente in modo sostanziale e discrezionale, possano spettare a un organo eletto solo indirettamente?
Forse la questione della legislazione elettorale è destinato a riproporsi nel nuovo contesto anzitutto come legislazione per l'elezione popolare del Presidente prima che come nuova legge per eleggere le Camere. Materia di riflessione per la nuova legislatura che inizierà con prevedibili difficoltà nel 2018.

La transizione prosegue anche dopo l'approvazione della legge ponte perché o si ha un sistema di partiti disciplinato in grado di far nascere maggioranze post-elettorali, ma esso non si crea attraverso regole proporzionalistiche, o si punta sulle regole per consentire di governare alla minoranza più forte, magari anche e soprattutto dopo un secondo turno elettorale.

Il ponte attende di essere terminato.

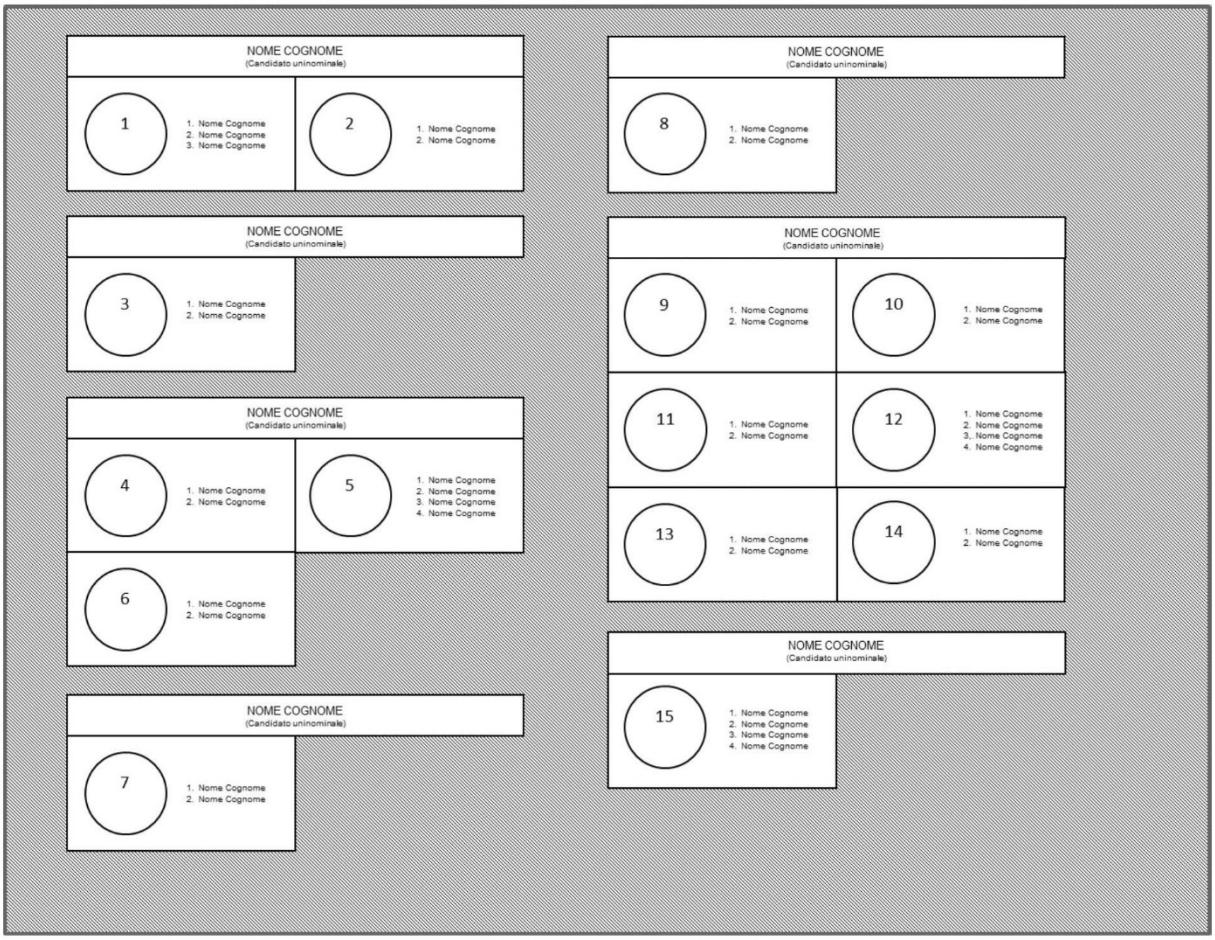
Note

*(1)* Per tutto ciò che precede il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 in relazione alla storia delle leggi elettorali italiane e dei tentativi di riforma si rinvia al testo esaustivo di F. Clementi, "Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*"* in Rivista Trimestrale di Diritto pubblico, n. 2/2015, pp. 557/609. Si veda anche, sul medesimo numero della rivista, il connesso saggio di C. Fusaro, "Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)", pp. 431/543. Ho proposto una

sintesi nel testo «I sistemi elettorali nella storia della Repubblica», in www.federalismi.it, n. 20/2017

*(2)* Le ricostruzioni delle motivazioni della sentenza 35/2017 sono varie in dottrina. Si vedano, per fare gli esempi, più importanti, i vari contributi sui siti del Forum della rivista "Quaderni Costituzionali" (www.forumcostituzionale.it), su quello dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/: rivista e osservatorio) e sulla rivista Nomos, coordinata dal prof. Fulco Lanchester ( http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/) . Resta comunque un fatto: la Corte costituzionale aveva in un primo tempo calendarizzato la decisione prima dello svolgimento del referendum, per il 4 ottobre 2016, ma, successivamente l''ha spostata oltre quella data, al gennaio 2017, riconoscendo così di fatto che l'esito avrebbe inciso sulla decisione. Mentre il ballottaggio nazionale era molto più giustificabile in presenza di una sola Camera con rapporto fiduciario, dopo l'esito referendario lo era obiettivamente molto di meno e ciò a prescindere dalle complesse ed eterogenee ricostruzioni delle motivazioni sull'ammissibilità dei ballottaggi nazionali contenute nel testo della sentenza.

*(3)* Cfr. il capitolo 1 del mio volume "La transizione è (quasi) finita"", Giappichelli, Torino, 2016

*(4)* Si veda il Capitolo sull'Italia del loro splendido Manuale "Les grandes démocraties contemporaines", Puf, Parigi, 2015

MODELLO PER LA PARTE INTERNA DELLA SCHEDA
PER LA VOTAZIONE PER LA ELEZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI