

1.Sistemi elettorali

Per sistema elettorale si intende l'insieme di meccanismi attraverso cui il voto espresso dall'elettorato si trasforma in seggi.

Gli elettori sono suddivisi (su base territoriale) in collegi elettorali che, a seconda del sistema prescelto, possono essere uninominali o plurinominali. Nel primo caso (→ uninominale) ogni collegio elegge un solo rappresentante (quello che ha ottenuto più voti), nel secondo (→ plurinomiale) ne elegge più di uno.

I sistemi elettorali possono ricondursi essenzialmente a due tipologie:

- A) S. elettorale maggioritario: i seggi sono assegnati solo a coloro che hanno “vinto” le elezioni, cioè a coloro che hanno ottenuto più voti nei singoli collegi elettorali.

L'esempio classico è quello del sistema maggioritario inglese: la Camera dei Comuni è composta da 646 membri, tanti quanti sono i collegi elettorali in cui è diviso il Regno Unito, tra Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Ogni collegio elegge un deputato (quello che ha ottenuto il maggior numero di voti), con un voto diretto, maggioritario e a turno unico. [Correttivo: maggioritario francese a doppio turno. Il Parlamento è composto da Senato e Assemblea Nazionale. Il primo è eletto indirettamente a livello locale, e viene rinnovato ogni 3 anni per metà. L'Assemblea Nazionale ha invece un sistema di voto diretto maggioritario a doppio turno: vi sono 577 seggi da attribuire, corrispondenti ad altrettanti collegi uninominali. Viene eletto al primo turno il candidato che ottiene la maggioranza assoluta purché i voti conseguiti siano pari ad almeno un quarto degli elettori iscritti nelle liste del collegio. In mancanza di questo, vanno al ballottaggio i candidati che abbiano conseguito al primo turno almeno il 12,5% per cento del totale degli iscritti del collegio elettorale].

- B) S. elettorale proporzionale: assicura a ciascun partito un numero di seggi rapportato alla sua forza elettorale. I seggi sono ripartiti proporzionalmente tra tutte le liste che abbiano ottenuto un numero di voti almeno pari ad una percentuale minima prestabilita (quoziente elettorale). Tali sistemi consentono un'adeguata rappresentanza delle forze politiche minoritarie, che invece i sistemi maggioritari penalizzano. Ogni collegio elettorale (plurinomiale) è chiamato a eleggere più deputati.

Sistema tedesco: il Parlamento è diviso in due rami: il Bundesrat (la camera dei Länder, i cui componenti vengono decisi sulla base dei risultati nelle elezioni regionali) e il Bundestag, la Camera eletta direttamente. Il sistema elettorale tedesco è misto: proporzionale, ma con un importante elemento maggioritario. La metà dei deputati è eletta in collegi uninominali e l'altra metà sulla base di un sistema proporzionale con sbarramento (al 5%). I cittadini tedeschi hanno

a disposizione due voti (e due schede elettorali): con il primo voto (Erststimme) si sceglie un candidato all'interno del proprio collegio, con il secondo voto (Zweitstimme) si sceglie una lista o un partito. Con il primo voto, nell'ambito di un sistema maggioritario, il candidato che prende più voti nel collegio uninominale viene eletto. Con il secondo voto, nell'ambito di un meccanismo proporzionale, si stabilisce qual è la percentuale di seggi che avrà ogni partito. È ammesso il voto disgiunto: con il secondo voto si può scegliere un partito e con il primo il candidato di un altro schieramento.

Sono sistemi che rispondono a due logiche diverse:

- a) Governabilità: i sistemi maggioritari rispondono meglio a un'esigenza di stabilità, governabilità e funzionalità politica. Si determina, in questi casi, una semplificazione del numero di partiti (bipolarismo o bipartitismo), con una maggioranza e un'opposizione nette.
- b) Rappresentatività: i sistemi proporzionali mirano a garantire un'adeguata rappresentanza a tutti i partiti che abbiano conseguito voti. Non promuovono né la semplificazione politica né la moderazione, ma consentono una maggiore adesione alla realtà. Non alterano, infatti, il panorama politico esistente lasciando a tutti i partiti la possibilità di sopravvivere (multipartitismo). Nessun partito riesce da solo a ottenere la maggioranza parlamentare.

2. Leggi elettorali in Italia

2.1 Legge elettorale e Costituzione

L'Assemblea costituente sceglie di non vincolare il Parlamento all'adozione di una particolare formula elettorale. [Si veda, ad esempio, la discussione, tenutasi l'8 novembre 1946, della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione — Presidenza del Vicepresidente Conti. On. Perassi: “si dichiara favorevole al sistema della rappresentanza proporzionale, ma non ritiene che la Carta Costituzionale debba occuparsene, pregiudicando il problema, innanzitutto perché essa deve tracciare delle linee generali e non scendere ai particolari e secondariamente perché potrebbe nel futuro verificarsi la necessità di allontanarsi, magari provvisoriamente, dal sistema della rappresentanza proporzionale per seguirne uno diverso, e ciò anche in rapporto al fatto che la rappresentanza proporzionale porta inevitabilmente, come è stato rilevato anche da altri, ad un governo di coalizione. Ritiene quindi più opportuno che la materia sia regolata dalla legge elettorale, così che se in seguito dovesse apparire necessario cambiare il sistema di elezione, ciò potrebbe essere fatto senza dover ricorrere alla procedura della modificazione della Carta Costituzionale”].

Si rimette, quindi, al legislatore ordinario la scelta del sistema elettorale da adottare. Ciò, pur esplicitando una netta preferenza nei confronti di meccanismi proporzionali a cui l'intera architettura costituzionale pare essere orientata.

Con riferimento ai principi a cui il legislatore si deve attenere, da ultimo, assume particolare importanza il contenuto delle due sentenze (la n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017) con cui la Corte costituzionale dichiara parzialmente illegittimi, rispettivamente, il Porcellum e l'Italicum. Si stabilisce, con la sentenza n. 1/2014, che, nell'ambito di una scelta del legislatore per un sistema di tipo proporzionale, l'eguaglianza del voto di cui parla l'art. 48 Cost. deve essere garantita non solo in relazione al momento (statico) della concreta espressione dello stesso da parte di ciascun elettore, ma deve essere anche proiettata dinamicamente alla luce della legittima aspettativa propria di ogni elettore a che, nella composizione dell'Assemblea, “non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del peso di quello in uscita, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare”.

È necessario, pertanto, evitare una sorta di irrazionalità interna della legislazione elettorale attraverso cui i correttivi al sistema proporzionale eventualmente previsti (in particolare un premio di maggioranza assegnato senza individuare una percentuale minima di consensi da raggiungere), producano “una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto”, rovesciando la ratio stessa di un sistema elettorale di tipo proporzionale.

La Corte non nega che la stabilità del Governo e l'efficienza del processo decisionale parlamentare siano obiettivi di rilievo costituzionale, ma ritiene non possano sacrificare irragionevolmente i principi costituzionali di rappresentatività e di eguaglianza del voto.

2.2 Evoluzione legislativa

Proporzionale e “legge truffa”

Dal 18 aprile 1948, quando si tennero le prime elezioni dell'Italia repubblicana, fino al 1993, a parte la breve parentesi della cosiddetta Legge Truffa (1953, abrogata l'anno successivo), l'elezione dei parlamentari italiani è regolata da un sistema proporzionale puro.

Nel 1953 si introduce un sistema elettorale di tipo maggioritario, al fine di ridurre l'instabilità dei Governi di coalizione della prima legislatura: la c.d. legge truffa (l. n. 148 del 1953). Essa assegnava un premio di maggioranza, costituito dal 65% dei seggi, ai partiti o alla coalizione di partiti che avesse superato il 50% dei voti validi. Alle elezioni del 7 giugno 1953 la Democrazia Cristiana, il Partito

Socialista Democratico Italiano, il Partito Liberale e il Partito Repubblicano (in Sardegna anche il Partito Sardo d'Azione e in Trentino-Alto Adige anche la Südtiroler Volkspartei), tra loro coalizzati, ottengono, però, solo il 49,8 per cento dei voti e quindi il premio di maggioranza non scatta. Tale legge è abrogata l'anno successivo.

C.d. Mattarellum

È il sistema elettorale adottato, con l'approvazione delle leggi n. 276 e n. 277 del 4 agosto 1993, in seguito al referendum del 18 aprile 1993. Si introduce, così, in Italia, per l'elezione del Senato e della Camera, un sistema elettorale misto così composto:

- maggioritario a turno unico per la ripartizione del 75% dei seggi parlamentari;
- recupero proporzionale dei più votati non eletti per il Senato attraverso un meccanismo di calcolo denominato "scorporo" per il rimanente 25% dei seggi assegnati al Senato;
- proporzionale con liste bloccate per il rimanente 25% dei seggi assegnati alla Camera;

La legge rimane in vigore fino al 2005 quando è sostituita dalla legge Calderoli.

C.d. Porcellum

La legge Calderoli (legge n. 270 del 21 dicembre 2005) introduce un sistema elettorale diverso dal precedente. Autore principale della legge è l'ex Ministro Roberto Calderoli, il quale in una nota intervista definisce tale legge in termini così dispregiativi da indurre il politologo Giovanni Sartori, successivamente, a etichettarla Porcellum.

Punti principali della legge elettorale:

- Sistema proporzionale con premio di maggioranza: alla Camera era garantito un minimo di 340 seggi alla lista o coalizione di liste che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti a livello nazionale; al Senato, invece, era garantito il 55% dei seggi assegnati in una determinata Regione alla lista o coalizione di liste che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti a livello regionale.
- Liste bloccate: l'elettore si limitava a votare per liste di candidati predeterminate senza possibilità di indicare preferenze;
- Programma elettorale e capo della forza politica: era previsto l'obbligo, per ciascuna forza politica e contestualmente alla presentazione dei simboli elettorali, di depositare il proprio programma e indicare il proprio capo;
- Soglie di sbarramento alla Camera: ogni coalizione doveva superare almeno il 10% dei voti nazionali e ogni lista non collegata (quindi non in coalizione) il 4% - quest'ultima soglia veniva applicata anche alle

liste collegate in coalizioni che non avessero superato il 10%). Le liste collegate a una coalizione partecipavano alla ripartizione dei seggi solo se individualmente avessero superato il 2% dei voti nazionali.

- Soglie di sbarramento al Senato: la coalizione doveva superare il 20% e le liste coalizzate il 3%. Le liste non coalizzate l'8%; il tutto, a livello regionale.

Corte costituzionale n. 1/2014.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, dichiara parzialmente illegittimo il c.d. Porcellum nella parte in cui prevedeva:

- 1) L'assegnazione del premio di maggioranza a prescindere dai voti ottenuti.
- 2) L'esistenza delle liste bloccate senza possibilità di esprimere preferenze.

- 1) Il premio di maggioranza previsto dal Porcellum, non imponendo il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista, secondo la Corte era “foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione” e poteva produrre una forte distorsione della rappresentanza. Ciò, tra l'altro, in assenza di una qualsivoglia proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito: quello della stabilità del Governo e dell'efficienza dei processi decisionali.
- 2) Le liste bloccate lunghe previste dal Porcellum, inoltre, rendevano “la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per parte dei seggi, né con altri” che prevedevano un "numero dei candidati talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi”.

C.d. Italicum

Il 1 luglio 2016 entra in vigore una nuova legge elettorale (la n. 52 del 6 maggio 2015).

La legge riguardava solo l'elezione della Camera dei deputati, poichè la riforma costituzionale – poi bocciata al referendum del 4 dicembre 2016 – prevedeva l'abolizione del Senato come camera elettiva.

Premio di maggioranza e sbarramento: la lista che avesse ottenuto più del 40% al primo turno (o che avesse vinto al ballottaggio) avrebbe ottenuto un premio di maggioranza pari a 340 seggi. Se nessuna lista avesse superato il 40%, si sarebbe dovuto procedere al ballottaggio tra i due partiti che avessero

ottenuto il maggior numero di voti al primo turno (indipendentemente dalla percentuale raggiunta). La soglia di sbarramento per entrare in Parlamento era fissata al 3%.

Preferenze: solo i capolista erano bloccati; dal secondo candidato in poi era possibile esprimere al massimo due preferenze.

Multicandidature: i capilista potevano candidarsi in più di un collegio elettorale, fino a un massimo di dieci.

Rappresentanza di genere (per la prima volta introdotta in una legge elettorale nazionale): la nuova disciplina elettorale prevedeva:

- che nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessun sesso potesse essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento;
- che nell'ambito di ciascuna lista i candidati dovessero essere presentati in ordine alternato per sesso;
- che i capilista dello stesso sesso non potessero essere più del 60% del totale in ogni circoscrizione;
- che l'elettore potesse esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (c.d. 'doppia preferenza di genere'), tra quelli che non erano capilista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Corte costituzionale n. 35/2017

Con la sentenza n. 35 del 2017 la Corte costituzionale dichiara parzialmente incostituzionale l'Italicum trasformandolo in una legge proporzionale corretta da un ampio premio di maggioranza (che viene, così, mantenuto).

La pronuncia di incostituzionalità inerisce, infatti:

A. Il meccanismo del ballottaggio

I giudici rimettenti contestavano il meccanismo ballottaggio sotto tre profili:

- a) una lista può accedere anche solo raggiungendo il 3% dei voti al primo turno;
- b) al ballottaggio, la soglia del 50% più uno dei voti necessari per ottenere il premio si calcola sui voti validi espressi e non sugli aventi diritto;
- c) non sono consentiti apparentamenti o collegamenti tra liste.

La Consulta stabilisce che il sistema congegnato dall'Italicum “determina un’irragionevole compressione” dei principi di necessaria rappresentatività dell’assemblea elettiva e di uguaglianza del voto. Ciò, in quanto,

a) in linea di massima è legittima la previsione di premio di maggioranza in un sistema elettorale a base proporzionale, “purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un’eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa”;

b) di per sé la soglia minima di voti per l’attribuzione del premio di maggioranza non comporta una violazione di tale principio; sono invece le “concrete modalità dell’attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio” a determinare la lesione della rappresentatività;

c) nel sistema elettorale in esame il turno di ballottaggio non è concepito come una nuova votazione rispetto a quella che si è svolta al primo turno, ma come la sua “prosecuzione”;

d) al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza la possibilità di forme di collegamento o apparentamento fra liste nei due turni;

e) in base al sistema così delineato “una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno”; viene così a riprodursi, seppure al turno di ballottaggio, un “effetto distorsivo analogo” a quello già censurato dalla Consulta rispetto al sistema elettorale previgente (sentenza n. 1/2014);

f) il legittimo perseguimento dell’obiettivo della stabilità di Governo “provoca in tal modo un eccessivo sacrificio dei due principi costituzionali”, di fatto “trasformando artificialmente” in maggioranza assoluta una lista che ha riscosso un consenso limitato, se non addirittura esiguo.

B. Il meccanismo delle pluricandidature

La Corte incide, con la sua pronuncia, anche sul meccanismo delle pluricandidature, che permetteva ai capilista di presentarsi in più di un collegio e scegliere successivamente dove essere eletti. La Consulta ammette la possibilità che un candidato possa presentarsi come capolista in più di un collegio, ma respinge la previsione in forza della quale, in caso di vittoria in più collegi, fosse lo stesso capolista a scegliere il collegio di elezione. Questo meccanismo avrebbe permesso, di fatto, la decisione sulla nomina di altri deputati. La Corte indica come metodo di scelta il sorteggio.

C.d Rosatellum - bis

Con la legge elettorale n. 165 del 3 Novembre 2017, si introduce un meccanismo misto per l'assegnazione dei seggi, in parte proporzionale (per l'assegnazione di circa il 63%, dei seggi di Camera e Senato) in parte maggioritario (per l'assegnazione di circa il 37% dei seggi di Camera e Senato).

Se più forze politiche decidono di coalizzarsi, devono presentare la medesima coalizione in tutti i collegi (coalizione nazionale).

Non le coalizioni, ma i singoli partiti devono indicare il loro capo politico.

Ripartizione dei seggi

Camera dei deputati (630 Deputati) – il territorio è diviso in 28 circoscrizioni -

- 386 seggi sono assegnati con il sistema proporzionale (in 63 collegi plurinominali – che accorpano più collegi uninominali - che eleggono un minimo di 3 e un massimo di 8 deputati)
- 232 seggi sono assegnati con il sistema maggioritario (in altrettanti collegi uninominali).
- 12 seggi sono assegnati, con metodo proporzionale, con i voti ottenuti nella circoscrizione estero.

Senato (315 Senatori) – il territorio è diviso in 20 circoscrizioni -

- 193 seggi sono assegnati con il sistema proporzionale (in 34 collegi plurinominali – che accorpano più collegi uninominali - che eleggono un minimo di 2 e un massimo di 8 deputati)
- 116 seggi sono assegnati con il sistema maggioritario (in altrettanti collegi uninominali).
- 6 seggi sono assegnati, con metodo proporzionale, con i voti ottenuti nella circoscrizione estero.

Soglia di sbarramento e modalità di distribuzione dei seggi

Seggi assegnati nei collegi plurinominali con sistema proporzionale:

- A. I seggi assegnati nei collegi plurinominali con sistema proporzionale sono attribuiti ripartendoli tra le forze politiche che abbiano ottenuto almeno il 3% dei voti a livello nazionale (o, in alternativa, il 20% in una regione al Senato).
- B. Se le forze politiche si presentano coalizzate, la coalizione deve ottenere almeno il 10% dei voti a livello nazionale e avere al suo interno una forza politica che ottiene almeno il 3% dei voti a

livello nazionale (questo significa che se la coalizione ottiene il 10% dei voti e al suo interno solo una forza politica supera il 3%, tale lista partecipa alla ripartizione dei seggi per il 10%).

- C. I voti delle forze politiche della coalizione che ottengono meno dell'1% a livello nazionale vanno perduti, mentre quelli delle forze politiche della coalizione che ottengono più dell'1% ma meno del 3% vengono conteggiati per il raggiungimento della soglia del 10% e ripartiti tra le altre forze politiche della coalizione che abbiano superato la soglia del 3%.
- D. Le liste collegate in una coalizione che non raggiunga la soglia del 10% sono comunque ammesse al riparto dei seggi qualora abbiano superato il 3% dei voti a livello nazionale (o, in alternativa, il 20% in una regione al Senato).

Seggi assegnati nei collegi uninominali con sistema maggioritario

I seggi assegnati nei collegi uninominali con sistema maggioritario sono assegnati al candidato più votato nel collegio (anche se la forza politica a cui appartiene non ha ottenuto il 3% dei voti a livello nazionale).

Liste bloccate

Nei collegi plurinominali sono previste liste bloccate di 2-4 candidati (liste corte) predisposte sulla base del principio dell'alternanza di genere.

Modalità di voto

- A. Ogni elettore riceve una scheda in cui sono riportati i nomi dei candidati nel collegio uninominale e il simbolo della forza politica o delle forze politiche che lo sostengono (ciascuna con a fianco un listino di 2-4 nomi dei candidati nel collegio plurinominali).
- B. L'elettore può votare il nome del candidato all'uninominali e/o una delle forze politiche (o la forza politica) che lo sostiene.
- C. Se l'elettore vota solo la forza politica, il voto va anche al candidato all'uninominali.
- D. Se l'elettore vota solo il candidato all'uninominali il voto va alla forza politica che lo sostiene, se è una soltanto, o viene ripartito proporzionalmente tra le forze politiche che compongono la coalizione che lo sostiene in base alla percentuale di voti ottenuta da tali forze politiche nel collegio plurinominali.
- E. **Non è ammesso il voto disgiunto (una scheda con voto disgiunto è nulla).**

F. I voti dei candidati vincenti nei collegi uninominali vengono contati due volte in quanto diventano utili all'aggiudicazione di un seggio nella quota proporzionale. Nel Mattarellum si era previsto un meccanismo di "scorporo" in base al quale i voti che hanno già prodotto rappresentanza nei collegi uninominali non vengono contati ai fini del riparto nel proporzionale.

Pluralità di candidature

È possibile candidarsi in un collegio uninominale e in 5 listini proporzionali (dunque 6 candidature in tutto).

Chi è eletto sia nel collegio uninominale sia in uno o più collegi proporzionali è proclamato eletto nel collegio uninominale.

Chi è eletto in più collegi plurinominali è proclamato eletto nel collegio in cui la sua lista ha ottenuto la percentuale peggiore.

Rappresentanza di genere

- A. I nomi dei candidati nelle liste bloccate dei collegi plurinominali devono essere inseriti secondo il principio dell'alternanza di genere.
- B. A livello nazionale, tra i capilista, nessun genere deve essere rappresentato in misura superiore al 60%.
- C. Il numero di candidati nei collegi uninominali non può rappresentare un genere in misura superiore al 60%.

Firme richieste per poter presentare liste

Il Rosatellum Bis prevede che ci siano due modi per prendere parte alle elezioni:

- A. Essere una delle formazioni politiche costituite in gruppi parlamentari in almeno una delle due Camere al 15 aprile 2017
- B. Raccolta firme: la presentazione delle candidature nei collegi plurinominali contenente l'indicazione dei candidati nei collegi uninominali, sia per la Camera che per il Senato, per i partiti che debbono raccogliere le firme, deve essere sottoscritta per ciascun collegio plurinomiale da un minimo di 375 ad un massimo di 500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nel medesimo collegio ovvero iscritti nelle sezioni elettorali (per i collegi plurinominali ricompresi in

un unico comune) del medesimo collegio. [per le elezioni politiche 2018, il numero di firme richieste per la presentazione delle liste elettorali è stata ridotta ad un quarto di quelle ordinariamente previste dalla legge dal comma 1123 dell'articolo 1 della legge 205/2017 legge di bilancio per il 2018].