

La nuova legge elettorale

Sintesi didattica delle novità introdotte dalla legge n. 165/2017

di Rosa Piera Mantione

I sistemi elettorali nella storia della Repubblica italiana

In Italia, dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, il sistema elettorale ha subito diverse modifiche, con un'accelerazione nell'ultimo decennio.

Il **sistema proporzionale**, introdotto nel 1948 e utilizzato per oltre quarant'anni, è stato modificato nel 1993 con leggi n. 276 e n. 277 (c.d. *Mattarellum*), che hanno introdotto un **sistema misto** (per 2/3 maggioritario a un turno e per 1/3 proporzionale).

Nel 2015, la legge n. 270 (c.d. *Porcellum*) ha introdotto un sistema proporzionale con **premio di maggioranza**, ma ha avuto vita breve poiché nel 2014, con sentenza n. 1, i giudici del Palazzo della Consulta ne hanno eliminato per incostituzionalità alcuni elementi caratterizzanti (ad esempio il premio di maggioranza). La normativa di risulta (c.d. *Consultellum*) ha lasciato, sia per la Camera che per il Senato, un sistema proporzionale con **sbarramenti** diversi.

Nel 2015 il Parlamento ha approvato la legge n. 52 (c.d. *Italicum*), la quale ha innovato il meccanismo elettorale della Camera dei deputati (proporzionale, con premio di maggioranza e ballottaggio), in vista dell'approvazione della riforma costituzionale che avrebbe introdotto il bicameralismo differenziato, con elezione indiretta del Senato.

Boccata la riforma costituzionale con il referendum del dicembre 2016 e vista la sentenza della Corte costituzionale del 25 gennaio 2017 (che ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge n. 52/15) si è reso necessario un nuovo intervento legislativo del Parlamento (il secondo nella XVII legislatura) per **rendere omogenei i sistemi elettorali di Camera e Senato**.

Il Parlamento, dopo aver preso in esame diverse proposte, è giunto all'approvazione della legge n. 165/17 recante *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, considerata una legge ponte, adottata per transitare le Istituzioni nella XVIII legislatura, in vista di altre e future riforme.

La legge elettorale e l'ambito di applicazione

Le disposizioni contenute nella legge n. 165/17 sono valide soltanto per l'elezione dei 618 deputati e dei 309 senatori rappresentanti dei cittadini italiani residenti in Italia; per l'elezione dei 12 deputati e dei 6 senatori rappresentanti dei cittadini italiani residenti all'estero continua a rimanere in vigore il sistema elettorale specifico.

La legge introduce un **sistema misto, maggioritario e proporzionale**. Prevede che con sistema maggioritario siano eletti 232 deputati e 116 senatori, assegnati in collegi uninominali a turno unico. Dispone inoltre che i restanti seggi siano assegnati in collegi plurinominali, con metodo proporzionale tra le liste e le coalizioni di liste che abbiano superato le soglie di sbarramento.

Sistema uninominale a turno unico

- Territorio diviso in tanti collegi elettorali quanti sono i seggi da assegnare;
- per vincere occorre conseguire la maggioranza semplice nel collegio.

Esempio

- Sig. Luca 32%
- Sig. ra Luisa 31%
- Sig. Mario 20%
- Sig.ra Teresa 17%

Nel collegio vince Luca.

Le circoscrizioni

Camera dei deputati

Per elezione della **Camera** dei deputati, il territorio nazionale è diviso in **28 circoscrizioni**, ognuna corrispondente al territorio delle attuali regioni, a eccezione del Piemonte, del Veneto, del Lazio, della Campania, della Sicilia (il cui territorio è diviso in 2 circoscrizioni) e della Lombardia (il cui territorio è diviso in 4 circoscrizioni).

Ad ogni circoscrizione sono assegnati, sulla base della popolazione, un numero di **collegi uninominali** (la legge stabilisce che, indipendentemente dalla popolazione residente, in Trentino Alto Adige sono costituiti 6 collegi uninominali, in Molise ne sono costituiti 2 e in Val d'Aosta 1).

Per l'elezione della restante quota di deputati, con metodo proporzionale, ognuna delle 28 circoscrizioni è ripartita in **collegi plurinominali**; i singoli collegi plurinominali sono formati aggregando il territorio di collegi uninominali limitrofi, in modo tale che in ognuno si elegga da un massimo di otto deputati a un minimo di tre. La definizione dei collegi uninominali e plurinominali è delegata al Governo.

Senato della Repubblica

Per l'elezione del Senato, il territorio nazionale è diviso in **20 circoscrizioni** corrispondenti al territorio di ciascuna regione. Ogni circoscrizione regionale è ulteriormente suddivisa, sulla base della popolazione, in **collegi uninominali**, ma la legge stabilisce che, indipendentemente dalla popolazione residente, in Trentino Alto Adige sono costituiti 6 collegi uninominali, in Molise e in Val d'Aosta ne è costituito 1 per ciascuna.

Per l'elezione della restante quota di senatori col metodo proporzionale, ognuna delle 20 circoscrizioni è ripartita in **collegi plurinominali**; i singoli collegi plurinominali sono formati aggregando il territorio di collegi uninominali limitrofi, in modo tale che in ognuno si elegga da un massimo di otto senatori a un minimo di due. Anche per il Senato la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali è delegata al Governo.

Camera dei deputati Elezione dei 630 deputati	Senato della Repubblica Elezione dei 315 senatori
<ul style="list-style-type: none"> • 232 in collegi uninominali, di cui: <ul style="list-style-type: none"> - Sei in Trentino Alto Adige - Due in Molise - Uno in Valle d'Aosta • 386 in piccoli collegi plurinominali • 12 nella circoscrizione estero 	<ul style="list-style-type: none"> • 116 in collegi uninominali, di cui: <ul style="list-style-type: none"> - Sei in Trentino Alto Adige - Uno in Molise - Uno in Valle d'Aosta • 193 in piccoli collegi plurinominali • 6 nella circoscrizione estero

La presentazione delle liste

In ogni **collegio uninominale**, sia per l'elezione della Camera sia per il Senato, i partiti possono presentare un proprio candidato.

In ogni **collegio plurinominale**, i partiti possono presentare una lista breve, composta da un elenco di candidati, indicati secondo un ordine numerico. I candidati della lista non possono superare il limite massimo di seggi assegnati nel collegio plurinominale né essere inferiori alla metà; ma in ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

I partiti, i movimenti, i gruppi politici che intendono partecipare alla competizione elettorale hanno l'obbligo di depositare il proprio **contrassegno** e di indicare la propria **denominazione**; insieme deve essere presentato il **programma elettorale**, nel quale deve essere anche dichiarato il **capo** della forza politica.

Inoltre, ogni partito che partecipa alla competizione elettorale deve depositare il proprio **statuto** o fare una dichiarazione nella quale devono essere specificati elementi **minimi di trasparenza**.

La dichiarazione deve indicare:

- il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato;
- il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato;
- la sede legale nel territorio dello Stato;
- gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione e le relative attribuzioni.

Elezioni trasparenti

Nella sezione del sito Internet del Ministero dell'interno denominata *Elezioni trasparenti*, per ciascun partito, movimento o gruppo politico organizzato che ha presentato le liste sono pubblicati:

- il contrassegno depositato, con l'indicazione del soggetto che ha conferito il mandato per il deposito;
- lo statuto oppure la dichiarazione di trasparenza;
- il programma elettorale, con il nome della persona indicata come capo della forza politica.

I partiti o i gruppi politici possono presentare una **lista singola** o una **lista in coalizione**. La coalizione, unica a livello nazionale, presenta un unico candidato nei collegi uninominali ad eccezione delle liste che rappresentano minoranze linguistiche, le quali possono presentare separatamente il proprio candidato.

Il fine delle coalizioni

Non è previsto che le coalizioni abbiano un programma comune e un leader unico.

Quindi, partiti politici diversi si possono candidare per governare insieme con programmi differenti e in mancanza di un unico candidato alla Presidenza del Consiglio.

Il fine della coalizione non è dunque quello di *concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale* (art. 49 Cost.), ma quello di raggiungere la maggioranza relativa nel collegio uninominale e, non essendo valido il voto disgiunto, ottenere più seggi nei collegi plurinominali.

Coalizioni omogenee

Una lista coalizzata non può entrare in un'altra coalizione, quindi le coalizioni devono essere omogenee sul territorio nazionale. Ma questo non significa che devono essere identiche in tutto il territorio nazionale, perché possono essere composte diversamente, con partiti coalizzati in alcune circoscrizioni e non presenti in altre. Questo può aprire la strada a coalizioni variabili, differenti ad esempio da nord a sud, e alla presentazione di numerose liste locali.

Le candidature

Una stessa persona può essere candidata in liste con lo stesso contrassegno al massimo in **5 collegi plurinominali**. Invece, una stessa persona non può, a pena di nullità, essere candidata in più di un collegio uninominale. Ma il candidato in **un collegio uninominale** può essere candidato nei collegi plurinominali (sempre nel limite massimo di 5 collegi plurinominali).

Infine non possono candidarsi come rappresentanti dei cittadini residenti in Italia i candidati nella circoscrizione Estero.

La rappresentanza di genere

Per l'elezione della **Camera dei deputati**, in ogni lista nei collegi plurinominali i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere. A livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60%.

Per i collegi uninominali, in ogni lista nessuno dei due generi può essere rappresentato a livello nazionale in misura superiore al 60%.

Per l'elezione del **Senato della Repubblica** sono previste le medesime disposizioni, ma applicate a livello regionale.

La modalità di espressione del voto

Il voto si esprime su **un'unica scheda**, sulla quale è prestampato il nome del candidato nel collegio uninominale e il contrassegno di ciascuna lista o, nel caso coalizione, i contrassegni di tutte le liste coalizzate; a fianco sono indicati i nominativi dei candidati - da due a quattro - nel collegio plurinominale.

L'elettore vota tracciando un segno sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista del collegio plurinominale e per l'elezione del candidato nel collegio uninominale.

Il segno può anche essere tracciato sul nome del candidato nel collegio uninominale: in questo caso il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. In presenza di più liste in coalizione, i voti sono divisi tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale.

Nei confronti dei candidati nei collegi plurinominali non si esprime alcuna **preferenza**, ma - nel rispetto della giurisprudenza costituzionale - le liste sono brevi in modo da rendere conoscibili tutti i candidati.

Per permettere all'elettore l'espressione corretta del proprio voto, sulla parte esterna della scheda elettorale, sono riportate le **istruzioni** per facilitare l'esercizio del diritto di voto.

Istruzioni per l'uso ...

La legge n. 165/17 dispone che:

- se l'elettore traccia un segno sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato del collegio uninominale e sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale il voto è comunque valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale;
- se l'elettore traccia un segno sul contrassegno e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominale della lista medesima, il voto è considerato valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.

È escluso ogni altro modo di espressione del voto e se è palese l'intenzione dell'elettore di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto, il voto è nullo.

Non è ammesso il **voto disgiunto**, ossia la possibilità di votare un candidato nel collegio uninominale e una lista a questi non collegata nel collegio plurinominale. Se l'elettore traccia un segno sul rettangolo contenente il nome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato, il voto è nullo.

Le schede elettorali sono dotate di un **tagliando anti-frode** con codice progressivo alfanumerico per evitare lo scambio della scheda elettorale con una prelevata, che costituisce una violazione alla libertà di voto. Tale codice è annotato prima dell'ingresso dell'elettore nella cabina elettorale e la scheda inserita nell'urna elettorale deve corrispondere al codice annotato. Il tagliando antifrode è naturalmente rimosso prima dell'inserimento della scheda nell'urna.

Le soglie di sbarramento

Camera dei deputati e Senato della Repubblica

Nei **collegi plurinominali**, la distribuzione dei seggi (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato) avviene con metodo proporzionale (metodo del quoziente e dei più alti resti), ma è necessario superare le soglie di sbarramento.

Per accedere al riparto dei seggi, sia alla Camera che al Senato, le liste singole devono ottenere il 3% dei voti validi a livello nazionale e le coalizioni il 10% dei voti validi a livello nazionale, queste ultime a condizione che almeno una lista della coalizione abbia conseguito il 3% dei voti validi a livello nazionale. Nel conteggio dei voti validi di coalizione vengono scorporati i voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia dell'1% dei voti validi.

Camera dei deputati

Alla Camera accedono all'attribuzione dei seggi anche le liste o le coalizioni che rappresentano minoranze linguistiche (presentate in una regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una tutela di tali minoranze) che superino la soglia del 20% a livello regionale o, in alternativa, che eleggano almeno due candidati nei collegi uninominali.

Senato della Repubblica

Al Senato accedono all'attribuzione dei seggi nella regione anche le liste o le coalizioni che hanno conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi in una regione e, nelle regioni ad autonomia speciale il cui statuto preveda una tutela delle minoranze linguistiche, le liste rappresentative di tali minoranze, che abbiano almeno due candidati eletti nei collegi uninominali della circoscrizione regionale.

Un esempio di funzionamento del metodo del quoziente e dei più alti resti

In una circoscrizione di 1.200.000 abitanti, all'interno della quale si eleggono 6 deputati, gli elettori sono 1.000.000, si recano al voto in 840.000 e tutti i votanti esprimono un voto valido. I partiti in competizione sono tre e gli elettori votano come indicato in tabella.

Per l'attribuzione dei seggi si procede in primo luogo col determinare il quoziente elettorale, dividendo il numero dei votanti per il numero dei seggi.

Quoziente elettorale: $840.000/6 = 140.000$

Un partito elegge tanti candidati per quante volte il quoziente elettorale entra nei voti ottenuti dal partito medesimo. I seggi rimanenti sono distribuiti alla lista o alle liste con il numero dei resti più alto.

ATTRIBUZIONE DEI SEGGI						
	Voti lista	Voti lista/ quoziente elettorale	Seggi con quoziente elettorale	Resti voti lista – quoziente elettorale	Seggi con resti	Totale seggi
LISTA I	400.000	$400.000/140.000 = 2,8$	2	120.000	1	3
LISTA II	320.000	$320.000/140.000 = 2,3$	2	40.000	0	2
LISTA III	120.000	$120.000/140000 = 0,8$	0	120.000	1	1

L'attribuzione dei seggi e la proclamazione degli eletti alla Camera e al Senato

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

In ciascun **collegio plurinomiale** sono eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista o coalizione ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio secondo l'**ordine di presentazione**.

Nel caso in cui un candidato sia **eletto in più collegi** plurinominali, si considera 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. Nel caso in cui un candidato sia eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali, si considera proclamato nel collegio uninominale.

Sono altresì specificate le modalità con cui si procede, sia alla Camera sia al Senato, alla proclamazione degli eletti in caso di **esaurimento della lista** presentata nel collegio plurinomiale. In tal caso i seggi spettanti alla lista sono assegnati negli altri collegi plurinominali della circoscrizione.

Se dopo questa operazione, la lista esaurisce i candidati in tutti i collegi plurinominali della circoscrizione, ma residuano ancora seggi da assegnare, i seggi sono attribuiti alla lista nel collegio originario tra i candidati non eletti nei collegi uninominali. Se residuano ancora seggi da assegnare si passa a una graduatoria nazionale.

Rappresentanza e governabilità

La legge n. 165/17 garantisce la **rappresentanza**, in quanto non distorce eccessivamente la volontà degli elettori, e adotta meccanismi ampiamente diffusi nelle legislazioni elettorali di molti paesi europei, come le liste brevi bloccate e i collegi uninominali.

Ma non sembra poter garantire la **governabilità del sistema**, poiché è stato stimato, mediante modelli di simulazione, che un gruppo politico può conseguire la maggioranza alla Camera e al Senato se ottiene almeno il 40% dei consensi, soglia difficile da raggiungere in presenza di tre poli politici concorrenti. Quindi qualora le scelte degli elettori fossero frammentate, dalla competizione elettorale potrebbe non emergere un gruppo politico di maggioranza in grado di sostenere il Governo.

Tuttavia, la legge n. 165/17 introduce un meccanismo che potrebbe garantire la governabilità. Se nei collegi uninominali gli elettori votassero soltanto i candidati potenzialmente vincenti (c.d. **voto utile**), come conseguenza del divieto del voto disgiunto, l'effetto maggioritario dei collegi uninominali potrebbe riversarsi nei collegi plurinominali e dalle urne potrebbe uscire una lista o coalizione vincente in grado di concedere la fiducia al Governo.