



www.acli.it

PRESIDENZA NAZIONALE

DOSSIER

I documenti delle Acli

N. 6  
NOVEMBRE 2017

# **I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM**

## Introduzione

Questo dossier ripercorre le diverse leggi elettorali che hanno caratterizzato la storia repubblicana prima del Rosatellum e illustra i punti principali del nuovo sistema elettorale: la Legge n. 165 del 3 novembre 2017 “[Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali](#)”. Affronta, inoltre, gli argomenti di maggior rilievo che hanno caratterizzato il dibattito politico-costituzionale e alcune questioni che la riforma pone ai partiti nell'imminenza della scadenza elettorale.

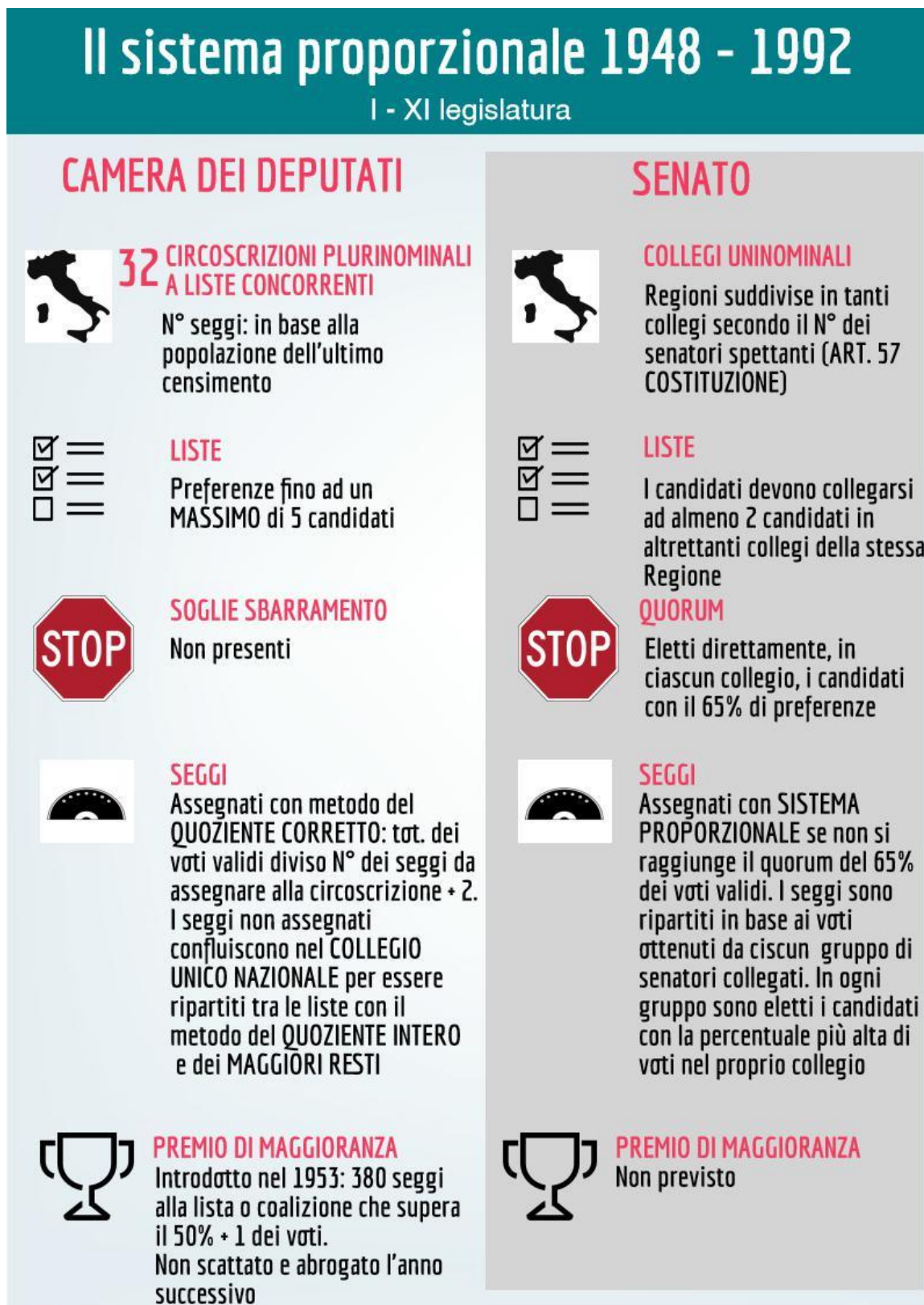
## Le leggi elettorali prima del Rosatellum

### IL SISTEMA PROPORZIONALE

Dal 1948, per oltre quaranta anni (fino al 1993), il Parlamento nazionale è eletto con sistema proporzionale senza premio di maggioranza e modalità di elezioni differenziate tra Camera ([l. 7 ottobre 1947, n. 1058](#)) e Senato ([legge 6 febbraio 1948, n. 29](#)). Infatti, la legge, nata per eleggere i membri dell'Assemblea Costituente ([decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946](#)), è utilizzata in tutte le successive tornate elettorali. L'unica differenza è data dalla distribuzione dei seggi del collegio unico nazionale, che avviene, per la Costituente, su una lista bloccata collegata alle liste presentate nelle circoscrizioni.

Per rendere i governi meno instabili, questo sistema è modificato con l'articolo unico della [legge 31 marzo 1953, n. 148](#) (la cosiddetta "legge truffa") che, per la sola Camera, attribuisce un premio di maggioranza di 380 seggi alla lista o alla coalizione di liste che, in tutto il territorio nazionale, riesce a raccogliere il 50% più uno dei voti. Tuttavia alle elezioni del 7 giugno 1953 le liste della coalizione vincente ottengono poco meno del 50% dei voti validi e il premio di maggioranza non scatta; la legge è abrogata l'anno successivo.

Fig. 1 - Il sistema proporzionale



## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

## I REFERENDUM E LE LEGGI MATTARELLA

Alla fine degli anni '80 gli aspetti problematici del sistema proporzionale, aggravati dalla crisi dei partiti, emergono con forza e, tra febbraio e marzo 1990, vengono presentate presso la cancelleria della Corte di Cassazione tre richieste di referendum in materia elettorale: l'eliminazione del quorum del 65% dei voti validi per essere eletti al Senato con criterio uninominale, l'abolizione della preferenza plurima alla Camera dei deputati - considerata come un sistema di controllo del voto attraverso la creazione di cordate tra candidati - e l'estensione a tutti i comuni del sistema elettorale maggioritario vigente per i comuni con meno di 5.000 abitanti.

Delle tre richieste solo la seconda è giudicata ammissibile dalla Corte di Costituzionale. La consultazione referendaria si svolge il 9 e 10 giugno 1991: con una partecipazione del 62,5% degli aventi diritto (29.609.635), i voti favorevoli all'abrogazione sono 26.896.979 (il 95,5% dei voti validi). Il 5 aprile 1992 si svolgono le prime ed uniche elezioni con la possibilità di esprimere una sola preferenza alla Camera.

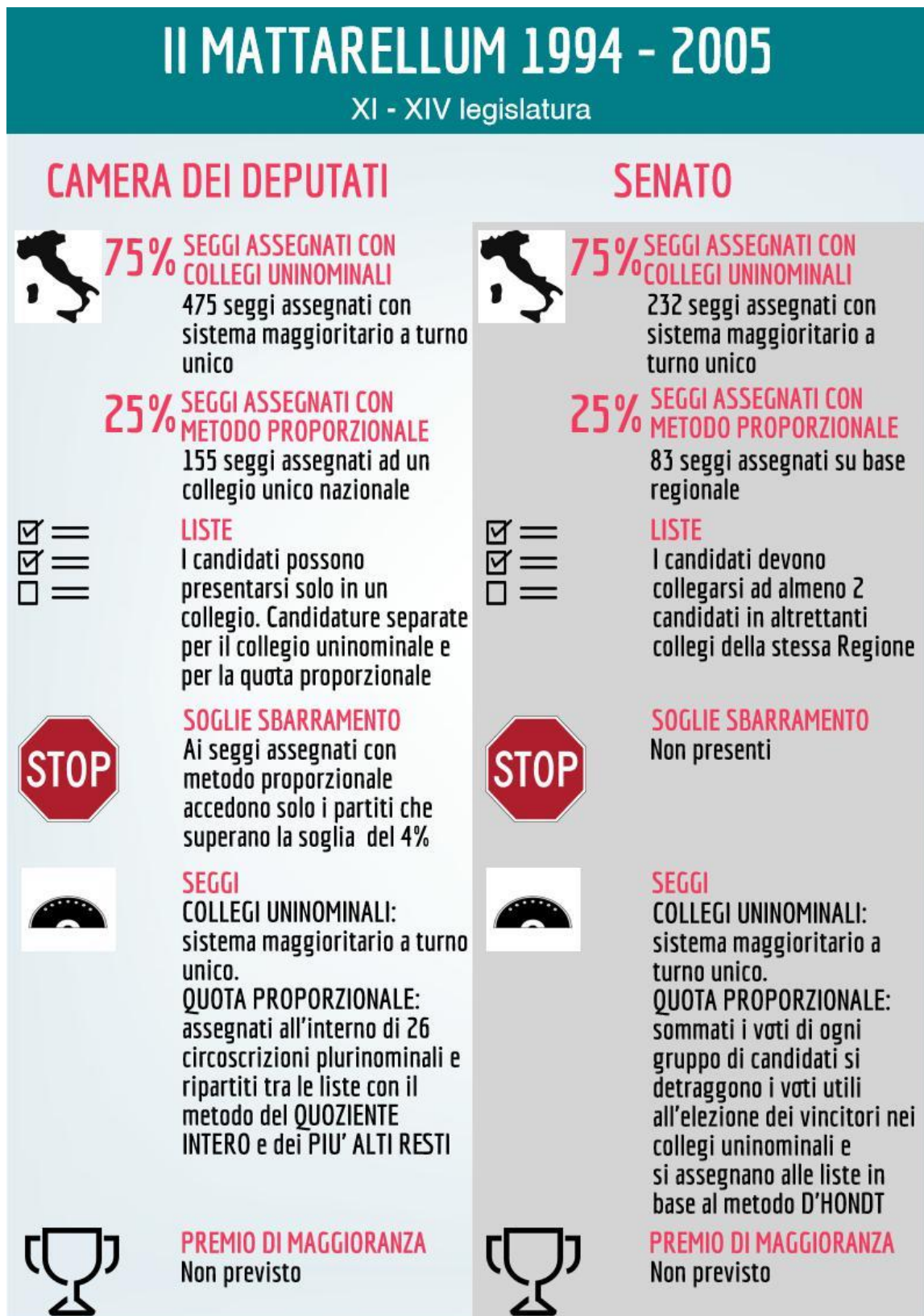
Dopo la bocciatura della Corte di Costituzionale il quesito elettorale sul Senato è ripresentato insieme ad altri referendum abrogativi. Questa volta è accolto dalla Corte e il 18 aprile 1993 si svolge la consultazione: gli elettori sono 36.922.390 (77% degli aventi diritto) e i favorevoli all'abrogazione 28.936.747 (l'82,7% dei voti validi). Con l'abolizione del quorum per l'elezione nel collegio uninominale, il sistema elettorale per il Senato da quasi totalmente proporzionale diventa misto a prevalenza maggioritaria: l'elezione dei senatori nei 238 collegi uninominali avviene a maggioranza semplice; i restanti 77 seggi sono invece assegnati con sistema proporzionale (le circoscrizioni coincidono con le regioni). La Corte ritiene il sistema risultante dall'abrogazione immediatamente applicabile, anche se indica alcuni correttivi da introdurre in sede parlamentare per l'assegnazione dei seggi con metodo proporzionale. Contestualmente, anche la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita nel 1992, approva dei principi direttivi per la riforma del sistema elettorale di Camera e Senato.

Dopo la consultazione referendaria, le [leggi n. 276](#) e [277](#) del 1993 introducono un sistema maggioritario con correzione proporzionale per l'elezione di Camera e Senato

**I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM**

(il cosiddetto "Mattarellum"): il 75% dei seggi è assegnato con il metodo maggioritario e il restante 25% con il proporzionale. Tra il 2000 e il 2001 con due leggi di revisione costituzionale ([legge n. 1 del 17 gennaio 2000](#) e [legge n. 1 del 23 gennaio 2001](#)) è attribuito ai cittadini italiani residenti all'estero il diritto di eleggere 6 senatori e 12 deputati nella circoscrizione Estero. Poiché la composizione delle due Camere è rimasta invariata, il numero di seggi distribuiti nelle circoscrizioni nazionali è sceso a 618 per la Camera e a 309 per il Senato.

Fig. 2 - Il mattarellum



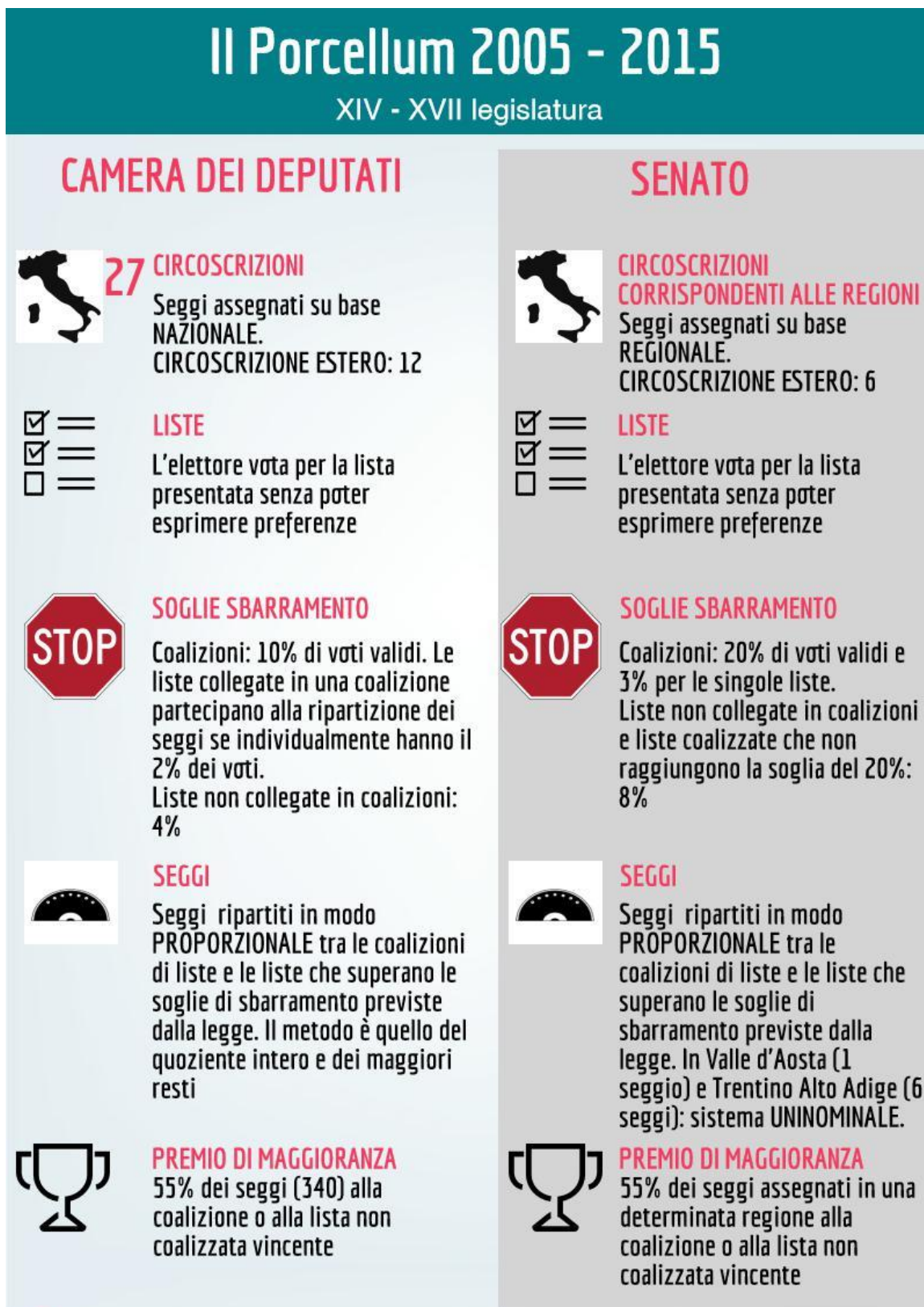
## La legge Calderoli

A metà degli anni '90, con l'inizio della XIII legislatura, si riapre il dibattito sulla legge elettorale. In particolare, la costituzione di una solida maggioranza e l'esigenza di un equilibrio tra governabilità e rappresentatività continuano ad essere aspetti problematici molto presenti nella discussione politica. Nel 1999 (18 aprile) si tiene il referendum per l'abolizione del meccanismo di attribuzione della quota proporzionale dei seggi della Camera attraverso liste, come previsto dalla legge Mattarella. Non è tuttavia raggiunto il quorum di validità, poiché vota il 49,6 % degli aventi diritto. Un secondo referendum si svolge il 21 maggio 2000, ma di nuovo manca il quorum (si reca ai seggi il 32,4 % degli elettori).

Con le elezioni del 13 maggio 2001 si apre alla Camera il problema delle cosiddette liste civetta: liste presentate per superare il meccanismo dello scorporo dei voti maggioritari nel determinare la quota dei seggi da assegnare con il riparto proporzionale e per evitare, dunque, di scomputare dal reale partito di riferimento i voti ottenuti dal candidato uninominale nel collegio in cui è risultato vincente. Una seconda questione che rinforza l'esigenza di modificare la legge elettorale, è la necessità di ristabilire il rapporto fra seggi maggioritari e quota proporzionale, alterato dall'introduzione della disciplina sul voto degli italiani all'estero (12 deputati e 6 senatori). Vi è, inoltre, l'esigenza di rivedere il numero dei seggi spettanti a ciascuna circoscrizione - e al loro interno la ripartizione tra seggi uninominali e proporzionali - in seguito alla nuova determinazione della popolazione censita nel 2001. Il Mattarellum è definitivamente superato dalla [legge n. 270 del 2005](#), nota come legge Calderoli o "Porcellum", che introduce un sistema elettorale diametralmente opposto: interamente proporzionale, con premio di maggioranza e soglie di sbarramento per liste e coalizioni.



Fig. 3 - Il porcellum



## La legge Rosato

Le proposte di riforma della legge Calderoli, oggetto di numerose critiche sia per quanto riguarda l'impianto generale che le singole modalità operative (sistema delle soglie, sistema delle candidature, multicandidabilità, premio di maggioranza, etc.), continuano ininterrottamente.

È stata però la Corte Costituzionale, con due interventi ad indurre il Parlamento a modificare il sistema elettorale disegnato dalla legge Calderoli. La [sentenza n. 13/2012](#) ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della stessa, mentre la [sentenza n. 1/2014](#) ha dichiarato l'incostituzionalità del premio di maggioranza e di alcune delle norme relative all'elezione dei parlamentari, dal momento che l'impossibilità per l'elettore di esprimere una preferenza sul nominativo del candidato viola gli artt. e [48](#), [56](#) e [59](#) della Costituzione. In particolare, le liste bloccate, spesso contenenti lunghi elenchi di candidati, difficilmente conoscibili dai cittadini elettori, rendono la disciplina posta dalla legge Calderoli sprovvista del "sostegno della indicazione personale dei cittadini, [il] che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione".

La legge è quindi trasformata con l'intervento della Consulta in un proporzionale puro, con un voto di preferenza e senza premio di maggioranza, il cosiddetto "Consultellum". Si mantengono, però, le soglie di sbarramento. Il Consultellum si sarebbe applicato per l'elezione alla Camera fino all'entrata in vigore dell'Italicum ([legge 6 maggio 2015 n. 52](#)) il 1 luglio 2016.

Contro l'Italicum sono stati presentati diversi ricorsi in più tribunali italiani. La Corte Costituzionale si è riunita il 24 gennaio 2017 per deliberare sulla costituzionalità della legge e con la sentenza del 25 gennaio 2017, ha modificato la legge elettorale della Camera, specificando che può essere immediatamente applicabile. Come si legge nel [comunicato stampa](#) diffuso immediatamente dopo la decisione, la Corte "ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo Turno [...] e ha invece accolto le questioni, sollevate dai Tribunali di Torino, Peru-

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

gia, Trieste e Genova, relative al turno di ballottaggio, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che lo prevedono. Ha inoltre accolto la questione, sollevata dagli stessi Tribunali, relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di optare a sua discrezione il proprio collegio d'elezione<sup>1</sup>, introducendo il sorteggio nella scelta.

Il Parlamento, con la Legge n. 165 del 3 novembre 2017 “[Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali](#)”, introduce il sistema elettorale con il quale si andrà alle prossime elezioni nel 20181. Il *Rosatellum* prevede:

## LA RIPARTIZIONE DEL TERRITORIO NAZIONALE

**CAMERA:** il territorio nazionale è ripartito in **28 circoscrizioni**. Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera regione, mentre per altre il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni (2 in Piemonte, 4 in Lombardia, 2 in Veneto, 2 in Lazio, 2 in Campania, 2 in Sicilia). Ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali. I **231 collegi uninominali** del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (cui si aggiunge il collegio uninominale della Valle d'Aosta). Per la assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ogni circoscrizione è ripartita in **collegi plurinominali** costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un **numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto**.

**SENATO:** il territorio nazionale è ripartito in **20 circoscrizioni** corrispondenti al territorio di ciascuna regione. Ogni circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali. I **109 collegi uninominali** del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti, si rimanda alle schede di lettura predisposte dagli uffici studi della [Camera dei Deputati](#) e del [Senato della Repubblica](#).

**I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM**

popolazione (ad essi si aggiungono **1** collegio in Valle d'Aosta e **6** collegi in Trentino-Alto Adige). Al Senato i **collegi plurinominali** sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un **numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto**.

La determinazione dei collegi uninominali – così come quella dei collegi plurinominali – sia per la Camera che per il Senato è rimessa ad una **delega legislativa**.

**LA PRESENTAZIONE DELLE LISTE E DELLE CANDIDATURE**

Ciascun partito o gruppo politico che intende presentarsi alle elezioni, sia alla Camera sia al Senato, deve depositare il proprio **contrassegno** e indicare la propria **denominazione** presso il Ministero dell'interno nei termini previsti; contestualmente va depositato il **programma elettorale**, in cui è dichiarato il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica. Inoltre, il nuovo art. 14 del d.P.R. n. 361/1957 prevede che il partito o gruppo politico organizzato sia tenuto a depositare il relativo **statuto** o una **dichiarazione che indichi gli elementi minimi di trasparenza** previsti dalla legge (il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato; il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione e le relative attribuzioni).

Sia alla Camera sia al Senato i partiti o i gruppi politici organizzati possono presentarsi come lista singola o in **coalizione**. I partiti in coalizione presentano candidati unitari nei collegi uninominali. In ogni collegio plurinominali, ciascuna lista è composta da un **elenco di candidati**, presentati secondo un determinato ordine numerico. Il numero dei candidati della lista non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominali e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominali; in ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a **2 né superiore a 4**.

In sede di presentazione della lista sono indicati tutti i candidati nei collegi uninominali

**I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM**

compresi nel collegio plurinominali; ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena di inammissibilità. Nel caso di liste collegate in **coalizione**, queste presentano il **medesimo candidato nei collegi uninominali**, ad eccezione delle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute che possono presentare separatamente il proprio candidato; in ogni caso, nella lista e nei manifesti, un riquadro più ampio ricomprende tutte le liste collegate.

**LE PLURICANDIDATURE E LA RAPPRESENTANZA DI GENERE**

Sia alla Camera sia al Senato nessun candidato può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di **5 collegi plurinominali**, pena la nullità dell'elezione. La candidatura della stessa persona in più di un collegio uninominale è nulla. Il candidato in **un collegio uninominale** può essere candidato altresì nei collegi plurinominali, fermo restando il limite di 5.

Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore percentuale di voti validi rispetto al totale dei voti validi del collegio. Il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale.

Sono previste specifiche disposizioni per garantire la **rappresentanza di genere**. In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un **ordine alternato di genere**. Alla **Camera** è anche previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste **nei collegi uninominali a livello nazionale**, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al **60 per cento**, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella **posizione di capolista** in misura superiore al **60 per cento**, con arrotondamento all'unità più prossima. Al Senato le medesime previsioni sono stabilite **a livello regionale** e spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

## LA MODALITÀ DI ESPRESSIONE DEL VOTO

Ciascun elettore dispone di un voto da esprimere su **un'unica scheda**, recante il nome del candidato nel collegio uninominale e il contrassegno di ciascuna lista o, nel caso di liste collegate in coalizione, i contrassegni di tali liste, con a fianco i nominativi dei candidati, da 2 a 4 nel collegio plurinominale.

## L'ATTRIBUZIONE DEI SEGGI E LA PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI

Nei **collegi uninominali** il seggio è assegnato al candidato che consegue il **maggior numero di voti validi**; in caso di parità è eletto il più giovane per età.

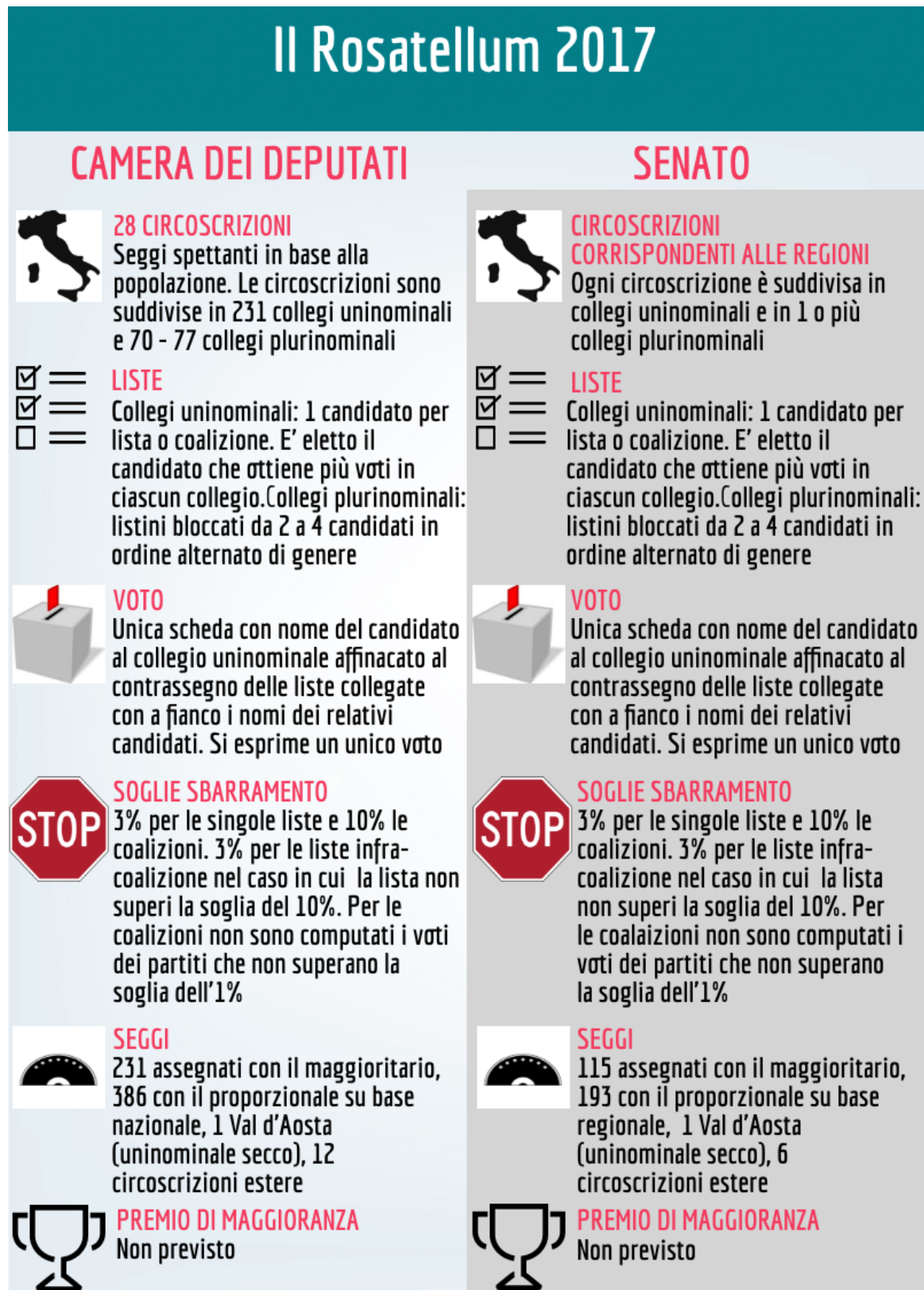
Per i seggi da assegnare alle liste e alle coalizioni di liste nei **collegi plurinominali**, alla **Camera** il riparto avviene a **livello nazionale**, con metodo proporzionale, tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le **soglie di sbarramento**. A livello nazionale, le soglie di sbarramento sono del **3%** per le liste singole e del **10%** per le **coalizioni** (e del **3%** per le liste infra-coalizione nel caso in cui la coalizione non avesse raggiunto la soglia del **10%**); per le coalizioni non sono computati i voti dei partiti che non hanno superato la soglia dell'**1%**. Specifiche disposizioni garantiscono le minoranze linguistiche: la soglia prevista è in tal caso pari al **20%** a livello regionale o aver eletto almeno due candidati nei collegi uninominali.

Al **Senato** l'assegnazione dei seggi alle liste è effettuata con metodo proporzionale e avviene a livello regionale. Sul **piano nazionale**, accedono al riparto le **coalizioni** di liste e le liste che ottengono, rispettivamente, almeno il **10%** e il **3%** dei voti validi espressi, nonché le liste che raggiungono almeno il **20%** dei voti validi espressi **nella regione**; le minoranze linguistiche devono aver eletto almeno due candidati nei collegi uninominali. Al termine delle operazioni degli uffici elettorali, in cui viene determinato il numero di seggi spettanti alle coalizioni e alle liste, singole e coalizzate, sono proclamati eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'**ordine di presentazione**.

## IL VOTO ALL'ESTERO

Non è cambiato il sistema elettorale per eleggere i 12 deputati e 6 senatori esteri; continua ad essere previsto il voto di preferenza; non sono previste norme a garanzie della rappresentanza di genere. Non è più richiesto il requisito della residenza nella ripartizione della circoscrizione Estero per chi intende candidarsi e si prevede che gli elettori residenti in Italia possano essere candidati in una sola ripartizione della circoscrizione Estero. Gli elettori residenti all'estero possono, a loro volta, essere candidati solo nella ripartizione di residenza della circoscrizione Estero. Infine, non può essere candidato nella circoscrizione Estero chi ricopre o che ha ricoperto nei 5 anni precedenti la data delle elezioni cariche di governo o cariche politiche elettive a qualsiasi livello o incarichi nella magistratura o nelle Forze armate in uno Stato estero.

Fig. 4 - Il rosatellum





## Il dibattito politico-costituzionale

L'approvazione della legge elettorale indubbiamente ha aspetti positivi. Innanzitutto le forze politiche in Parlamento si sono assunte la responsabilità, con uno schieramento più largo di quello della maggioranza di governo, di approvare una legge, evitando il rischio che fossero le decisioni della Corte Costituzionale a determinare il sistema di votazione. Si omogeneizzano, come richiesto più volte dal Presidente Mattarella e dall'opinione pubblica, le formule elettorali tra Camera e Senato. Si introduce un sistema misto, non eccessivamente disproporzionale, che favorisce la formazione di coalizioni programmatiche (a condizione che le formazioni politiche siano in grado di volerlo e di farlo) ovvero di semplici aggregazioni elettorali. Probabilmente, quella vincente, non avrà una maggioranza sufficiente per governare, ma sarà legittimata ad essere il perno e la forza aggregante in Parlamento.

Il dibattito politico-costituzionale, oltre che sulle polemiche relative alle forzature nell'iter parlamentare e a [presunte convenienze elettorali contingenti per qualche partito](#), si è concentrato su alcuni aspetti.

Un primo blocco di questioni riguarda le norme relative **alle liste bloccate, all'assenza delle preferenze, alle pluricandidature e all'impossibilità di esprimere un voto disgiunto tra collegio uninominale e quello plurinominale**. Il [voto congiunto per Besostri](#) produce *"un'evidente lesione della libertà e personalità del voto dell'elettore in violazione dell'art. 48 Cost. [...] in quanto non è possibile votare per un candidato uninominale che si stima, se collegato ad una lista bloccata i cui candidati non siano assolutamente graditi e comunque tra i quali l'elettore non possa scegliere con un voto di preferenza. [...] L'obbligo di collegamento con una lista costituisce un limite: sia per un candidato uninominale, che pur ritenga di poter essere il più votato nel collegio, perché non può candidarsi se nessuna lista circoscrizionale è di suo gradimento ovvero nessuna lista circoscrizionale accetti di collegarsi; sia per una lista circoscrizionale, che non possa presentarsi per partecipare al recupero proporzionale se non ha o non trova un candidato uninominale disposto a collegarsi"*. Besostri interviene anche sull'**assenza delle preferenze** sostenendo che in questo modo

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

il sistema non consente un voto personale, libero e diretto *“in quanto non si può scegliere il candidato causa l’assenza di preferenze o meccanismi equivalenti (quali la cancellatura di nomi di candidati) nelle liste proporzionali ovvero il solo candidato uninominale a causa del voto congiunto.”*

Critica il voto congiunto anche Lorenzo Spadaccini: *“La necessaria congiunzione del voto sembra però violare il principio di uguaglianza, ex artt. 3 e 48 Cost. L’elettore che voti per il candidato vincente nel collegio uninominale, infatti, all’esito delle elezioni deve considerarsi pienamente rappresentato: il suo candidato è stato eletto. In realtà non solo è rappresentato ma è anche sovrarappresentato. È noto infatti che nel collegio uninominale the winner takes all – dicono gli inglesi – perché l’intera posta in gioco è appannaggio degli elettori vincenti. Nel contesto del collegio uninominale, che gli elettori del candidato vincente siano (sovra-)rappresentati e quelli dei candidati perdenti non lo siano affatto non costituisce una violazione del principio di uguaglianza, perché tale esito è imposto dall’unicità del seggio in palio nel collegio uninominale. Conformemente al principio di uguaglianza, dunque, gli elettori dei candidati di minoranza nel collegio uninominale non ottengono nulla: i loro voti sono improduttivi di rappresentanza. Nel sistema proposto, però, i voti degli elettori di un candidato uninominale vincente, nonostante abbiano già trovato rappresentanza, vengono contati un’altra volta, essendo utili anche all’aggiudicazione di un seggio della quota proporzionale. Si tratta della stessa questione che si era posta con il Mattarellum [...]. In quel contesto si era inserito l’istituto dello “scorporo”, sulla base del quale i voti che hanno già prodotto rappresentanza nel collegio uninominale (cioè quelli degli elettori del candidato vincente) non venivano contati ai fini del riparto proporzionale [...]. Per evitare il vizio di costituzionalità rispetto al parametro dell’uguaglianza del voto, alternativamente all’adozione dello scorporo, occorrerebbe reimpostare la proposta riconoscendo all’elettore due voti: uno per il collegio uninominale maggioritario, l’altro per i collegi plurinominali con formula proporzionale (nel Mattarellum per la Camera dei deputati, scorporo e separazione del voto erano soluzioni presenti congiuntamente). In assenza di scorporo, solo se i voti sono due, allora tutti gli elettori potrebbero dirsi trattati ugualmente. [...] Se i voti sono due, infatti, l’elettore deve scegliere autonomamente per il collegio e per le liste. Perché i voti siano due, il voto in un circuito deve poter essere un voto diverso da quello espresso nell’altro circuito. Dunque non si può accettare il meccanismo di trasmissione dei voti dati*

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

*ad una lista al candidato sostenuto da quella lista né il viceversa, così come non è accettabile il divieto di votare per un candidato e la lista che appoggia un candidato diverso. In conclusione sul punto, l'unicità del voto per due circuiti rappresentativi diversi, in mancanza di almeno uno dei due correttivi proposti (disgiunto o scorporo) rischia di violare l'uguaglianza del voto, determinando un peso irragionevolmente più elevato del voto di alcuni elettori e la irragionevole sottorappresentazione di altri, in violazione degli artt. 3 e 48 Cost. "*

Di parere diverso [Stefano Ceccanti](#), il quale ai rilievi delle senatrici De Petris e Lo Moro che individuano nelle **connessioni tra voto uninominale e di lista** una lesione alla libertà di voto precisa che l'argomento *"si articola in due sotto-argomenti: il voto espresso nei confronti dei candidati nei collegi uninominali avrebbe effetti anche sulle liste collegate; il voto espresso nel collegio uninominale sarebbe indistinguibile da quello assegnato alla lista nel collegio plurinominale. E quindi obietta che "[...] trattandosi di candidati alla medesima Assemblea parlamentare, sia pure su due canali diversi, il legislatore può legittimamente operare sia nel collegare i voti sia nel renderli parzialmente o totalmente indipendenti. Dalla libertà del voto non si può dedurre una sorta di diritto costituzionale allo splitting. Le analogie che si fanno sono coi sistemi sub-nazionali dove si elegge direttamente il vertice dell'esecutivo e dove peraltro, anche in quei casi, tale opposta scelta non è comunque presentabile come costituzionalmente obbligata. In realtà la legge distingue i due voti e si limita a proibire il voto incoerente. Forme di collegamento, attraverso apparentamenti e scorpori, erano del resto presenti nelle leggi Mattarella."*

[Carlo Fusaro](#) ritiene che il **voto congiunto** sia *"una scelta ragionevole che asseconda il tentativo di non ostacolare la governabilità; inoltre premia le coalizioni che scelgono candidati apprezzati dagli elettori e non attribuisce agli eletti uninominali un sovrappiù inopportuno di legittimazione autonoma che rischierebbe di indebolire la coesione dei gruppi parlamentari ed alimentare il trasfughismo."*

[Beniamino Caravita](#) sempre sulla *"critica, esposta in modi ultimativi, riguarda(n)te) la*

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

*manca di voto disgiunto, ragione per cui non può votarsi il candidato uninominale di una coalizione e poi liste diverse facenti parte di una coalizione o di un partito diverso” replica con tre argomenti “sotto il profilo più concreto si può osservare che nel testo di legge elettorale c’è comunque la possibilità di modulare il voto all’interno della medesima coalizione: il voto può essere dato solo al candidato uninominale, con la conseguenza che il voto si spalmerà su tutte le liste secondo le proporzioni su tutte le liste collegate; oppure può essere dato al candidato uninominale e ad una lista individuata. Sotto un profilo storico, si può ricordare che il voto unico per candidato uninominale e lista era già previsto nella legge Mattarella per il Senato. Sotto un profilo più teorico, vorrei sollevare il dubbio della bontà del voto disgiunto in un sistema parlamentare: il voto unico, infatti, mantenendo forte il collegamento tra eletti e partiti è funzionale al buon funzionamento della forma di governo parlamentare, più di quanto lo sia il voto disgiunto, che privilegia il rapporto eletto-territorio a scapito del rapporto eletto-partito, sicuramente favorendo i fenomeni di pellegrinaggio parlamentare che infestano le nostre istituzioni. E, allora, siamo proprio sicuri che il voto disgiunto rispetti l’art. 49 e l’art. 94 e non introduca invece un vulnus rispetto a due articoli, che sono cardine della nostra forma di governo?”*

Inoltre **Caravita**, analizzando il fatto che “molti critici lamentano l’assenza del **voto di preferenza**”, ribatte che: “In realtà, nel rispetto di quanto richiesto nella sent. 35 del 2017, i candidati delle circoscrizioni plurinomiali - pur bloccati, e ciò non ridonda in incostituzionalità, così come non sono incostituzionali le pluricandidature, secondo quanto stabilito dalla sent. 35 del 2017 - sono facilmente conoscibili, non potendo essere più di quattro per ogni lista coalizzata (l’argomento secondo cui, se vi sono 5-6 liste coalizzate, l’elettore si troverebbe di fronte cinque-sei elenchi di candidati, cosicché il risultato sarebbe quello di una mega-lista, in cui i singoli candidati sarebbero irriconoscibili, sottovaluta l’intelligenza dell’elettore: vi sarebbero infatti cinque-sei elenchi di candidati, ogni elenco essendo legato ad un partito, e l’elettore ben può scegliere lista corta da lui preferita)”.

Ceccanti per quanto riguarda **le liste bloccate** rileva che “come è evidente dal testo

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

*della 1/2014, la Corte ha censurato solo liste bloccate lunghe che rendevano impossibile il rapporto eletti/elettori e ha invece ammesso quelle corte, già utilizzate del resto dalla legge Mattarella Camera. Testualmente ha bocciato la lunghezza delle liste della Calderoli perché "non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto [al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali]. Qui ricorrono peraltro entrambi gli elementi richiamati dalla Corte: liste bloccate solo per una parte degli eletti e corte in circoscrizioni piccole.*

Una seconda questione è quella **del meccanismo che riguarda la possibilità di conteggiare a favore della coalizione i voti delle liste che non superano la soglia del 3% ma che ottengono almeno l'1%**. Mirabelli sostiene che "qui c'è una criticità sul fatto che si potrebbe dire che è lesa l'uguaglianza del voto. I voti dati pesano in maniera diversa". E aggiunge, però, che "c'è una giustificazione che riguarda il fatto che per le liste collegate c'è un'affinità di programma e quindi una differenza di trattamento. Questo è un punto debole da approfondire, ma non è manifestamente incostituzionale. Anche se poi, talvolta, i difetti di costituzionalità sono inseriti nelle pieghe delle norme, in aspetti minori"<sup>2</sup>.

Spadacini in proposito argomenta che si prestano a censura "le regole sul trasferimento dei voti delle liste di una coalizione che restino sotto le soglie per accedere al riparto dei seggi ma che ottengano più dell'1% dei voti a favore delle altre liste che appartengono alla medesima coalizione e che siano sopra soglia. Si tratta di regole che sembrano violare nuovamente i principi del voto libero, personale e diretto. Tali voti, espressi a favore di una lista, finiscono infatti per fruttare seggi ad altra lista sulla base del voto di elettori diversi da quello che l'ha espresso. In questo caso, peraltro, il trasferimento del voto di un elettore che nel suo collegio plurinominali abbia votato per una lista tra l'1 ed il 3% collegata in coalizione con altre liste potrà fruttare seggi ad una lista

<sup>2</sup> Cfr intervista a Cesare Mirabelli in Il Corriere della sera del 31 ottobre 2017.

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

*che nemmeno è inclusa nella coalizione che egli ha potuto vedere sulla scheda (le coalizioni, infatti, non sono uguali in tutte le circoscrizioni, alcuni “partner” potendo mancare in alcune circoscrizioni, mentre il trasferimento del voto avviene a livello nazionale a favore di tutte le liste coalizzate tra loro).”*

Stefano Ceccanti pur rilevando che l’argomento “non è stato sin qui esaminato dalla Corte” afferma che, purtuttavia, “non si tratta [...] di una novità, ma di una conferma di quanto già previsto nella normativa vigente al Senato o a tutti i livelli in cui si prevedano coalizioni. Anzi, qui il legislatore è intervenuto per restringere tale eventualità ponendo il limite dell’1%.”

Terza questione riguarda il cosiddetto **slittamento**. Come nota Adriana Apostoli “il sistema determina [...] slittamenti molto forti tra un collegio plurinominalmente e l’altro, cosicché l’elettore, pur considerando la lista del suo collegio, finisce per eleggere candidati di altri collegi nella totale inconsapevolezza degli effetti del suo voto [...]”.

Quarta questione riguarda l’assenza di certezze che la coalizione vincente possa avere **una maggioranza parlamentare per governare**<sup>3</sup>. Caravita lo spiega con il fatto che “in un sistema di bicameralismo perfetto, premi di maggioranza o altri meccanismi per assicurare il raggiungimento della maggioranza di voti non sono possibili; d’altra parte, nella attuale situazione politica, nemmeno un sistema maggioritario uninominale plurality assicura un risultato maggioritario, giacché tutto dipende dalla distribuzione territoriale del voto”.

Adriana Apostoli, da parte sua, dopo aver rilevato che il modello presenta “gravi lacune in termini di rappresentatività, esso non riesce peraltro a compensare dette carenze in termini di governabilità: a differenza del precedente tentativo di riforma, che mirava a un sistema totalmente proporzionale con sbarramento alto, qui si dà vita a un sistema misto. In questo modo gli effetti benefici del sistema uninominale maggioritario (compattamento delle forze politiche affini, riduzione della frammentazione politica) sono del tutto contraddetti dalla parte proporzionale (che invece favorisce la disgregazione), soprattutto se si considera che

<sup>3</sup> Cfr. D’Alimonte: “Il pallottoliere del Rosatellum” e “Maggioritario partita decisiva, possibile sorpresa M5s al sud”.

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

*la soglia di sbarramento nazionale (3%) è decisamente bassa. [...] L'abbinamento dei candidati nei collegi uninominali ad una pluralità di liste nel collegio plurinomiale favorirà coalizioni disomogenee, che affiancano proposte politiche difformi tra loro (in modo da far confluire sul nome del candidato nel collegio i voti di elettorati anche molto distanti fra loro). Insomma, il sistema finisce per combinare insieme i difetti del collegio uninominale (clientele, campagne personalistiche a livello locale) a quelli del proporzionale con liste bloccate (frammentazione, potere dei capi nel fare le liste). [...] Guardando, più in generale, alle conseguenze di un sistema siffatto sul quadro politico italiano, si può facilmente prevedere che esso favorirà un ritorno in grande stile delle coalizioni forzate. [...] Circa la governabilità si può presumere che, data l'attuale situazione politica e dato il numero esiguo dei collegi uninominali, essi non consentiranno l'emersione di una chiara maggioranza".*

Ultima questione riguarda l'indicazione del capo politico della lista, ripreso autorevolmente dal Presidente emerito Giorgio Napolitano, il quale si auspica che si potesse eliminare "l'ultima sopravvivenza della legge Calderoli, promulgata nel 2005. Quell'auspicio non partiva da presunzioni di incostituzionalità della clausola relativa all'indicazione, in sede di procedimento elettorale, dei nomi del capo della forza politica e soprattutto del capo della coalizione. Quell'auspicio partiva dall'esperienza da me fatta, come Presidente della Repubblica, degli equivoci che di lì erano scaturiti sul piano degli equilibri costituzionali, adombrando un'elezione diretta del Presidente del Consiglio."

Apostoli rileva che il problema del **capo politico** "risiede nella possibilità di indicare per questo ruolo chi non può neanche candidarsi a deputato o chi comunque non potrebbe assumere quel ruolo, così come quello di un incarico di governo, per espressa previsione di legge. Poiché il "capo politico" è anche colui che di fatto risulta, agli occhi degli elettori, come il candidato a svolgere il ruolo futuro di Presidente del Consiglio, va da sé che la possibilità in questione si presta a essere utilizzata, all'occorrenza, per realizzare vere e proprie "frodi" elettorali."

Dobbiamo, però ricordare che il capo della forza politica va indicato congiuntamente con la presentazione del programma elettorale del partito con il deposito del contrassegno. Per le coalizioni non sono previsti né programma né indicazione del capo politico. Quindi

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

le coalizioni non sono preventivamente vincolate ad alcuna leadership e programma. Questo risulta un punto critico per il fatto che l'elettore che esprime solo il voto al candidato uninominale (del quale non conosce il programma) si vedrà conteggiata la sua preferenza pro-quota anche a liste delle quali probabilmente non condividerà il programma. E lo stesso candidato uninominale a quale programma delle singole liste coalizzate si sentirà vincolato una volta eletto? Evidentemente questo è una questione che deve risolvere la politica (vedremo oltre) e non la legislazione elettorale.

La polemica politica si è fatta incandescente anche per la scelta del governo di porre la **questione di fiducia**<sup>4</sup> sia alla Camera che al Senato, non consentendo così al Parlamento di discutere ed apportare eventuali modifiche al testo concordato dai partiti contraenti il patto<sup>5</sup>. Va anche detto che il **voto di fiducia** ha consentito di portar a termine uno degli obiettivi che all'inizio della legislatura solennemente tutte le forze politiche si erano impegnate ad assolvere. Il rischio concreto, non più rimediabile per l'imminenza dello scioglimento delle Camere, era che anche stavolta la partita si sarebbe potuta chiudere con un nulla di fatto. Si sono consumate lacerazioni profonde che hanno prodotto fatti clamorosi come l'uscita dal Partito democratico del Presidente del Senato Grasso e che incideranno anche nella costruzione delle future coalizioni.

---

<sup>4</sup> Per approfondire i profili regolamentari e costituzionali: Ceccanti op. cit.; "Si poteva (e si doveva) bloccare la fiducia sulla legge elettorale"; "È una questione di fiducia".

<sup>5</sup> Il presidente emerito Napolitano ha stigmatizzato questa scelta: "Da un lato è emersa con forza un'esigenza da tempo presente nell'esperienza e nell'evoluzione della vita pubblica, non soltanto in Italia: parlo della capacità di decisione del sistema democratico di fronte a cambiamenti epocali che richiedono risposte tempestive e incisive da parte delle leadership di Governo. È una questione che si acuisce quando si tratti di approvare provvedimenti volti a risolvere problemi d'innovazione e cambiamento da troppo tempo sterilmente dibattuti e rimasti irrisolti. Dall'altro lato [...] emergono le ragioni dell'equilibrio tra le istituzioni, i poteri e i ruoli propri di ciascuna di esse nell'ambito dei singoli ordinamenti costituzionali e in coerenza con l'assetto europeo. [...] Ma si può far valere l'indubbia esigenza di una capacità di decisione rapida da parte del Parlamento fino a comprimerne drasticamente ruolo e diritti, sia della istituzione, sia dei singoli deputati e senatori? [...] Ma mi domando, al di là delle opposte posizioni espresse notoriamente a quel proposito dalle forze politico-parlamentari: esiste o no un dilemma di carattere generale da discutere insieme e in prospettiva? Il dilemma non è fiducia o non fiducia, anche perché non è mai stata affrontata neppure dinanzi alla Corte costituzionale un'obiezione di incostituzionalità della fiducia. C'è però stato nell'esperienza italiana ricorso alla fiducia in occasioni e in modalità molto diverse tra loro. Quali forzature può implicare e produrre il ricorso a una fiducia che sancisca la totale inemendabilità di una proposta di legge estremamente impegnativa e delicata?".



## Il fattore P: ovvero i partiti e i programmi alla prova del Rosatellum

Le liste bloccate, l'assenza delle preferenze, le pluricandidature e l'impossibilità di esprimere un voto disgiunto tra collegio maggioritario e quello proporzionale sono argomenti che richiamano più in generale la centralità che la legge elettorale assegna ai partiti (ovvero alle proprie élite) nel selezionare non solo le candidature ma, soprattutto, nel determinare gli eletti e nel decidere le alleanze (pre e post voto), comprendendo le possibilità di scelta degli elettori in entrambi i casi. Un ruolo riconosciuto come abbiamo visto più sopra da Caravita che valorizza, ad esempio, il voto congiunto in quanto rafforza il rapporto eletto-partito piuttosto che eletto-territorio in coerenza con gli art. 49 e art. 94.

*Paolo Balduzzi* rileva in modo convincente che “*d’altro lato sarà anche difficilissimo che a competere siano candidati semplicemente espressione del territorio. In pochi saranno in grado di finanziarsi una campagna elettorale in collegi così ampi, perlomeno senza l’aiuto finanziario del partito, che quindi avrà potere massimo nella scelta dei candidati (le elezioni primarie non sono contemplate ma, ovviamente, nemmeno escluse). Peraltro, tecnicamente, il voto si esprime rispetto al partito e non al candidato, tanto che il voto dato solo al candidato è ripartito tra tutti i partiti che lo sostengono. Anche se in pochi se ne accorgeranno, comunque, questo dettaglio è riportato sulla parte esterna della scheda elettorale.*”

Va aggiunto, infine, che il candidato nel collegio uninominale non avrà un simbolo proprio e pertanto (almeno che non sia una personalità nota) sarà probabile che l’elettore, orienterà la propria scelta riconoscendo il contrassegno del partito ed esprimerà, conseguentemente, la propria preferenza votando la lista.

La tanto evocata [sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017](#) restituisce ai **partiti politici** un ruolo determinante nella formazione della rappresentanza e della partecipazione democratica. Infatti la Corte afferma: “*Ne è irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature [...] nonché, come nel caso di specie, l’indicazione di candidati capillista, è an-*

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

*che espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”.*

A tal proposito è interessante la tesi di [Ilenia Massa Pinto](#) sulle decisioni della Consulta del 2014 e del 2017, che offre una utile chiave di lettura per chi ritiene indiscutibile le funzioni dei partiti in una democrazia rappresentativa. *“Se è condivisibile il giudizio secondo il quale ci sarebbe sostanziale continuità tra le decisioni adottate nella sentenza del 2017 e quelle adottate nella sentenza del 2014 dalla Corte costituzionale sulla legge elettorale, in merito alla questione relativa alle modalità di composizione delle liste di candidati e alle modalità di espressione del voto degli elettori si può leggere tra le righe della motivazione della sentenza del 2017 una soluzione di continuità rispetto a quella del 2014. Mentre infatti quest'ultima era totalmente ispirata a una logica antipartitica, e a un'interpretazione del principio rappresentativo e dell'art. 67 della Costituzione tutta incentrata sul rapporto diretto e immediato tra singolo elettore ed eletto, quella della sentenza del 2017 sembra, da un lato, voler restituire un ruolo determinante ai partiti politici e, dall'altro, e soprattutto, recuperare una concezione della rappresentanza politica meno supina alla retorica antipolitica del tempo presente e più rispettosa della teoria e della storia costituzionali. “*

Anche questa legge elettorale non fugge gli interrogativi sui criteri che orienteranno i vertici dei partiti nel selezionare i candidati e, come abbiamo visto, nel determinare una parte importante degli eletti. In assenza di norme di legge, saranno le procedure interne non sempre chiare, formalizzate e rispettate e le negoziazioni tra le élite (spesso in forte polemica tra di loro) dei partiti e delle coalizioni a comporre le liste. Gli elettori continueranno a maturare così un sentimento di espropriazione e/o di limitazione delle proprie possibilità di scelta. Le responsabilità dei partiti nei confronti degli elettori e delle Istituzioni per le scelte che assumeranno saranno, pertanto, uniche e rilevanti.

L'art. 49 Cost., come è noto, assegna ai partiti, quali associazioni private, la funzione di

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

consentire ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale. L'evoluzione della forma partito in questi ultimi decenni, la caduta di credibilità della politica (i cambi di casacca al 2 novembre 2017 ammontano a 533 e coinvolgono 342 tra deputati e senatori) e di fiducia nei partiti (al 14%) richiamano la necessità di definire per legge (ma anche attraverso autonome deliberazioni) le modalità di trasparenza e di democraticità della vita interna dei partiti<sup>6</sup>. Rafforzare la trasparenza e la democrazia interna dei partiti significa consolidare la democrazia, ampliare gli spazi della partecipazione. Attori politici credibili possono essere un argine al crescere dell'astensionismo. Procedure partecipate nella selezione delle candidature aumentano il tasso di rappresentatività delle stesse istituzioni. È importante che il Parlamento approvi una legge sulla disciplina dei partiti e, possibilmente, anche sulle elezioni primarie<sup>7</sup>.

La definizione di criteri certi nell'adesione e nella composizione della base associativa, la garanzia della partecipazione degli iscritti in tutte le fasi di formazione delle volontà e delle decisioni, incluse quelle relative alla selezione delle candidature, la tutela delle minoranze, la trasparenza delle fonti di finanziamento, dello stato patrimoniale e nella redazione dei bilanci, la contendibilità delle cariche, la regolarità del funzionamento degli organi direttivi, l'autonomia funzionale e decisionale degli organismi di garanzia e di controllo sono alcuni punti fermi e imprescindibili per una efficace disciplina dei partiti. La Camera ha affrontato questi temi ed ha approvato in prima lettura un disegno di legge che disciplina la funzione dei partiti. Non sembrano, però, in questa fase esistere le condizioni e l'interesse dei gruppi parlamentari ad approvarne il testo definitivamente al Senato.

Inoltre va segnalato che la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica del regolamento n. 1141/2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee che ha l'obiettivo, tra l'altro, di rafforzare la dimensione transnazionale dei partiti politici europei e delle fondazioni

<sup>6</sup> Per approfondimenti: "Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti"; "La democrazia nei partiti", "I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale"; "Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici".

<sup>7</sup> Per approfondimenti: "Finanziamento dei partiti"; "Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici".

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

politiche europee. Norme che, quindi, avranno una incidenza anche sui comportamenti dei partiti nazionali. Del resto anche il dibattito in Europa è rilevante e un autorevole leader politico quale Macron ritiene che si possono eleggere i 73 parlamentari europei che con la Brexit si renderanno disponibili attraverso liste transnazionali<sup>8</sup>. Sarebbe necessario che anche l'Italia si allineasse a paesi quali la Germania e la Spagna che hanno una propria disciplina sui partiti<sup>9</sup>.

Il testo approvato dalla Camera non prevede elezioni primarie<sup>10</sup>, che Le ACLI hanno più volte proposto. Sarebbe, comunque, un segnale di grande apertura se i partiti adottassero questo strumento autonomamente. Ci si aspetta, inoltre, che Senato e Camera modifichino i propri regolamenti da un lato per sveltire il procedimento legislativo dall'altro per impedire la formazione di gruppi parlamentari che non si siano cimentati nella competizione elettorale e superare l'assurdo di avere gruppi parlamentari che non hanno alcuna presenza territoriale e non siano passati al vaglio del consenso degli elettori.

Infine c'è il tema della cosiddetta legislazione di contorno che regola le campagne elettorali e che andrebbe aggiornata soprattutto per disciplinare l'utilizzo dei mezzi di comunicazioni (in modo particolare il web) che rivestono un ruolo determinante nella formazione degli orientamenti del voto degli elettori.

Ma l'aspetto più trascurato nella discussione politica, fino ad ora, è quello relativo ai programmi, quale orizzonte necessario per costruire le alleanze. La legge elettorale prescrive la presentazione di un programma (e l'indicazione del capo politico) congiuntamente al contrassegno per le liste. Non prevede un programma (e indicazione del capo politico e contrassegno) per le coalizioni. Vorremmo che l'imminenza della prossima campagna elettorale il programma diventasse centrale e che le coalizioni non fossero semplici cartelli

---

<sup>8</sup> Macron discorso alla Sorbona del 26 settembre 2017.

<sup>9</sup>Per approfondire lo status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento dei partiti in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito cfr. [Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali ricerca comparata in materia diritto pubblico e costituzionale](#).

<sup>10</sup> Per approfondimenti: "La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti", "Le primarie di partito. Le esperienze di Pd e Lega Nord a confronto", "Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciofila? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016".

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM

elettorali che competono solamente per avere maggioranze (relative) in Parlamento ed unicamente in polemica tra esse. Un elettore si troverà, anche per l'assenza del voto disgiunto a votare una lista che ha un suo programma che potrebbe confliggere su alcuni punti non secondari con quello di altra lista coalizzata e poi votare un candidato della coalizione svincolato da qualsiasi programma. E' vero che la legge elettorale spinge semplicemente a costituire apparentamenti elettorali e non coalizioni programmatiche. Lo spiega bene Arturo Parisi: *"Quelle della legge Rosato non sono coalizioni per il governo, ma semplici apparentamenti elettorali pensati innanzitutto per massimizzare i seggi conquistati e spartirli tra i partiti apparentati ai danni degli altri. Sulla scheda l'elettore non troverà più la domanda su chi vuole che guidi il governo del Paese, ma a quale partito delega questa risposta"*. Tuttavia, nonostante questi limiti del Rosatellum, riteniamo utile che le forze che si coalizzano si accordino su alcuni precisi obiettivi perché il programma diverrà importante per costruire la coalizione di governo in Parlamento diverse da quelle che si presenteranno al voto. L'assenza di visioni e progetti comuni, la ricerca di alleanze solo algebriche enfatizzano, poi nei fatti, la dimensione conflittuale delle distanze delle storie politiche (se non dei caratteri) personali dei leaders.

Varrebbe il caso di approfondire quanto è avvenuto in Germania nel 2013 (e sta avvenendo ora) nella [formazione della Grosse Koalition](#). Mesi di trattative per definire un programma di governo dettagliato, sottoposto, anche, all'approvazione degli iscritti dell'SPD attraverso un referendum.

La chiarezza dei programmi, elettorali segnalerà anche le possibili concordanze minime tra i diversi schieramenti che successivamente dovranno coalizzarsi dopo il voto. L'elettore avrà così gli elementi per orientare al meglio il proprio voto e le stesse probabili convergenze post-voto avranno una maggior comprensione nell'opinione pubblica.

Evidentemente ci si aspetta che i programmi vengano redatti in modo puntuale, particolareggiato e realizzabili<sup>11</sup>. E i candidati saranno percepiti credibili se il loro profilo civile,

---

<sup>11</sup> Sono un esempio la precisione e l'essenzialità del programma di "En marche" di Emanuel Macron e le oltre 200 pagine del [programma dell'Unione del 2006](#).

**I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA DAL PROPORZIONALE AL ROSATELLUM**

professionale e politico sarà coerente con le proposte delle liste in cui si candidano. L'interrogativo è se i partiti riusciranno ad essere trasparenti nelle candidature e a dar vita ad alleanze programmatiche, portatrici di proposte distintive e non a cartelli elettorali, legati al carisma del leader e ispirati dalla polemica contingente. Insomma le prossime elezioni saranno caratterizzate dal fattore P: Partiti e Programmi.

A cura del Dipartimento Istituzioni  
Vincenzo Menna e Marta Simoni

Finanziato con fondi 5X1000 – annualità 2015



[www.acli.it](http://www.acli.it)

Via G. Marcora 1B/20 Roma

Coordinamento editoriale Vincenzo Mulè  
Dipartimento Comunicazione - [comunicazione@acli.it](mailto:comunicazione@acli.it) - 065840473