LA NUOVA LEGGE ELETTORALE DELLA DESTRA
UN PREMIERATO IN MINORE



Dunque, a pochi mesi dalle elezioni politiche, abbiamo una nuova legge elettorale. La quinta in poco più di trent'anni: un'anomalia negli ordinamenti democratici, che vale, da sola, a bollare negativamente lo stato delle nostre istituzioni costituzionali.

Francesco Pallante

Le ragioni di questo ennesimo intervento sulla disciplina del voto **sono rese esplicite** dalle modalità della sua discussione, costantemente segnate da cambiamenti – repentini e incoerenti – **decisi sotto la dettatura dell'ultimo sondaggio**. Individuare la formula più adeguata non a consentire la libera espressione delle opinioni popolari, **bensì a favorire gli interessi della maggioranza uscente è lo scopo, nemmeno troppo nascosto, dell'intervento normativo**. Uno scopo, in sé, indice di una profonda mancanza di sensibilità democratica (si veda il "Codice di buona condotta in materia elettorale" adottato dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa); nonché ben poco lungimirante, dal momento che qualsiasi scelta schiacciata sul presente (anzi: sull'istante) rischia di rivelarsi inadeguata a fronte dell'evolvere del quadro politico.

Al centro della nuova legge elettorale vi è la cancellazione dei collegi uninominali maggioritari (147 su 400 alla Camera e 74 su 200 al Senato) previsti dalla disciplina in precedenza vigente, la legge n. 165/2017 (c.d. *Rosatellum*). La destra aveva potuto approfittare, nel 2022, della suicida divisione tra Partito democratico e Movimento 5 Stelle, grazie alla quale l'alleanza guidata da Meloni aveva conquistato gran parte dei seggi uninominali in palio. Nel complesso l'attuale maggioranza aveva conseguito meno voti delle opposizioni, e quindi meno collegi proporzionali; ma, in forza della quota maggioritaria, era riuscita a ottenere, con circa il 44 per cento dei voti, quasi il 60 per cento dei seggi in palio nei due rami del Parlamento. Di qui, la tanto decantata longevità del Governo. **Adesso, la prospettiva di un'alleanza elettorale tra le opposizioni**, capace di rendere contendibili tutti i collegi uninominali previsti dal *Rosatellum*, ha agito da molla per spingere il Governo al cambiamento, trasformando la disciplina sul voto da sistema misto maggioritario-proporzionale in sistema proporzionale con eventuale premio di maggioranza.

All'obiettivo contingente di non perdere le elezioni del 2027, si è aggiunta, peraltro, una finalità di più ampio respiro, altrettanto problematica alla luce degli equilibri costituzionali: indirizzare, per via legislativa, la forma di governo nel senso del premierato, grazie all'introduzione del vincolo per le liste e le coalizioni d'indicare il nominativo della persona candidata alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri. L'idea di fondo rimane quella perseguita con la proposta di revisione costituzionale poi arenatasi: trasformare le elezioni nel momento **in cui si sceglie non il Parlamento, ma il capo del Governo**, assicurando, nel contempo, al vincitore una maggioranza parlamentare assoluta e inscalfibile. Un modello incompatibile tanto con il parlamentarismo (che affida al Parlamento, non al popolo, la scelta del Governo), quanto con il presidenzialismo (che separa rigorosamente i due momenti elettorali, ammettendo che il presidente possa non avere la maggioranza parlamentare dalla sua), che porterebbe l'Italia al di fuori dall'alveo del costituzionalismo democratico.

Nel merito, il nuovo sistema prevede che i partiti, da soli o in coalizione, presentino alle elezioni liste di candidati, corredate dal deposito del programma elettorale e – come detto – dall'indicazione del «nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri».

I 400 seggi della Camera sono così assegnati: 314 seggi con sistema proporzionale in collegi plurinominali che coprono il territorio nazionale, con l'eccezione del Trentino-Alto Adige, che elegge 7 deputati (4 con sistema maggioritario e 3 con sistema proporzionale) e della Valle d'Aosta, che elegge un deputato con sistema maggioritario. A questi si aggiungono 8 deputati eletti all'estero con sistema proporzionale e 70 seggi assegnati in premio alla lista o coalizione più votata, purché abbia superato la soglia del 42 per cento dei voti.

Analogo, sia pure con numeri ridotti, il meccanismo previsto per i 200 seggi del Senato: 154 seggi sono assegnati con sistema proporzionale in collegi plurinominali che coprono il territorio nazionale, con l'eccezione del Trentino-Alto Adige, che elegge 6 senatori con sistema maggioritario, e della Valle d'Aosta, che ne elegge uno tramite il medesimo sistema. Si aggiungono 4 senatori eletti all'estero con sistema proporzionale e un premio di 35 seggi per la lista o coalizione più votata, purché il consenso conseguito superi, anche in questo caso, il 42 per cento dei voti.

In entrambi i rami del Parlamento accedono al riparto proporzionale dei seggi assegnati in Italia solo le liste che abbiano superato il 3 per cento dei voti e le coalizioni che abbiano superato il 10 per cento dei voti: fa eccezione la migliore lista sotto il 3 per cento di ogni coalizione, anch'essa ammessa al riparto proporzionale. Tutte le liste, in ogni caso, contribuiscono a determinare la percentuale raggiunta dalla coalizione: dunque, anche quelle che non superano la soglia di sbarramento rilevano ai fini del calcolo del 42 per cento necessario ad assegnare il premio. **Nel calcolo sono computati anche** i voti conseguiti in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta: i soli esclusi sono, dunque, i consensi relativi all'elezione dei parlamentari scelti all'estero.

Nel caso in cui nessuna lista o coalizione raggiunga il 42 per cento dei voti in entrambi i rami del Parlamento o nel caso in cui a raggiungere tale soglia siano liste o coalizioni diverse alla Camera e al Senato, la ripartizione dei 70 e 35 seggi altrimenti assegnati in premio avverrà anch'essa con metodo proporzionale. Significa che, anziché 314 seggi alla Camera e 154 seggi al Senato, a riparto proporzionale andranno, rispettivamente, 384 e 189 seggi. Dunque, nessun premio sarà assegnato e la legge elettorale funzionerà quasi integralmente secondo il metodo proporzionale (faranno limitata eccezione i collegi uninominali maggioritari del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta).

Nel caso, invece, in cui una lista o coalizione superi il 42% dei voti in entrambi i rami del Parlamento, tale lista o coalizione riceverà il premio di 70 seggi alla Camera e di 35 seggi al Senato. Naturalmente, se a superare in entrambi i rami del Parlamento la soglia del 42 per cento saranno due liste o coalizioni, il premio andrà a quella più votata. Vi è, tuttavia, un vincolo. Una volta sommati i seggi conseguiti con il voto proporzionale, il premio e i collegi uninominali di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, nessuna lista o coalizione può ottenere più di 220 deputati e di 113 senatori. In caso contrario, alla lista sopra soglia sono sottratti deputati e senatori tra quelli eletti col sistema proporzionale.

Quanto alle modalità di presentazione dei candidati, occorre distinguere.

I candidati "premiali" – quelli rientranti tra i 70 della Camera e i 35 del Senato (dei quali il 40 per cento deve appartenere al genere meno rappresentato) – sono suddivisi in listini circoscrizionali (le circoscrizioni sono raggruppamenti di collegi), ma poiché, come visto, sono eletti o non eletti in blocco, la suddivisione è fittizia: in sostanza, compongono un unico "listone" nazionale i cui componenti *aut simul stabunt aut simul cadent*. Essi devono comunque essere altresì candidati come capilista in una lista di collegio proporzionale collegata: dunque, è quasi certo che siano comunque eletti, sebbene, in caso di mancato premio, a discapito dei colleghi di partito candidati dopo di loro nelle liste proporzionali. Queste ultime sono composte da un capolista e da un massimo di sei ulteriori candidati

presentati in alternanza di genere (ciò significa che il primo e il secondo in lista possono essere dello stesso genere, mentre dal terzo scatta l'alternanza). Tolti i candidati "premiali" appartenenti al genere meno rappresentato, tutti gli altri capilista possono appartenere allo stesso genere. L'elettore può esprimere fino a un massimo di tre preferenze, con alternanza di genere, tra i candidati presenti nel suo collegio, ma, in ogni caso, il primo eletto sarà sempre il capolista (per questo, è detto "bloccato"). Dunque, se il partito ottiene un seggio nel collegio, a essere eletto è il capolista; se il partito ottiene più di un seggio, gli eletti successivi saranno determinati in base alle preferenze ricevute. Nei fatti, a eleggere più di un candidato nei collegi saranno solo Fratelli d'Italia, Partito democratico e, non in tutti i collegi, il Movimento 5 Stelle: **dunque, l'effettivo "peso" delle preferenze sarà alquanto limitato.** Inoltre, poiché è possibile per uno stesso candidato presentarsi in più collegi, fino a un massimo di cinque, in caso di elezione plurima la scelta del collegio in cui essere eletto da parte del capolista avrà effetti decisivi sulla determinazione degli eletti negli altri collegi: a ulteriore riduzione del "peso" delle preferenze.

Con questo articolo Francesco Pallante continua la sua paziente e tenace opera di ricordarci e di approfondire quegli articoli della Costituzione- e sono tanti- che le ultime leggi stanno debellando con furia. Questa volta si tratta della nuova Legge elettorale, molto grave per tutti i motivi che si leggono nel suo articolo. Una legge che mostra non pochi elementi anticostituzionali e per questo – al momento in cui scriviamo-sono stati presentati 30 ricorsi alla Consulta. Il prossimo numero della rivista uscirà a Gennaio, forse troppo presto per conoscere la pronuncia della Corte, non perdiamo la speranza, però, che si possa fermare la Legge proposta e articolata nel disprezzo della Costituzione. Tutto ciò, Francesco Pallante, con sapienza e chiarezza, commenta nel suo scritto.

A commento di quanto descritto, è necessario soffermarsi su tre profili principali, relativi al premio di maggioranza (ma sarebbe più corretto dire di minoranza, visto che a conquistarlo sarà una minoranza), all'indicazione del candidato alla presidenza del Consiglio dei ministri e all'equilibrio (ma sarebbe più corretto dire squilibrio) di genere.

Iniziando dal premio, è da sottolineare come non sempre sia correttamente richiamata la giurisprudenza costituzionale in argomento. La tesi per cui le sentenze n. 1/2024 e, soprattutto, n. 35/2017 avrebbero ammesso la legittimità costituzionale dei premi assegnati alle forze politiche dotate di un consenso superiore al 40 per cento è frutto di una lettura superficiale delle due pronunce. **La Corte ha, in realtà, stabilito** che, nel valutare l'alterazione del rapporto proporzionale tra voti e seggi, occorre considerare la legislazione elettorale nel suo complesso, **al fine di evitare che il premio incida eccessivamente a danno della rappresentatività delle Camere**. Ciò può avvenire in due circostanze: quando il premio altera eccessivamente la forza di una lista o coalizione in sé considerata e quando il premio altera eccessivamente la forza di una lista o coalizione considerata in rapporto alle altre liste o coalizioni. Ora, se la prima eventualità potrebbe forse considerarsi scongiurata dalla soglia del 42 per cento, non altrettanto può dirsi per la seconda. Ciò che potrebbe, infatti, accadere è che la lista più votata, forte del 42,1 per cento dei voti ottenga, grazie al premio, il 55 per cento dei seggi, mentre la seconda lista più votata, con il 41,9 per cento dei voti, acceda al riparto del rimanente 45 per cento dei seggi, unitamente alle altre liste che, nel complesso hanno raggiunto il 16 per cento dei voti (42,1 + 41,9 + 16 = 100): significa che otterrà il 32,6 per cento dei seggi. Con il che, una differenza dello 0,2 per cento dei voti si tradurrebbe in una differenza di ben il 22,5 per cento dei seggi! **Non costituirebbe forse questa un'alterazione eccessiva a danno della rappresentatività delle Camere**?

Quanto alla previsione che le liste e le coalizioni indichino «il nome e cognome della persona da indicare come proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri», siamo al cospetto di una formulazione sostanzialmente più incisiva (ancorché formalmente più corretta) della previsione previgente, risalente alla legge n. 270/2005 (c.d. *Porcellum*), che imponeva di indicare il «capo» della forza politica o della coalizione (**dimenticando che, come insegnava Hans Kelsen, la democrazia è il regime politico in cui non esistono capi…**). **Il punto è che, ai sensi dell'art. 92, co. 2, Cost., il potere di nominare il presidente del Consiglio spetta al presidente della Repubblica**: e di certo una legge ordinaria non può rovesciare quanto sancito dalla Costituzione. Ipocritamente, la nuova legge conferma il potere del presidente della Repubblica, ma allora la previsione di assegnare agli elettori il compito di decidere con il loro voto chi governerà è in realtà un inganno ai loro danni. Insomma, delle due l'una: o l'indicazione elettorale è vincolante, e allora è incostituzionale; o il presidente della Repubblica mantiene i suoi poteri, e allora la legge elettorale è – politicamente parlando – una truffa.

Infine, vi è la questione di genere, dato che la nuova legge è destinata a fortemente penalizzare la rappresentanza femminile. Il principale vincolo previsto è quello, già ricordato, di candidare almeno il 40 per cento di donne tra i candidati "premiali" alla Camera e al Senato: dunque, rispettivamente 28 (su 70) e 14 (su 35). Queste stesse candidate dovranno altresì essere presentate come capolista di un partito in uno dei collegi proporzionali (o come seconde in lista se il capolista è anch'esso candidato altresì nelle liste premiali). Se si considera che ogni coalizione sarà composta da quattro o cinque partiti, questo significa che nei 49 collegi proporzionali alla Camera e nei 26 collegi proporzionali al Senato saranno presentate circa 350 liste (escluse quelle dei partiti non in coalizione) e solo 42 saranno *quasi* sicuramente guidate da una donna (quasi: perché, come detto, le donne potrebbero finire candidate dietro un capolista anch'esso candidato altresì nelle liste premiali). Ancor meno incisivo risulta il vincolo di seguire l'alternanza di genere nelle liste proporzionali solo dal secondo candidato, sicché i primi due potranno essere entrambi uomini (ma anche se vi fosse una donna come seconda, se il capolista era pluricandidato e risulta plurieletto potrebbe optare proprio per il collegio in cui dietro di lui c'è la donna, così escludendola); così come la previsione che l'elettore possa esprimere più d'una preferenza (fino a tre) solo seguendo l'alternanza di genere.

In conclusione, anche senza considerare gli ulteriori difetti (la conoscibilità dei candidati "premiali" da parte degli elettori, il numero delle firme necessarie a presentare le liste, la sottrazione degli eletti in eccesso dalle liste proporzionali anziché dalle liste premiali, e altri) il dubbio di avere a che fare con una nuova legge elettorale viziata per incostituzionalità sembra essere seriamente fondato.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, Il neoistituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, Lineamenti di Diritto costituzionale (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali (Laterza 2016); Contro la democrazia diretta, Einaudi, 2020); Spezzare l'talia, Einaudi 2024. Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, Volere la luna www.volerelaluna.it.