

Una legge elettorale “a soglie variabili” e “premio di maggioranza nazionale” per garantire governabilità e rappresentatività. La *quaestio* delle preferenze

di

Paolo Becchi e Giuseppe Palma*

Sommario: 1. La legge elettorale attualmente in vigore. - 2. Ritorno al Mattarellum? - 3. Un proporzionale con premio di maggioranza nazionale. - 3.1 I presupposti per il premio e la *quaestio* delle preferenze. - 3.2. Il premio di maggioranza nazionale. - 3.3. L'entità del premio. - 4. Soglie variabili per il diritto di tribuna e una ipotesi di premio di maggioranza “a salire”. - 5. Doppio turno? - 6. Legge elettorale e revisione costituzionale. Un cenno.

1. La legge elettorale attualmente in vigore

Il *Rosatellum* è la legge elettorale attualmente in vigore (L. 3 novembre 2017, n. 165¹ e successive modifiche²). Ricordiamo in breve le sue caratteristiche principali. Si tratta di un sistema elettorale per poco più di 1/3 maggioritario (37,5%), con collegi uninominali a turno unico che attribuiscono ciascun seggio col meccanismo *first-past-the-post*, e per poco meno di 2/3 proporzionale, con collegi plurinominali senza preferenze, dove i nominativi dei candidati - da un minimo di due e fino ad un massimo di quattro - sono indicati sulla scheda elettorale (risultando eletti in

* Paolo Becchi - già professore ordinario di Filosofia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova.

Giuseppe Palma - Avvocato del foro di Brindisi.

¹ L. 3 novembre 2017, n. 165 (*Rosatellum*), recante “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

² Decreto Legislativo 23 dicembre 2020, n. 177, recante norme circa la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali a seguito della riduzione del numero dei parlamentari: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2020;177>.

modo decrescente a seconda dei seggi attribuiti a ciascuna lista), con soglia di sbarramento al 3% su base nazionale per la Camera e su base regionale per il Senato, senza possibilità per l'elettore di esprimere il voto disgiunto³. Non è prevista l'assegnazione di un premio di maggioranza.

In merito alla soglia di sbarramento occorre precisare che per accedere alla ripartizione dei seggi, le coalizioni devono raggiungere almeno il 10% dei voti, mentre le singole liste, coalizzate o no, il 3%. Al Senato sono comunque ammesse alla ripartizione le liste che in almeno una Regione abbiano ottenuto il 20% dei voti. Ciò detto, le liste coalizzate che non raggiungano almeno il 3% dei voti non ottengono seggi nella parte plurinomiale, ma se hanno ricevuto almeno l'1% dei voti validi questi non vengono dispersi ma ripartiti pro-quota tra le altre liste componenti la coalizione che ha superato lo sbarramento citato⁴.

Anche se per quasi i 2/3 si tratta di un sistema proporzionale, il *Rosatellum* produce tuttavia effetti maggioritari a seconda dell'entità del distacco tra chi arriva primo e chi segue: più il distacco è maggiore, più la legge produce questi effetti⁵. Ne è prova che, alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, la coalizione di centrodestra arrivò prima delle altre ottenendo il 37% dei voti, seguita con appena cinque punti percentuali di distacco dalla lista del M5S (32,68%). Gli effetti maggioritari furono ridotti, tanto è vero che la coalizione arrivata prima non riuscì a formare un governo a causa del mancato raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento. Di contro, alle elezioni politiche del 25 settembre 2022, la coalizione di centrodestra ottenne il 43,79% dei voti distaccando di circa diciassette punti percentuali la coalizione di centrosinistra arrivata seconda (26,12%,) e di circa ventotto punti percentuali la lista arrivata terza (M5S con il 15,43%), e in questo caso la legge produsse un ampio effetto maggioritario assegnando alla coalizione di

³ C. Fusaro, *La nuova legge elettorale: senza rete, alla ricerca della riduzione del danno*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018.

⁴ Sulle soglie di sbarramento: <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-legge-elettorale-nota-come-rosatellum/>

⁵ Sul punto, cfr. L. Trucco, *Legge elettorale: e se poi invece...*, in *www.lacostituzione.info* del 2 ottobre 2024 (spec. la Tab. riportata); cfr., altresì, *amplius*; inoltre: P. Becchi, G. Palma, *I sistemi elettorali dal dopoguerra ad oggi. Dal proporzionale puro della Prima Repubblica al Rosatellum*, edizione aggiornata e ampliata, Key editore, 2022.

centrodestra circa il 59% dei seggi alla Camera e quasi il 58% al Senato. Si tratta quindi di un premio di maggioranza nascosto che varia a seconda dell'entità del distacco tra chi arriva primo e chi è al seguito. Da sottolineare che alle ultime elezioni politiche la coalizione di centrosinistra si presentava divisa in tre schieramenti: Partito democratico e alleati, M5S e cosiddetto Terzo Polo (Italia Viva e Azione), correndo ciascuno per sé, avvantaggiando in tal modo - e non di poco - la coalizione di centrodestra nei collegi uninominali, anche nelle Regioni del Sud. Alla luce di quanto detto, superare il *Rosatellum* dovrebbe essere nell'interesse di tutti.

2. Ritorno al Mattarellum?

Tra le proposte torna di tanto in tanto quella di riesumare il cosiddetto *Mattarellum* (L. 4 agosto 1993, n. 276⁶ e L. 4 agosto 1993, n. 277⁷), cioè la legge elettorale del 1993 nella quale - per quanto riguarda la Camera dei deputati - i 3/4 dei seggi venivano attribuiti col sistema dei collegi uninominali a turno unico (*first-past-the-post*) e 1/4 col sistema proporzionale (con collegi plurinominali senza preferenze, dove i nominativi dei candidati - fino ad un massimo di quattro - erano indicati sulla scheda elettorale, e soglia di sbarramento al 4% su base nazionale), con possibilità per l'elettore di esprimere il voto disgiunto⁸. Considerato l'attuale quadro politico, un tale sistema risulterebbe, a nostro parere, inadeguato perché potrebbe creare ingovernabilità a causa di una marcata e netta divisione dei risultati elettorali tra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Sud (come da esiti delle ultime tre elezioni politiche), con la conseguenza che - terminato lo spoglio - nessuna delle forze politiche riesca ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento.

⁶ L. 4 agosto 1993, n. 276: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1993-08-04;276>.

⁷ L. 4 agosto 1993, n. 277: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1993-08-04;277>.

⁸ S. Ceccanti, *Le leggi elettorali del 1993: una normativa di transizione*, in *Le riforme elettorali in Italia: 1848-1994*, G. Sabbatucci (a cura di), Milano, Unicopli, 1995, 191-205.

Anche per evitare tale effetto distorsivo *ut supra* evidenziato, per l'elezione della Camera dei deputati il *Mattarellum* prevedeva il sistema dello "scorporo parziale", vale a dire che i voti ottenuti da ciascun candidato nei collegi uninominali superiori a quelli *necessari e sufficienti* per risultare eletti venissero *scorporati e attribuiti* alla lista collegata nel collegio plurinomiale. Un meccanismo non previsto dal *Rosatellum* (che è un *Mattarellum* "rovesciato" senza voto disgiunto), infatti nella Legislatura 2018-2022 ha creato tre maggioranze completamente diverse tra loro. Ciò detto, il *Mattarellum* non prevede espressamente un meccanismo che garantisca la governabilità, ma la favorisce solo al presentarsi di determinate condizioni, politiche prima, elettorali dopo. Al cospetto del quadro politico attuale, e considerato quanto argomentato finora, un ritorno al *Mattarellum* non equivarrebbe di per sé a garanzia di governabilità.

3. Un proporzionale con premio di maggioranza nazionale

3.1. I presupposti per il premio e la quaestio delle preferenze

Al fine di garantire la governabilità, ma anche l'ineludibile principio di rappresentatività, il sistema elettorale più consono all'attuale quadro politico del Paese sarebbe realisticamente un *proporzionale con premio di maggioranza nazionale* sia alla Camera che al Senato. Ovviamente va tenuto conto delle due correzioni previste dalla Corte costituzionale con le Sentenze numm. 1/2014⁹ e 35/2017¹⁰:

1) il premio di maggioranza deve trovare applicazione solo se la lista o coalizione di liste arrivata prima delle altre raggiunga una predeterminata soglia di voti stabilita per legge (Sentenza num. 1/2014¹¹), anche al fine di evitare che il governo

⁹ Corte costituzionale, Sentenza n. 1/2014: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2014/1>.

¹⁰ Corte costituzionale, Sentenza n. 35/2017: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2017/35>.

¹¹ G. Zagrebelsky, *La Sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014, 2959 – 2988.

sia delegittimato da un voto di fiducia espresso da camere costituite attraverso meccanismi elettorali già censurati dalla Consulta;

2) deve essere attribuita all'elettore la possibilità di esprimere almeno una preferenza per i candidati. Ciò vuol dire che le liste o coalizioni di liste potrebbero persino indicare sulla scheda i cosiddetti capilista bloccati, ma garantendo all'elettore il diritto di esprimere almeno una preferenza per i candidati. La questione merita una considerazione. Con la riduzione del numero dei parlamentari, le liste o coalizioni di liste più piccole eleggerebbero comunque solo i capilista bloccati, vanificando quasi del tutto i risultati elettorali dei candidati che ottengono il voto di preferenza. Occorre tuttavia precisare che la Corte costituzionale (Sent. n. 35/2017) non ha dichiarato la incostituzionalità dei nominativi dei candidati già indicati dai partiti sulla scheda elettorale che risulterebbero eletti prima dei candidati con le preferenze, e questo perché – stante la riconoscibilità del candidato grazie alla sua espressa indicazione sulla scheda elettorale – la Costituzione attribuisce rilevanza di rango costituzionale ai partiti politici (art. 49 Cost.), e dunque sono pienamente legittime le determinazioni che questi compiono in materia di scelta dei candidati di cui rendere più agevole (rispetto ad altri) l'elezione in Parlamento. Sul punto, benché i capilista bloccati rispettino il principio di *legalità costituzionale* (Sent. Corte cost. n. 35/2017), il problema resterebbe in ogni caso sotto il profilo della *legittimità politica*, in quanto i capilista bloccati risulterebbero comunque eletti prima dei candidati che ottengono il voto di preferenza espresso *direttamente* dagli elettori. In conclusione si ritiene che, alla luce delle determinazioni della Sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, una legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza (sulla quale la Consulta peraltro si espresse con sentenza appena citata) dovrebbe prevedere la possibilità per l'elettore di esprimere direttamente una preferenza per i candidati, oltre ad una seconda preferenza – ad avviso degli scriventi – che miri a garantire il principio della parità di genere, esattamente come già avviene per l'elezione dei consigli comunali. Crediamo infatti che la previsione delle preferenze sia del tutto in linea con il dettato costituzionale: art. 56 Cost., co. I: *“La Camera dei deputati è*

eletta a suffragio universale e diretto”; art. 58 Cost., co. I: “I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto”.

3.2. Il premio di maggioranza nazionale

Per quanto riguarda il premio di maggioranza, che dovrebbe essere nazionale sia per la Camera che per il Senato, onde evitare le criticità manifestatesi con il *Porcellum* che prevedeva per il Senato l’attribuzione del premio su base regionale (L. n. 270 del 21 dicembre 2005¹²), ci sembra ragionevole¹³ prevedere l’assegnazione del 55% dei seggi in entrambi i rami del Parlamento alla lista o coalizione di liste arrivata prima delle altre che abbia ottenuto una soglia minima di voti (predeterminata per legge) che vada tra il 37 e il 40% dei voti validamente espressi (la percentuale esatta dovrà ovviamente essere decisa dal Parlamento). Nel caso invece nessuna lista o coalizione di liste raggiungesse la soglia minima di voti necessaria all’applicazione del premio, la distribuzione dei seggi dovrebbe avvenire col sistema proporzionale.

In merito alla soglia minima di voti necessaria all’applicazione del premio di maggioranza, occorre precisare che la Corte costituzionale, con Sentenza n. 35/2017 (quella che si occupò del sindacato di costituzionalità dell’*Italicum*¹⁴ – L. 6 maggio 2015, n. 52¹⁵), non ha specificato se la soglia del 40% dei voti prevista dall’*Italicum* fosse o meno conforme alla Costituzione, anche perché non avrebbe in alcun caso potuto farlo trattandosi di valutazione di competenza del potere legislativo. La Corte si è limitata a dichiarare incostituzionale la legge nella parte in cui non prevedeva una soglia minima di voti necessaria alle prime due liste per accedere al

¹² L. n. 270 del 21 dicembre 2005: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2005;270>.

¹³ Cfr., in argomento (sia pur nella particolare prospettiva regionale), G. Perniciaro, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2013, 1 e ss.

¹⁴ M. Cosulich, *La legge n. 52 del 2015: la madre di tutte le riforme*, in C. Amirante (a cura di), *Tra riforma costituzionale e Italicum. Un rimedio peggiore del “male”*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 87-98.

¹⁵ L. 6 maggio 2015, n. 52: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-05-06;52>.

secondo turno (il cosiddetto ballottaggio), in seguito al quale avrebbe poi trovato legittima applicazione il premio di maggioranza¹⁶.

3.3. L'entità del premio

Nel dibattito politico c'è chi sostiene che un premio di maggioranza di 15 punti percentuali (ad esempio dal 40% dei voti al 55% dei seggi) sia eccessivo e mortifichi i diritti delle opposizioni. Non ci sembra sia così: il *Rosatellum*, alle elezioni politiche del settembre 2022, pur non prevedendo un premio di maggioranza, ha avuto un ampio effetto maggioritario per i meccanismi che si sono già visti sopra. Prendendo ad esempio la Camera dei deputati, la coalizione di centrodestra, arrivata prima delle altre, con il 43,79% dei voti si è aggiudicata ben 237 scranni su 400, vale a dire il 59,25% dei seggi: un premio nascosto di 15,46 punti percentuali. Medesimo discorso dicasi per il *Mattarellum* del 1993. Alle elezioni politiche del 1994, alla Camera dei deputati la coalizione di centrodestra ottenne nella quota proporzionale il 42,84% dei voti, aggiudicandosi - soprattutto per effetto dei meccanismi del *first-past-the-post* nella quota maggioritaria dei collegi uninominali - ben 366 seggi su 630, vale a dire il 58,1% degli scranni: un premio di maggioranza sostanziale, di fatto, di 15,26 punti percentuali. Un premio di maggioranza che attribuisca il 55% dei seggi alla lista o coalizione di liste che arrivi prima delle altre, e che ottenga almeno il 40% dei voti validamente espressi, sarebbe dunque in linea con pregresse esperienze elettorali.

4. Soglie variabili per il diritto di tribuna e una ipotesi di premio di maggioranza "a salire"

In questo paragrafo, in particolare, vogliamo proporre alla discussione due aspetti sui quali varrebbe la pena riflettere. Per garantire il principio di rappresentatività,

¹⁶ L. Trucco, "Sentenza *Italicum*": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta OnLine, Studi*, 2017/I.

si ritiene che - trovando applicazione il premio di maggioranza - la legge dovrebbe consentire un più vasto diritto di tribuna attraverso una soglia di sbarramento bassa che possa individuarsi intorno al 2% su base nazionale. Una soglia di sbarramento bassa, infatti, in presenza di premio di maggioranza, non incide sull'esigenza di garantire la governabilità e garantirebbe la rappresentatività.

Di contro, qualora nessuna lista o coalizione di liste si aggiudicasse il premio, considerata in tal caso la distribuzione dei seggi col sistema proporzionale, la soglia di sbarramento - per evitare una eccessiva frammentazione partitica in Parlamento e per facilitare la formazione di una maggioranza parlamentare - potrebbe ragionevolmente individuarsi intorno al 5%. Alla luce di quanto premesso, la nuova legge elettorale dovrebbe prevedere pertanto *due* diverse soglie di sbarramento: la prima (da individuarsi intorno al 2%) nel caso trovasse applicazione il premio di maggioranza (garantendo così un più ampio diritto di tribuna); la seconda, intorno al 5%, qualora il premio non trovasse applicazione, evitando così l'eccessiva frammentazione, stante la distribuzione dei seggi col sistema proporzionale.

Una ulteriore ipotesi da discutere potrebbe essere l'applicazione di un premio di maggioranza crescente, "a salire", vale a dire stabilire una soglia crescente del premio più è alta la percentuale di voti ottenuta dalla lista o coalizione di liste arrivata prima. Un esempio: un premio di maggioranza pari al 52% dei seggi (cioè minimo, poco al di sopra della soglia della maggioranza assoluta) alla lista o coalizione di liste arrivata prima delle altre che ottenga quantomeno il 37% dei voti validamente espressi, ed un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi (quindi "a crescere") alla lista o coalizione di liste arrivata prima delle altre che ottenga almeno il 40% dei voti validi. In entrambi i casi l'entità del premio resterebbe confinato nella misura del 15%, perfettamente in linea con le argomentazioni tecniche e con le risultanze esperienziali argomentate nel paragrafo che precede. Questa delle "soglie variabili" è una ipotesi innovativa su cui crediamo sarebbe opportuno riflettere, soprattutto in questo particolare momento della legislatura in cui alla Camera dei deputati ha avuto inizio la discussione - in commissione affari

costituzionali – di un ddl che prevede l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza nazionale.

5. Doppio turno?

Una ulteriore considerazione merita la proposta proveniente da alcune parti di prevedere un eventuale doppio turno, genericamente definito ballottaggio. Va anzitutto osservato che la Corte costituzionale, con Sentenza n. 35/2017, non ha dichiarato l'incostituzionalità del doppio turno tra le prime due liste arrivate avanti alle altre al primo turno, limitandosi a dichiarare la incostituzionalità dell'*Italicum* nella parte in cui non prevedeva una soglia minima di voti necessaria alle prime due liste per accedere al secondo turno. Ma siamo proprio sicuri che questa sia una soluzione adeguata? Qui le valutazioni sono di natura schiettamente politica. Di seguito le nostre. Come hanno dimostrato le elezioni legislative francesi del giugno/luglio 2024, il secondo turno ha finito per creare una coalizione elettorale *ad excludendum* - del tutto disomogenea - tra le liste che avevano perso nei collegi uninominali al primo turno contro la lista che aveva ottenuto più voti in buona parte di quei collegi uninominali, vanificando così gli esiti elettorali espressi al primo turno. Occorre tuttavia precisare che il doppio turno francese non è un doppio turno di coalizione bensì di collegio, quindi tra candidati e non direttamente tra partiti o coalizioni, mentre la nostra proposta di riforma della legge elettorale prevede un proporzionale con premio di maggioranza su base nazionale; quindi, il doppio turno potrebbe causare effetti meno distorsivi di quelli causati dal ballottaggio francese. In ogni caso, non può negarsi che la lista o coalizione di liste che non accede al secondo turno potrebbe comunque formare al ballottaggio un "cartello elettorale" con la lista o coalizione di liste arrivata seconda e vanificare il voto popolare del primo turno. Un sistema che in Italia vale già per le elezioni amministrative ma che potrebbe apparire – a parere di chi scrive – poco rispettoso della volontà generale quando si tratta di rinnovare il Parlamento

nazionale. Un aspetto su cui il dibattito è comunque aperto. In ogni caso, la nostra proposta sarebbe compatibile anche con la previsione del doppio turno.

6. Legge elettorale e revisione costituzionale. Un cenno

La proposta qui formulata potrebbe funzionare, nel suo complesso, sia a Costituzione vigente sia qualora fosse approvata - prima in sede parlamentare e poi in quella referendaria (art. 138 Cost.) - il disegno di legge di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, con l'espressa indicazione sulla scheda elettorale dei nominativi dei candidati - per ciascuna lista e coalizione di liste - a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio. Il ddl è attualmente fermo in Parlamento, pertanto, qualora predetta revisione costituzionale non trovasse approvazione, l'indicazione dei già menzionati nominativi sarebbe demandata alla libera ed eventuale determinazione delle liste (o coalizioni di liste) attraverso la semplice menzione dei medesimi nei propri programmi elettorali da depositarsi presso il Ministero dell'Interno prima delle elezioni.

Nello specifico, il testo di revisione costituzionale che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, attualmente in fase di prima votazione secondo la procedura aggravata di cui all'art. 138 Cost., è compatibile con la nostra proposta principalmente in ordine al seguente aspetto: il ddl di revisione costituzionale mira in sostanza ad evitare - in corso di Legislatura - mutamenti di maggioranza rispetto agli esiti del voto popolare, infatti una legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza su base nazionale (tanto alla Camera quanto al Senato) garantirebbe ai cittadini di esprimere un voto chiaro e diretto nei confronti del candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale resterebbe in carica (sostenuto dalla medesima maggioranza parlamentare ad egli collegata) per l'intera Legislatura, fatta eccezione per l'ipotesi in cui il Presidente eletto a suffragio universale e diretto fosse sostituito - con voto parlamentare - da altro soggetto eletto con la medesima maggioranza parlamentare cui fa parte il

Presidente eletto direttamente dai cittadini, come previsto appunto dal ddl di revisione costituzionale attualmente non ancora approvato in via definitiva dalle Camere.

dirittifondamentali.it