

Le riforme dei sistemi elettorali italiani fino all'Italicum.

1. Introduzione.

Va innanzitutto spiegato che il sistema elettorale è costituito dall'insieme delle regole che si adottano in una democrazia rappresentativa per trasformare le preferenze degli elettori in voti ed i voti in seggi.

Un sistema elettorale è composto da due elementi fondamentali: il sistema di votazione ed il metodo per l'attribuzione dei seggi.

Quest'ultimo necessita dell'applicazione di una formula matematica predefinita detta anche formula elettorale.

Tuttavia, va ricordato che un primo limite per l'attività legislativa ordinaria risiede nell'art. 57 della Costituzione il quale prevede che il Senato sia *“eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno. La ripartizione dei seggi fra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”*.

2. Cenni storici.

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 stata regolata da un sistema proporzionale puro.

La legge elettorale, nata per scegliere i membri dell'Assemblea Costituente, fu poi utilizzata in tutte le successive tornate.

Le principali caratteristiche del sistema elettorale previgente al “Mattarellum” del 1993 erano:

- **CIRCOSCRIZIONI PLURINOMINALI:** il territorio nazionale italiano fu suddiviso in 32 circoscrizioni plurinominali alle quali fu attribuito un numero di seggi variabile a seconda della popolazione. In ogni circoscrizione i partiti dovevano presentare una lista di candidati e l'assegnazione dei seggi avveniva con meccanismo proporzionale, utilizzando il metodo dei divisori con il cosiddetto quoziente Imperiali. Il totale dei voti validi veniva diviso per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione, più due.
- **PREFERENZE PER 4 CANDIDATI:** una volta determinato il numero di seggi ottenuti da ciascuna lista, venivano proclamati eletti i candidati che, all'interno della stessa, avessero ottenuto il maggior numero di preferenze da parte degli elettori, i quali potevano esprimere il loro gradimento per un massimo di quattro candidati. I seggi e i voti residui venivano poi 'riciclati' nel collegio unico nazionale, all'interno del quale i seggi venivano assegnati col metodo dei divisori con il “quoziente Hare” (cioè dividendo il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare), ed esaurendo il calcolo tramite il metodo dei più alti resti.
- **SOGLIA DEL 65%.** Tutto questo per la Camera. Al Senato, infatti, il sistema era formalmente differente. Il territorio di ogni Regione veniva diviso in tanti collegi

uninominali quanti erano i senatori che le spettavano. Ciascun candidato in ogni collegio doveva però collegarsi ad almeno due candidati in altrettanti collegi della stessa Regione. In prima battuta venivano eletti i candidati che avessero ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti. Un quorum molto alto: dal 1948 al 1992 soltanto 40 senatori sono stati eletti in questo modo. Ad ogni modo, la prima legge elettorale del Senato (legge 6 febbraio 1948, n. 29) prevedendo che il territorio di ogni Regione fosse diviso in tanti collegi uninominali quanti senatori le spettavano, accadeva che ciascun candidato nei collegi uninominali doveva però collegarsi ad almeno due candidati in altrettanti collegi della stessa Regione. In prima istanza, risultavano eletti quei candidati che, nel rispettivo collegio, avessero ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti, ma tale elevatissimo *quorum* era assai difficile da raggiungere (i senatori eletti con tale maggioranza sono stati soltanto 15 nel 1948, 6 nel 1953, 5 nel 1958, 3 nel 1963, 2 nel 1968, 2 nel 1972, 2 nel 1976, 1 nel 1979, 1 nel 1983, 1 nel 1987, 2 nel 1992).

- **SOMMA E CIFRA ELETTORALE.** Nella quasi totalità dei collegi, quindi, si finiva per applicare un sistema proporzionale. I voti riportati dai candidati collegati venivano sommati, in modo da determinare la cifra elettorale di ogni gruppo. I seggi disponibili venivano quindi ripartiti fra i diversi gruppi, in proporzione ai voti ottenuti. Stabilito così quanti seggi spettassero a ogni gruppo, si stabiliva l'ordine di precedenza dei singoli candidati sulla base della cifra individuale, espressa, per ovviare alla diversa ampiezza dei vari collegi, come percentuale degli elettori del collegio.

Nel 1953 c'è stata la parentesi del premio di maggioranza, con l'allora presidente del Consiglio De Gasperi, con il quale si introdusse un sistema elettorale in senso maggioritario per ridurre l'instabilità dei Governi di coalizione quadripartita della prima legislatura e nel mese di marzo fu approvata quella che l'opposizione definì "la legge truffa" (n. 148 del 1953) perché assegnava un premio di maggioranza, costituito dal 65 per cento dei seggi parlamentari, ai partiti apparentati che avessero superato il 50 per cento più uno dei voti validi.

Alle elezioni del 7 giugno 1953 la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista Democratico Italiano, il Partito Liberale ed il Partito Repubblicano (in Sardegna anche il Partito Sardo d'Azione e in Trentino-Alto Adige anche la Südtiroler Volkspartei), tra loro apparentati, ottennero però solo il 49,8 per cento dei voti e quindi il premio di maggioranza non scattò.

La legge venne abrogata l'anno successivo.

Dal 1954 al 1992 si tornò quindi al sistema proporzionale previgente.

3. La legge Mattarella.

La legge Mattarella, dal nome del suo relatore, Sergio Mattarella (oggi Presidente della Repubblica), si intende la riforma della legge elettorale della Repubblica italiana, attuata in seguito al referendum del 18 aprile 1993, con l'approvazione delle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277, che introdussero in Italia, per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati, 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;
- sbarramento del 4% alla Camera.

Il sistema così concepito riunì pertanto tre diverse modalità di ripartizione dei seggi (quota maggioritaria di Camera e Senato, recupero proporzionale al Senato, quota proporzionale alla Camera) e per tale ragione venne anche chiamato "Minotauro" in reminiscenza del nome del mostruoso essere parte uomo e parte toro presente nella mitologia greca.

La legge sostituì il precedente sistema proporzionale in vigore dal 1946 ed è rimasta in vigore fino al 2005 quando venne sostituita dalla legge Calderoli (di cui si dirà più avanti).

Il politologo Giovanni Sartori coniò per la legge l'ulteriore soprannome di **Mattarellum** in riferimento al nome del relatore e ritenne a suo giudizio illusorio il tentativo di creare un sistema prevalentemente maggioritario all'italiana.

Le principali caratteristiche del Mattarellum erano:

- **COLLEGI UNINOMINALI:** il territorio nazionale era suddiviso in 475 collegi uninominali per la Camera, e in 232 per il Senato. L'attribuzione di questo primo gruppo di seggi avveniva molto semplicemente in base ad un sistema maggioritario a turno unico c.d. *plurality* e cioè veniva eletto parlamentare il candidato che avesse riportato la maggioranza relativa dei suffragi nel collegio.
- **CANDIDATURA UNICA:** nessun candidato poteva presentarsi in più di un collegio;
- **SEGGI RIMANENTI:** assegnati con un metodo tendenzialmente proporzionale, funzionante però con meccanismi differenziati fra le due assemblee.
- **SOGLIE DI SBARRAMENTO:** per quanto riguarda la Camera, l'elettore godeva di una scheda elettorale separata per l'attribuzione dei 155 seggi residui, cui accedevano solo i partiti che avessero superato la soglia di sbarramento nazionale del 4%. Il calcolo dei seggi spettanti a ciascuna lista veniva effettuata nel collegio unico nazionale mediante il "metodo Hare" dei quozienti naturali e dei più alti resti; tali seggi venivano poi ripartiti, in ragione delle percentuali delle singole liste a livello locale, fra le 26 circoscrizioni plurinominali in cui era suddiviso il territorio nazionale e all'interno delle quali i singoli candidati - che potevano corrispondere a quelli presentatisi nei collegi uninominali - venivano proposti in un sistema di liste bloccate senza possibilità di preferenze. Il meccanismo era però integrato dal metodo dello scorporo, volto a dar compensazione ai partiti minori fortemente danneggiati dall'uninominalità: successivamente alla determinazione della soglia di sbarramento, ma antecedentemente al riparto dei seggi, alle singole liste venivano decurtati tanti voti quanti ne erano serviti a far eleggere i vincitori nell'uninominalità — cioè i voti di scarto tra il primo classificato e il secondo — i quali erano obbligati a collegarsi ad una lista circoscrizionale.

Per quanto riguarda il Senato, gli 83 seggi proporzionali venivano assegnati, secondo il dettato costituzionale, su base regionale. In ogni Regione venivano assommati i voti di tutti i candidati uninominali perdenti che si fossero collegati in un gruppo regionale, ed i seggi venivano assegnati utilizzando il "metodo d'Hondt" delle migliori medie: gli scranni così

ottenuti da ciascun gruppo venivano assegnati, all'interno di essa, ai candidati perdenti che avessero ottenuto le migliori percentuali elettorali. Ancor più che alla Camera, ove lo scorporo era parziale, lo scorporo totale previsto per il Senato faceva funzionare la quota proporzionale di fatto come una strana quota minoritaria, in aperto contrasto con l'impianto generale della legge elettorale.

È da evidenziare che l'effetto compensativo che produceva la quota proporzionale poteva essere distorto dalle cosiddette "liste civetta" (sostanzialmente utilizzate per scaricare su queste, anziché nel reale partito di riferimento di un candidato uninominale, i voti da scomputarsi per ogni collegio in cui si era risultati vincenti bastando che il candidato dichiarasse di essere legato a una lista che veniva appositamente creata per questo scopo).

Da qui poi nacque la necessità di una rivisitazione del sistema elettorale che portò alla successiva stagione della Legge Calderoli.

4. La legge Caderoli.

La legge Calderoli sostituì normativamente le precedenti riforme del 1993 n. 276 e 277 c.d. "Mattarellum" introducendo un sistema elettorale diametralmente opposto al precedente.

Autore principale della legge è stato l'ex Ministro Roberto Calderoli il quale in una nota intervista la definì in termini così dispregiativi che, successivamente, fu etichettata come legge "porcellum" dal politologo Giovanni Sartori.

Punti principali della riforma elettorale:

- **SISTEMA PROPORZIONALE:** già nel 1923 con la legge Acerbo e nel 1953 con la legge "truffa" tale sistema era utilizzato per attribuire i seggi alla coalizione vincente alla Camera;
- **ABOLIZIONE DEI COLLEGI UNINOMINALI:** l'elettore precedentemente, con il sistema "Mattarellum", poteva votare alla Camera dei Deputati su due schede (una serviva per il proporzionale scegliendo solo la lista ed una per il maggioritario) ed al Senato su una (recuperando a base regionale anche fra i non eletti all'uninominale);
- **LISTE BLOCCATE:** l'elettore si limitava a votare per delle liste di candidati senza possibilità d'indicare preferenze;
- **PREMIO DI MAGGIORANZA:** alla Camera dei Deputati era garantito un minimo di 340 seggi alla coalizione che ottiene la maggioranza relativa dei voti (da notare che 12 seggi sono attribuiti alla "circoscrizione estero" così come il seggio Valle d'Aosta che quindi non vengono calcolati ai fini della determinazione della coalizione vincente); al Senato era garantito su base Regionale in modo da assicurare alla coalizione vincente il 55% dei seggi assegnati in una determinata regione (da notare che in Molise e per l'estero non è previsto alcun premio di maggioranza dovendo spettare di diritto rispettivamente 2 seggi e 6 seggi);
- **PROGRAMMA ELETTORALE E CAPO DELLA FORZA POLITICA:** era previsto l'obbligo, contestualmente alla presentazione dei simboli elettorali, per ciascuna forza politica di depositare il proprio programma ed indicare il proprio capo;
- **COALIZIONI:** apparentamento reciproco tra più liste. In caso di coalizione il programma ed il capo della forza politica (capo della coalizione) devo essere unici. Tecnicamente il capo

coalizione non era candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri poiché spetta al Presidente della Repubblica la nomina a quell'incarico;

- **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% e quest'ultima soglia veniva applicata anche alle liste collegate in coalizioni che non avevano superato il 10. Le liste collegate ad una coalizione partecipavano alla ripartizione dei seggi solo se individualmente superavano il 2% dei voti nazionali o se rappresentavano la miglior perdente (quindi la maggiore forza) all'interno della coalizione che non ha superato la soglia stessa.
- **SOGLIE DI SBARRAMENTO AL SENATO:** da superare a livello regionale e non nazionale. La coalizione doveva superare il 20% e le liste coalizzate il 3%. Le liste non coalizzate l'8% e anche per le liste coalizzate che come coalizione non avessero conseguito il 20%;
- **MINORANZE LINGUISTICHE:** le liste delle minoranze linguistiche, riconosciute o coalizzate non potevano accedere al riparto dei seggi alla Camera se non superavano il 20% dei voti nella circoscrizione in cui correvano, mentre al Senato 6 dei 7 seggi spettanti al Trentino -Alto Adige erano assegnati tramite collegi uninominali (mantenendo così solo in questa regione il *Mattarellum*);
- **CIRCOSCRIZIONI ESTERE:** alla Camera spettano 12 seggi (6 Europa, 3 America Meridionale, 2 America Settentrionale e Centrale, 1 Africa, Asia, Oceania, Antartide) mentre al Senato settano 6 seggi (2 Europa, 2 America Meridionale, 1 America Settentrionale e Centrale, 1 Africa, Asia, Oceania, Antartide).

5. L'Italicum.

Nel 2009 si tennero tre referendum abrogativi, tesi a modificare la legge Calderoli, svoltisi il 21 giugno 2009, seppure inizialmente fissati per il 18 maggio 2008 (rimandati a causa dello scioglimento anticipato delle Camere). Nessuno dei tre referendum raggiunse il quorum del 50% con la conseguenza dell'invalidità.

Si devono ricordare due interventi della Corte Costituzionale che hanno indotto e stimolato il legislatore ordinario a promuovere una riforma del sistema elettorale previgente.

Con la sentenza n. 13/2013 la Corte si è pronunciata sull'ammissibilità del quesito referendario dichiarando inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione della legge Calderoli del 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), mentre con la sentenza n. 1/2014 ha dichiarato che alcune delle norme inerenti alla elezione dei Deputati e dei Senatori della Repubblica sono incostituzionali (e precisamente gli artt. 4 co. 2, 59 e 83 co. 1, n.5, co. 2 del Testo Unico per la elezione alla Camera e gli artt. 14 co. 1 e 17 co. 2, 4 del Testo Unico per l'elezione al Senato) poiché l'impossibilità per l'elettore di esprimere una preferenza sul nominativo del candidato viola gli artt. 56, 59 e 48 Cost.

Sulla base di questo scenario nasce la riforma della legge elettorale previgente che a partire dal 1 luglio 2016 dovrebbe subentrare a pieno regime caratterizzandosi con delle novità assolute: il doppio turno e le quote rosa.

Le principali caratteristiche dell'Italicum, legge del 06.05.2015 n. 52, comunque sono:

- **PROPORZIONALE**: ha come riferimento quello spagnolo con la differenza che i seggi vengono calcolati su base nazionale e non provinciale, favorendo i piccoli partiti che sarebbero svantaggiati dal calcolo territoriale locale.
- **SOGLIE DI SBARRAMENTO**: tutti i partiti devono superare il 3% e le minoranze linguistiche il 20% dei voti nella circoscrizione nella quale viene presentata la lista. Il partito che non supera il 3% contribuisce comunque a far ottenere il premio di maggioranza se coalizzato, ma non avrà alcun seggio in Parlamento.
- **CIRCOSCRIZIONI**: ridimensionate ma aumenta il numero (20 come descritto all'art. della legge). Saranno 100 i collegi plurinominali (fatti salvi Valle d'Aosta e Trentino - Alto Adige) e cioè 1 ogni 600.000 abitanti circa con l'effetto di avere liste più piccole (in media sei candidati per lista).
- **CAPILISTA BLOCCATI**: il nominativo primo in lista è bloccato e cioè designato dal partito, mentre dal secondo in poi vale il gioco delle preferenze. La riforma introduce, quindi, anche una nuova scheda elettorale dove ogni casella sarà composta dal contrassegno del partito al centro, a sinistra il nome e il cognome del capolista mentre a destra due righe per le preferenze.
- **PREMIO DI MAGGIORANZA**: Sono attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi.
- **DOPPIO TURNO**: nel caso in cui nessuna lista raggiunga il 40% dei consensi si procede a un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti. E' esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione.
- **QUOTE ROSA**: in ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato per sesso, i capolista dello stesso sesso non eccedono il sessanta per cento del totale in ogni circoscrizione, nessuno può essere candidato, in più collegi, neppure di altra circoscrizione, salvo i capolista nel limite di dieci collegi. L'elettore può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista. All'interno delle liste nessun genere potrà essere presente per più di due volte consecutive.
- **VOTO STUDENTI ERASMUS**: la legge dà la possibilità agli elettori temporaneamente all'estero (in particolare gli studenti Erasmus e i militari impegnati nelle missioni) di votare per corrispondenza nella Circoscrizione estero.
- **NORMA ANTI-FLIPPER**: la norma prevede un meccanismo di ripartizione dei seggi eccedentari che tutela anche le liste minori. Nel nuovo testo approvato al Senato la lista che ha raccolto più voti (eccedentari) cede il seggio a quella più piccola dove questa ha raccolto più consensi.
- **STATUTO OBBLIGATORIO**: per presentare la propria lista alle elezioni sarà necessario depositare anche uno Statuto.

Un'anomalia andrebbe riscontrata nel fatto che l'Italicum, difatti, disciplina solo le modalità per l'elezioni dei membri della Camera dei Deputati.

Infatti con la Riforma Costituzionale "Boschi" si starebbe tentando di revisionare la Carta Costituzionale nella parte in cui il Senato non debba più essere sottoposto a sistema elettivo diretto dei cittadini (generando probabilmente una soppressione istituzionale implicita).

Solo alla Camera dei Deputati spetterà, stando all'idea del legislatore operante, esprimere la fiducia al Governo.

Dovendosi attendere l'esito del Referendum costituzionale previsto in ottobre 2016, si dovrà rimandare ad altro approfondimento la tematica sul Senato.

È bene però che si inizi a riflettere sugli effetti di disparità e squilibrio istituzionale che si genereranno nel caso dovesse essere confermata, tramite voto referendario previsto ai sensi dell'art. 138 Cost., la revisione costituzionale ovvero l'opposto e cioè il mantenimento di un Senato della Repubblica sostenuto da un sistema elettivo a "Porcellum".

Li, 23.06.2016.

Angelo Lucarella