



www.acli.it

PRESIDENZA NAZIONALE

DOSSIER

I documenti delle Acli

N. 1
FEBBRAIO 2017

LE LEGGI ELETTORALI NELLA STORIA REPUBBLICANA

Introduzione

Dopo il referendum del 4 dicembre 2016, con cui gli italiani hanno respinto la riforma volta a modificare la seconda parte della Costituzione, il tema della legge elettorale è tornato al centro del dibattito politico. Infatti, con la vittoria del No è rimasto in vigore il bicameralismo paritario. Tuttavia la legge elettorale approvata dalla maggioranza nel 2015, ed entrata in vigore il 1 luglio 2016, il cosiddetto "Italicum", è applicabile alla sola Camera dei Deputati: per il Senato si sarebbe dovuta applicare una legge elettorale differente, risultante dalla sentenza della Corte costituzionale del 2014 e disomogenea rispetto a quella della Camera.

Contro l'Italicum, però, sono stati presentati diversi ricorsi, relativi a presunti profili di incostituzionalità, rispetto ai quali il 25 gennaio 2017 si è pronunciata la Corte Costituzionale, "emendando" la legge elettorale della Camera e specificando che il sistema elettorale risultante può essere immediatamente applicabile.

Questo dossier presenta le diverse leggi elettorali che hanno caratterizzato la storia repubblicana. Contemporaneamente, si ricostruisce l'azione e le posizioni delle Acli in tema sistemi elettorali. L'obiettivo di questo approfondimento è di proseguire nell'azione di pedagogia costituzionale realizzata dalle Acli, anche di recente, in occasione del referendum costituzionale.

LE LEGGI ELETTORALI DAL 1948 AD OGGI

Il sistema proporzionale

Dal 1948, per oltre quaranta anni (fino al 1993, a parte la breve parentesi della cosiddetta Legge Truffa del 1953, abrogata l'anno successivo), il Parlamento nazionale è eletto con sistema proporzionale senza premio di maggioranza e modalità di elezioni differenziate tra Camera e Senato. 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.

CAMERA:

la legge elettorale ([l. 7 ottobre 1947, n. 1058](#)) prevede che il territorio sia suddiviso in 32 circoscrizioni plurinominali (concepite come sezioni del Collegio unico nazionale) a liste concorrenti, a ciascuna delle quali si attribuisce un numero di seggi sulla base della popolazione registrata nell'ultimo censimento. L'assegnazione dei seggi in ogni circoscrizione avviene con il metodo del quoziente corretto (il totale dei voti validi diviso per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione, più due). Una volta attribuiti i seggi a ciascuna lista, si proclamano eletti i candidati che, all'interno della stessa, ottengono la maggioranza delle preferenze. Gli elettori possono esprimere voti di preferenza fino a un massimo di 4 candidati. I seggi non assegnati confluiscono nel collegio unico nazionale per essere ripartiti tra le liste con il metodo del quoziente intero e dei maggiori resti.

SENATO:

per l'elezione dei senatori ([legge 6 febbraio 1948, n. 29](#)), ciascuna regione è suddivisa in tanti collegi uninominali quanti devono essere i senatori che le spettano (secondo [l'art. 57 della Costituzione](#), il Senato della Repubblica è eletto su base

LE LEGGI ELETTORALI NELLA STORIA REPUBBLICANA

regionale: nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a 7; il Molise ne ha 2, la Valle d'Aosta 1 e, a partire dal 2000, 6 sono eletti nella circoscrizione Estero). Ogni candidato è collegato ad almeno altri due in altrettanti collegi della stessa Regione e in ciascun collegio si elegge il candidato che ottiene almeno il 65% delle preferenze. Un quorum elevatissimo, che quasi mai è stato raggiunto: i senatori eletti con tale maggioranza sono stati soltanto 15 nel 1948, 6 nel 1953, 5 + 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. Laddove nessun candidato raggiunge il 65% dei voti, si applica un sistema di tipo proporzionale: si sommano i voti dei candidati collegati per determinare la cifra elettorale di ogni gruppo e i seggi disponibili sono ripartiti proporzionalmente tra i gruppi sulla base dei voti ottenuti. Definito il numero di seggi spettanti ad ogni gruppo, si stabilisce l'ordine di precedenza dei singoli candidati in base alla cifra individuale. Per ovviare alla diversa ampiezza dei collegi, tale cifra è espressa come percentuale degli elettori del collegio. Risultano, quindi, eletti i candidati che ottengono le più alte percentuali di voti all'interno del proprio collegio. La quasi totalità dei seggi del Senato è dunque assegnata con un sistema sostanzialmente proporzionale.

FIG. 1 - IL SISTEMA PROPORZIONALE



LE LEGGI ELETTORALI NELLA STORIA REPUBBLICANA

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.

LE ACLI E LA “LEGGE TRUFFA”

Le Acli, che contano una quarantina di parlamentari eletti nella Democrazia Cristiana, si schierano a favore della nuova legge elettorale voluta dal governo di Alcide De Gasperi:

“Ai lavoratori interessa di dare il voto al simbolo che pensano difenderà meglio i diritti e gli interessi dei lavoratori. Anche stavolta, lo sanno, andranno alle urne ed il loro voto varrà quanto quello di chiunque altro. Non c'è nessuna novità su questo punto, come invece sostengono le sinistre. Soltanto che se una lista o un gruppo di liste apparentate raggiungerà il 50,1% dei voti, cioè la metà più uno, avrà diritto ad ottenere il premio di maggioranza, vale a dire una porzione in più della torta dei seggi della Camera; cosa che le permetterà di governare senza pericolo di crisi (e senza timori di ostruzionismo) per tutto il periodo del mandato. Ma per avere la “fetta premio”, bisogna pur sempre conquistare la maggioranza. E a tutti è aperta questa possibilità, anche ai comunisti, poiché in partenza tutti si trovano sulla stessa linea. Come sempre vincerà chi avrà più voti”. (Domenico Rosati, Il Giornale dei lavoratori n. 4, 25 gennaio 1953)

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 Costituzionale, il quesito elettorale sul Senato è ripresentato insieme ad altri referendum abrogativi. Questa volta, la Corte lo accoglie 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.

LE ACLI E LA STAGIONE REFERENDARIA

Le Acli si trovano in prima fila nel promuovere i referendum elettorali lanciati da un'inedita aggregazione di forze della società civile ed esponenti politici (*in primis* il deputato della Dc Mario Segni, animatore del Movimento per la Riforma Elettorale). Grazie alla loro capillare diffusione su tutto il territorio nazionale, le Acli rappresentano un punto di riferimento decisivo per l'organizzazione della campagna e per la raccolta delle firme necessarie.

"Le Acli saranno tra le forze promotrici del referendum per la riforma delle leggi elettorali e spenderanno le proprie capacità culturali ed organizzative per qualificarlo come iniziativa delle forze della società civile capace di mobilitare un fronte ampio, ma da tenere al riparo da manovre di schieramento di corto respiro. Lo ha deciso all'unanimità la Direzione Nazionale". (Comunicato Stampa della Presidenza Nazionale Acli, 19 gennaio 1990)

Aldo De Matteo, Presidente del Centro Istituzioni delle Acli, entra a far parte del Comitato promotore dei referendum e il 25 luglio 1990 le Acli consegnano 109.507 firme, raccolte direttamente presso i propri banchetti. Anche dopo la bocciatura di due dei tre quesiti da parte della Corte, non viene meno l'impegno delle Acli in vista della scadenza referendaria (9 giugno 1991): "[...] Il 9 giugno non si vota soltanto contro i brogli elettorali, per limitare le preferenze, ridurre i giochi delle correnti, scegliere i candidati più affidabili, ma soprattutto per avviare un nuovo processo di riforma dello Stato e delle sue istituzioni, restituendo alla gente i diritti fondamentali ed alla politica il suo valore. Una proposta – la preferenza unica – che Ruffilli aveva sostenuto nella Commissione Bozzi a nome della Dc. Un primo passo nella direzione giusta che l'invadenza dei partiti tende a fermare con ogni mezzo". (Aldo De Matteo, Azione Sociale n. 6, 1 maggio 1991)

Le Acli, nella convinzione che la sola riduzione delle preferenze alla Camera non sarebbe stata sufficiente a restituire efficienza e governabilità al sistema politico italiano, oltre a sostenere i referendum elettorali proposti dall'on. Mario Segni, definiscono una loro proposta di legge di iniziativa popolare sulle riforme istituzionali, raccogliendo le necessarie 50.000 firme. La proposta di legge è presentata alla Corte Suprema di Cassazione il 27 novembre 1991, con il titolo "Progetto di legge costituzionale di iniziativa popolare relativa all'elezione diretta del Primo Ministro; della Camera e del Senato con un sistema misto maggioritario e proporzionale; e dei presidenti delle regioni a statuto ordinario". (Gazzetta Ufficiale n. 279 del 28 novembre 1991)

Le ragioni che inducono le Acli a promuovere la legge sono spiegate dal Presidente

Giovanni Bianchi: "Con questa iniziativa vogliamo offrire al Parlamento anche il punto di vista della società civile, che supera i rigidi schieramenti, le sterili contrapposizioni e i veti incrociati dei partiti. L'obiettivo è quello di contribuire a costruire un rapporto nuovo tra cittadini e Parlamento, aiutando gli stessi partiti a trovare nuove intese e un rinnovato spirito di collaborazione per una urgente approvazione di una nuova legge di riforma elettorale. Per questo riteniamo non sia più tempo per aggiustamenti estemporanei, quali sbarramenti e premi di coalizione, ma non siano più rinviabili riforme profonde. Il nostro impegno attivo per la raccolta delle firme per i referendum elettorali e la presentazione della proposta di legge di iniziativa popolare non sono tra loro in contraddizione. La nostra iniziativa mira, infatti, alla riforma della politica e quindi dei partiti. Questo oggi è possibile unicamente modificando le regole del rapporto tra cittadini, partiti e istituzioni. È possibile cancellare la partitocrazia, malattia senile della democrazia, non attraverso "picconate" né con la costituzioni di nuovi improbabili partiti, ma con la riforma delle istituzioni e con il protagonismo dei cittadini". (Giovanni Bianchi, in Acli Oggi n.152, 29 novembre 1991)

[Il 9 dicembre del 1992 le Acli presentano in Parlamento la loro proposta di legge](#), che prevede l'elezione diretta del Sindaco, del Presidente del Consiglio e delle Giunte regionali e provinciali, nonché una riforma del sistema elettorale in senso uninominale e maggioritario, con un meccanismo però di riproporzionamento nell'attribuzione finale dei seggi che salvaguardi la rappresentanza dei gruppi minori. L'obiettivo è quello di avvicinare il più possibile i cittadini ai singoli candidati e di spingere i partiti a coalizzarsi prima del voto, affinché siano presentate agli elettori delle alternative chiaramente delineate e tra le quali sono chiamati a scegliere in modo vincolante. Per questa ragione i partiti devono indicare prima del voto non solo con chi intendono formare la maggioranza, ma anche chi è il capo della stessa. La vittoria del Sì nel referendum del 18 - 19 aprile 1993 rappresenta un punto di svolta: con l'abrogazione della legge elettorale del Senato è, infatti, doppiato il successo del 1991 con il voto per la preferenza unica alla Camera; una scelta interpretata come un orientamento in senso maggioritario, antiproporzionale. Il titolo del Comunicato Stampa della Presidenza Nazionale Acli parla chiaro: "Ora il Parlamento deve approvare una nuova legge elettorale uninominale e maggioritaria". (Comunicato Stampa Presidenza Nazionale Acli, 20 aprile 1993)

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

LE LEGGI ELETTORALI NELLA STORIA REPUBBLICANA

Senato (il cosiddetto "*Mattarellum*"): il 75% dei seggi è assegnato con il metodo maggioritario e il restante 25% con il proporzionale. Le principali caratteristiche del *Mattarellum* sono:

COLLEGI UNINOMINALI:

475 per la Camera e 232 per il Senato. L'attribuzione di questi seggi avviene con sistema maggioritario a turno unico: è eletto il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti nel collegio.

CANDIDATURA UNICA:

i candidati possono presentarsi in un solo collegio.

SEGGI RIMANENTI:

assegnati con metodo proporzionale diverso per le due assemblee.

CAMERA: si vota con due schede distinte, una per il collegio uninominale e una per i 155 seggi della quota proporzionale (con separazione delle rispettive candidature). Il territorio nazionale è suddiviso in 26 circoscrizioni di dimensione regionale o subregionale (la Sicilia, il Piemonte, la Lombardia, il Lazio, il Veneto e la Campania comprendono più circoscrizioni; più la circoscrizione della Val d'Aosta). Alla quota proporzionale dei seggi accedono solo i partiti che superano la soglia nazionale di sbarramento del 4% dei voti validi. Si determina, quindi, il numero dei seggi spettanti a ogni lista in base alla cifra elettorale conseguita su tutto il territorio nazionale e i seggi sono distribuiti tra le varie circoscrizioni. Il calcolo dei seggi proporzionali nell'ambito dell'intero territorio nazionale avviene con il metodo dei quozienti naturali interi e dei più alti resti (metodo Hare) e i seggi sono poi ripartiti, in base alle percentuali delle singole liste, tra le 26 circoscrizioni plurinominali. I candidati, presentati in liste bloccate, possono corrispondere a quelli presentatisi nei collegi uninominali. Il meccanismo è integrato dal metodo dello scorporo parziale dei voti, volto a compensare i partiti minori fortemente penalizzati dall'uninomiale: alle liste è sottratta la differenza di voti tra il candidato eletto nel collegio uninominale e il primo dei non eletti in quello stesso collegio.

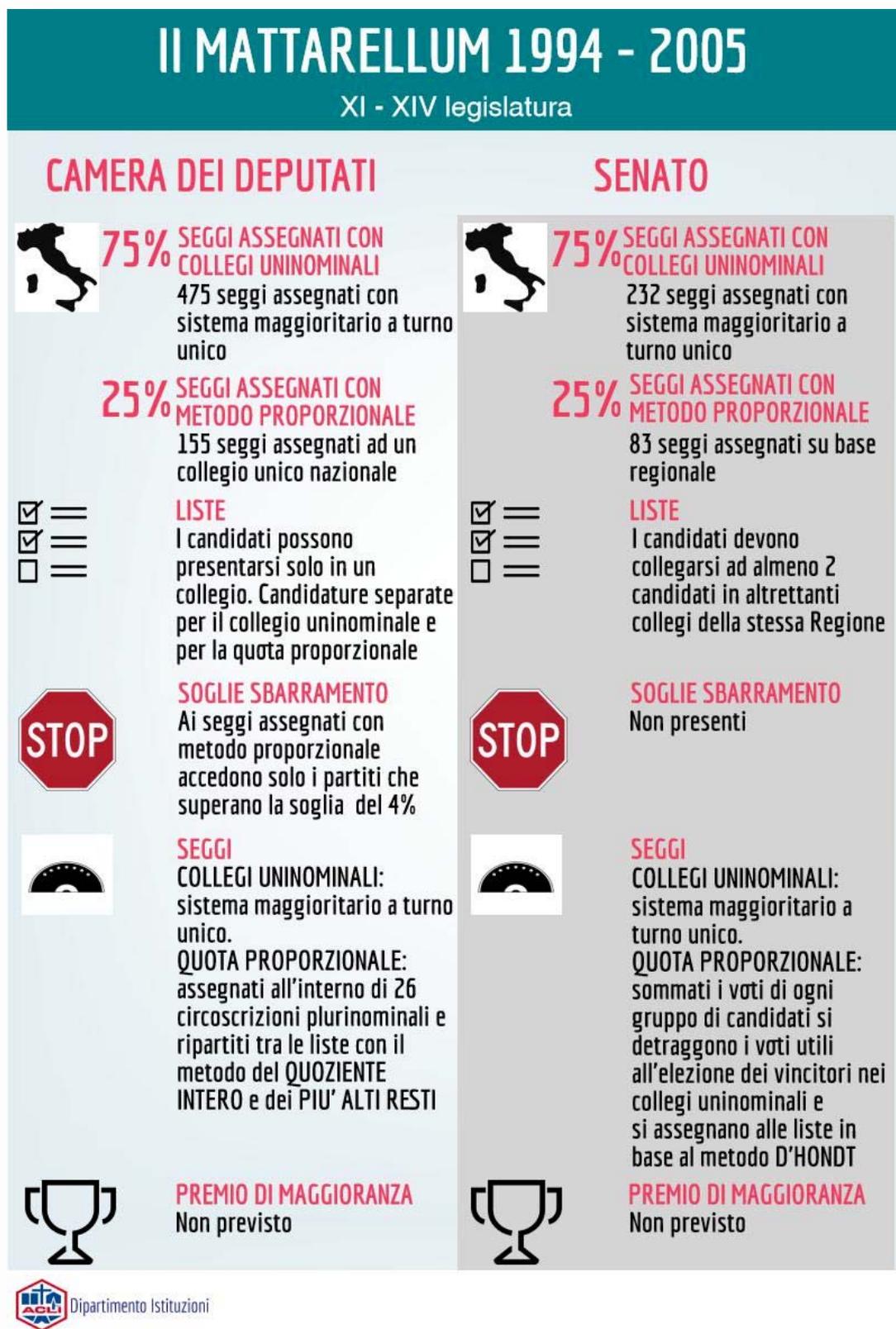
LE LEGGI ELETTORALI NELLA STORIA REPUBBLICANA

SENATO: per l'assegnazione degli 83 seggi proporzionali ogni regione si costituisce in circoscrizione unica e si sommano i voti di tutti i candidati collegati ad una lista ottenuti nella regione. Dalla cifra elettorale di ogni gruppo di candidati sono detratti i voti usati per l'elezione dei candidati risultati vincitori nei collegi uninominali (scorporo totale). I seggi vengono poi assegnati, secondo il metodo d'Hondt, alle liste sulla base della cifra elettorale di ciascun gruppo. A loro volta, i seggi ottenuti da ciascun gruppo sono assegnati ai candidati perdenti che hanno ottenuto le migliori percentuali elettorali.

Con il Mattarellum si vota il 27 marzo 1994, il 21 aprile 1996 e il 13 maggio 2001.

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. In sede parlamentare, il dibattito si svolge presso la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e nel febbraio del 1999 il Governo D'Alema presenta due disegni di legge, uno relativo all'elezione della Camera [\[A.S. 3812\]](#) e l'altro del Senato [\[A.S. 3811\]](#).

Sempre 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 [\[art. 75 Costituzione\]](#), 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).

LE ACLI E IL REFERENDUM DEL 1999

Dopo il fallimento della Bicamerale, le Acli sostengono i due comitati referendari (Segni e Di Pietro), nati per riformare il sistema elettorale maggioritario: "La vittoria del Sì potrebbe costituire una leva per spingere i partiti a fare quelle riforme che, anche per il fallimento della Bicamerale, sono rimaste sulla carta. [...] In particolare le Acli si impegnano a sostenere tre proposte di riforma che potrebbero contribuire a realizzare una democrazia bipolare: 1. l'introduzione di un sistema di primarie, per consentire ai cittadini organizzati di selezionare i candidati alle prove elettorali; 2. L'elezione diretta del premier (proposta già avanzata dalle Acli nel 1992) per garantire governabilità e stabilità delle coalizioni; 3. L'uniformità dei sistemi elettorali nelle Regioni". (Documento della Direzione Nazionale Acli, 23 marzo 1999)

In proposito, è importante ricordare che già nel 1992, [su iniziativa del senatore Aldo De Matteo e per la prima volta nella storia della Repubblica, è stato presentato un disegno di legge](#) - frutto dell'elaborazione del Centro Istituzioni delle Acli - che prevede l'obbligatorietà delle elezioni primarie.

Commentando l'esito referendario negativo il Presidente Nazionale Luigi Bobba si sofferma "sul rischio di svalorizzazione dell'istituto referendario che non può essere

usato ad ogni piè spinto”, augurandosi di arrivare “comunque ad una legge elettorale in grado di soddisfare la duplice esigenza di dare rappresentanza alle diverse forze politiche e, allo stesso tempo, di favorire le coalizioni per rendere più stabili i governi. Dal canto loro le Acli rilanceranno – come avevano annunciato prima del referendum – sull’elezione diretta del premier e sulle primarie per la selezione dei candidati alle prove elettorali”. (Luigi Bobba, Acli Oggi n.56, 19 aprile 1999)

Anche nel 1995, quando i cittadini sono chiamati ad esprimersi su ben 12 quesiti referendari, le Acli, pur invitando gli iscritti a partecipare alla consultazione, sottolineano il rischio di snaturare lo strumento referendario per un abuso dello stesso: rispetto all’unico quesito elettorale, quello relativo all’estensione ai Comuni più grandi dell’elezione diretta del Sindaco, già prevista per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, le Acli si schierano per il No, che vince con il 50,6% dei voti.

“Il sistema a doppio turno con il ballottaggio tra i primi due candidati, entrato in vigore da appena due anni, è certamente un buon passo in avanti: assicura, tra l’altro, che il Sindaco sia eletto con una maggioranza assoluta di voti, mentre se vincesse il Sì la lista collegata al Sindaco otterrebbe comunque i due terzi dei consiglieri comunali, anche se vincessero con una quota molto al di sotto del 50%. Chi vuole abolire il doppio turno per i Comuni in realtà pensa alla legge elettorale per il Parlamento in senso uninominale all’inglese, ignorando l’esperienza positiva di questi due anni”. (Documento della Direzione Nazionale Acli. 1°aiuno 1995)

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

LE LEGGI ELETTORALI NELLA STORIA REPUBBLICANA

opposto: interamente proporzionale, con premio di maggioranza e soglie di sbarramento per liste e coalizioni. La legge prevede:

INDICAZIONE DEL PROGRAMMA E DEL CAPO DELLA FORZA POLITICA:

le forze politiche hanno l'obbligo di depositare il proprio programma e d'indicare il proprio capo. Tecnicamente il capo della forza politica non è candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, poiché spetta al Presidente della Repubblica la nomina a quell'incarico.

COALIZIONI:

possibilità apparentamento reciproco tra più liste. In caso di coalizione, i partiti collegati in coalizione devono depositare lo stesso programma e indicare un unico capo della coalizione.

LISTE BLOCCATE:

l'elettore vota per la lista di candidati presentata, senza poter esprimere preferenze.

SISTEMA PROPORZIONALE:

i seggi sono ripartiti in modo proporzionale in ambito nazionale tra le coalizioni di liste e le liste che superano le soglie di sbarramento previste dalla legge. Il metodo è quello del quoziente intero e dei maggiori resti.

SOGLIE DI SBARRAMENTO:

CAMERA: 10% dei voti validi a livello nazionale per le coalizioni e 4% per le liste non collegate in coalizioni. Inoltre, le liste collegate a una coalizione partecipano alla ripartizione dei seggi solo se, individualmente, superano la soglia del 2% dei voti validi.

SENATO: 20% dei voti validi a livello regionale per le coalizioni e 3% per le singole liste coalizzate. La soglia per le liste non coalizzate e per le liste coalizzate che non hanno conseguito il 20% dei voti è fissata all'8%.

PREMIO DI MAGGIORANZA:

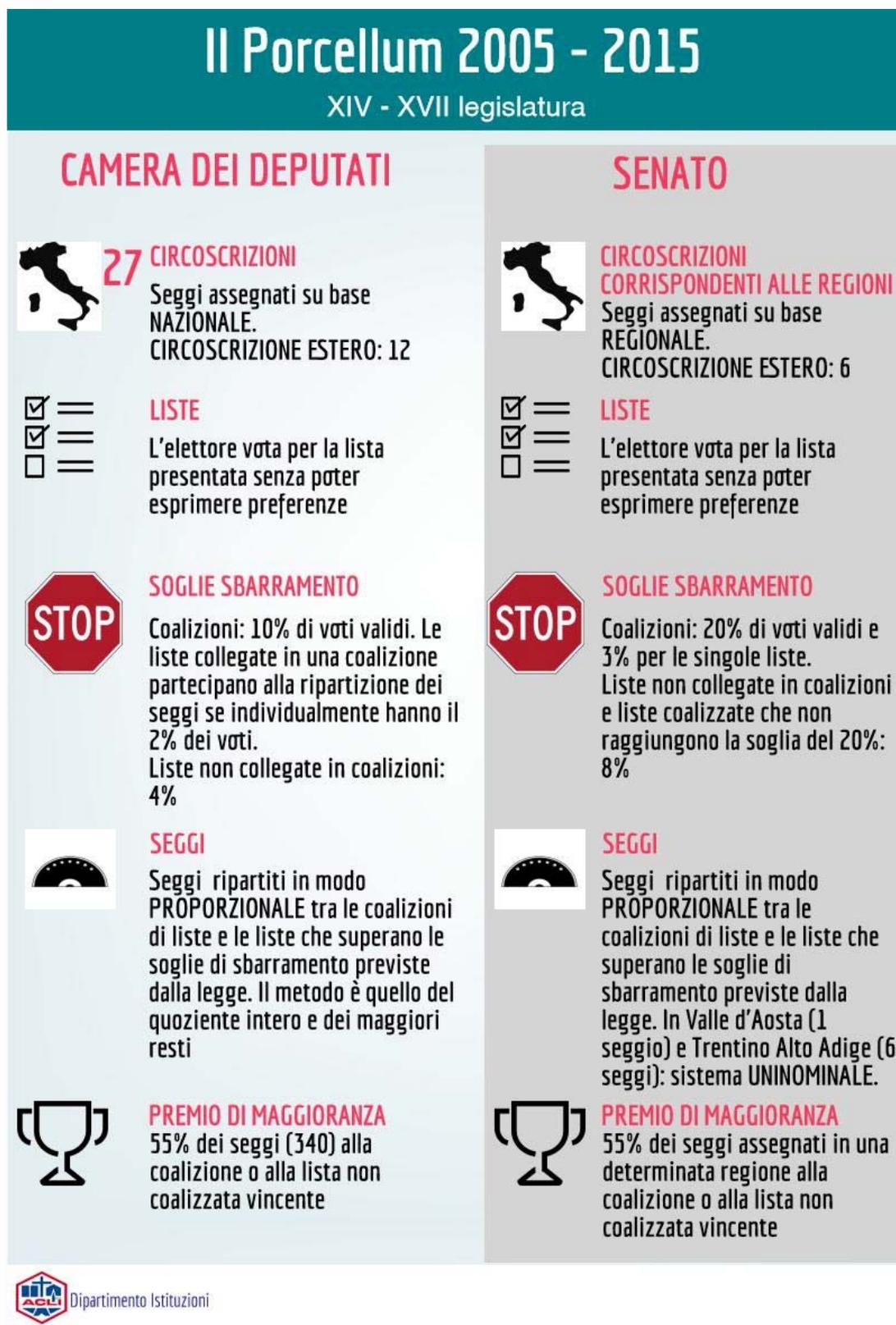
CAMERA: alla coalizione di liste o alla lista non coalizzata più votata è garantito un minimo di 340 seggi (i 12 seggi attribuiti alla circoscrizione estero e il seggio della Valle d'Aosta non sono calcolati ai fini della determinazione della coalizione vincente).

SENATO: alla coalizione di liste o alla lista non coalizzata vincente è garantito il 55% dei seggi assegnati ad una determinata regione (per il Molise e l'estero cui spettano di diritto, rispettivamente 2 e 6 seggi, non è previsto il premio di maggioranza).

MINORANZE LINGUISTICHE:

accedono al riparto dei seggi alla Camera se superano la soglia del 20% nella circoscrizione in cui corrono. Al Senato, 6 dei 7 seggi spettanti al Trentino Alto Adige sono assegnati tramite collegi uninominali (mantenendo così solo in questa regione il Mattarellum).

FIG. 3 - IL PORCELLUM



Il Consultellum

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 nel corso della XV e XVI legislatura. Nel 2009 (21 giugno), si tiene anche un referendum abrogativo teso a modificare la legge elettorale. I quesiti sono tre: il primo e il secondo chiedono l'abrogazione di tutte le norme che prevedono la possibilità per le liste concorrenti alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato di collegarsi tra loro e di essere, di conseguenza, attributarie del premio di maggioranza. Il terzo quesito chiede che nelle elezioni per la Camera sia abrogata la possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione. Tuttavia, nessuno dei tre referendum raggiunge il quorum per rendere valida la consultazione.

LE ACLI E IL REFERENDUM DEL 2009

In occasione del referendum del 2009, le Acli si schierano per il Sì:

"Votare Sì per impegnare il Parlamento a cambiare legge elettorale. È questa la decisione delle Acli per il referendum del 21 giugno. [...] Le Acli ribadiscono le motivazioni con le quali avevano aderito nel 2007 al comitato nazionale dei promotori: la necessità di dotarsi con urgenza di una nuova legge elettorale che valorizzi il voto dell'elettore e la responsabilità dell'eletto in rapporto al territorio. Questo – al di là dell'esito del referendum – rimane per le Acli obiettivo primario, che restituisce al Parlamento e alla democrazia rappresentativa il ruolo centrale nel processo delle riforme istituzionali. Nel merito, il Sì più convinto delle Acli è per il terzo quesito, quello che elimina la possibilità delle cosiddette candidature multiple. Maggiori perplessità, invece, per i primi due quesiti, che vanno nella direzione di rafforzare la struttura bipolare del nostro sistema, con il rischio però di scivolare nel bipartitismo, verso il quale confermiamo la nostra contrarietà. Malgrado questi limiti siamo convinti che la scelta del Sì permanga il modo più efficace per sollecitare il Parlamento a legiferare in materia". (Comunicato Stampa Presidenza Nazionale Acli, 15 giugno 2009)

LE LEGGI ELETTORALI NELLA STORIA REPUBBLICANA

Nel corso delle due legislature, la maggior parte delle proposte d'iniziativa parlamentare d'ispirazione proporzionale si richiamano in prevalenza al "sistema tedesco", per quanto riguardava la Camera, e al sistema vigente prima del 1993 per il Senato. Altre proposte suggeriscono un ritorno al sistema proporzionale post-Costituente senza grandi variazioni.

Le proposte di tipo maggioritario sono invece soprattutto tese a introdurre sistemi marcatamente maggioritari alternativamente ispirati al modello inglese (tutti i seggi si attribuiscono in collegi uninominali a turno unico e maggioranza semplice), francese (collegi uninominali a doppio turno per la totalità dei seggi o per una quota consistente) e spagnolo (circoscrizioni relativamente piccole in cui la selezione maggioritaria è operata dalla soglia implicita e, per un ulteriore piccolo effetto, dalla ripartizione circoscrizionale con il metodo d'Hondt).

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* è applicato per l'elezione alla Camera fino all'entrata in vigore dell'*Italicum* (1 luglio 2016) ed è tutt'ora in vigore per l'elezione del Senato.

L'Italicum

L'*Italicum* ([legge 6 maggio 2015 n. 52](#)), approvato in via definitiva dal Parlamento il 4 maggio 2015, entra ufficialmente in vigore il 1 luglio 2016. L'entrata in vigore della legge è differita perché l'*Italicum* è legato alla riforma costituzionale. Questo sistema di voto riguarda, infatti, esclusivamente l'elezione della Camera dei deputati. Se fosse stata approvata la riforma costituzionale, i senatori, per la gran parte, sarebbero stati eletti nelle regioni (95), mentre i restanti sarebbero stati nominati dal Presidente della Repubblica (5).

L'*Italicum* è un sistema proporzionale con i seggi calcolati su base nazionale e prevede:

CIRCOSCRIZIONI:

ogni regione costituisce una circoscrizione elettorale e il numero di seggi spettanti ad ognuna è determinato in proporzione al numero degli abitanti. Le circoscrizioni sono suddivise in [100 collegi plurinominali](#) che eleggono da 3 a 9 deputati ciascuno. Sono escluse la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, dove si vota con collegi uninominali.

PREFERENZE:

ogni lista è composta da un capolista e da un elenco di candidati in ordine alternato di genere. Il capolista è bloccato e l'elettore può indicare fino a 2 preferenze, purché i candidati siano di genere diverso. I candidati possono presentarsi in più collegi fino a un massimo di 10.

SOGLIE DI SBARRAMENTO:

le liste devono ottenere il 3% dei voti validi. Anche i partiti coalizzati che non raggiungono la soglia del 3% contribuiscono a far ottenere il premio di maggioranza, ma non ottengono seggi. Le minoranze linguistiche devono ottenere il 20% dei voti validi nelle circoscrizioni in cui è presentata la lista.

PREMIO DI MAGGIORANZA:

alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti sono attribuiti 340 seggi.

DOPPIO TURNO:

se nessuna lista ottiene il 40% dei voti validi, è previsto un turno di ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Non sono previsti apparentamenti. Indipendentemente dal risultato ottenuto, la lista con il maggior numero di voti che supera la soglia del 40% ottiene il premio di maggioranza.

ATTRIBUZIONE SEGGI:

i seggi spettanti a ciascuna lista sono distribuiti sul territorio in proporzione ai voti ricevuti, prima nelle regioni e poi nei collegi.

CITTADINI ALL'ESTERO:

possono votare i cittadini italiani all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche.

FIG. 5 - L'ITALICUM



LE ACLI E L'ITALICUM

Le Acli fin dall'introduzione del *Porcellum* hanno sostenuto che non fosse una legge elettorale adeguata a garantire la rappresentanza e la trasparenza nel rapporto elettore/eletto. Anche rispetto all'*Italicum* esprimono alcune riserve, sottolineando peraltro che anche a questa riforma elettorale manca un tassello fondamentale: una legge sui partiti che ne garantisca la democrazia interna e ne limiti derive liberistiche e plebiscitarie. Ma, soprattutto, le Acli ribadiscono che nessuna riforma del sistema di voto può garantire stabilità di governo e, soprattutto, decisioni di qualità:

"Le Acli ritengono che nessun sistema elettorale può sostituirsi ad un progetto politico, che costituisce l'elemento sul quale le coalizioni si uniscono o si infrangono. Se, infatti, l'obiettivo della nuova legge elettorale, qualunque essa sia, è d'ottenere una maggioranza certa e matematicamente sicura il minuto dopo le elezioni, non c'è congegno elettorale che tenga. E non solo perché oramai l'elettorato italiano è diviso in tre aree, nessuna delle quali prevale rispetto alle altre, quanto piuttosto perché l'attuale forma di governo prevede il bicameralismo perfetto. [...] Per le Acli sarebbe invece auspicabile che il Parlamento lavorasse ad un'ipotesi di legge elettorale che garantisca, contemporaneamente e in modo equilibrato, la rappresentatività e la qualità della decisione politica e che offra condizioni di stabilità governativa". ("Cambiare la legge elettorale, riformare i partiti, rafforzare la democrazia", Documento della Direzione Nazionale del 22 gennaio 2014)

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, Perugia, 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", introducendo il sorteggio nella scelta.

FIG. 6 - IL CONSULTELLUM



LE SORGENTI DELLA SOVRANITÀ POPOLARE

Concludendo l'Incontro Nazionale di Studi delle Acli del 2016, il Presidente Roberto Rossini ha rilanciato il tema della necessità di una riforma del sistema elettorale accompagnata da una coerente legislazione sui partiti:

“La riforma dei partiti andrebbe fatta prima del referendum istituzionale. Perché l'inciso “per partecipare con metodo democratico a determinare la politica nazionale contenuto nell'art. 49/Cost. non può essere letto solo come fine, perché esso riguarda anche i mezzi. Sì, i partiti, perché anche la sola esistenza di una pluralità di partiti che partecipano, consente di determinare la politica nazionale con metodo democratico. Ma noi continuiamo a sottolineare che se si vuole determinare la politica nazionale occorre partecipare con metodo democratico, ovvero con modi di finanziamento e di selezione della classe dirigente entrambi chiari e trasparenti. Una maggiore trasparenza fa acquistare credibilità: si saprebbe chi finanzia e come sono spesi i finanziamenti, quale rapporto stabilire con le fondazioni collaterali e con quali modi consentire la propaganda e la comunicazione elettorale. Una maggiore credibilità fa acquistare fiducia: si saprebbe come si arriva a certe nomine o ad altre designazioni; si regolerebbero le primarie in modo serio, evitando che prima o poi qualcuno arrivi al... televoto; si rafforzerebbe l'istituzione partitica – con un chiaro statuto e modalità di ricambio della classe dirigente – evitando così ridicole scissioni. Se si pensa a come si è rafforzata l'istituzione comunale, ben al di là perfino delle sue reali possibilità, con una normazione adeguata e coerente, si capisce allora che la questione dei partiti è un elemento che concorre direttamente a creare bene comune. La riforma dei partiti è essenziale per tenere in vita la democrazia, renderla ancora interessante, stimolante, pulita. Ovvio che – a questo punto – si invochi anche noi una coerente modifica della legge elettorale. La legge elettorale non può limitarsi ad esprimere una governabilità, perché lo deve fare coerentemente con l'idea di rappresentanza che intende suggerire. A noi pare che oggi le sorgenti della rappresentanza siano (o forse occorrerebbe dire, potrebbero essere) tre: i partiti politici riformati, le organizzazioni della società civile, il territorio. (“Passione popolare. La democrazia scritta e quella che scriveremo”. Considerazioni (quasi) finali”, Relazione del Incontro nazionale di studi, Roma 17 settembre 2016)

Documentazione di approfondimento

[I sistemi elettorali](#) – Camera dei deputati

[I sistemi elettorali prima della legge n. 270 del 2005](#) – Senato della Repubblica

Focus Camera dei deputati

[Slides Italicum](#)

[La proposta approvata dalla Camera in prima lettura](#), 31 marzo 2014

[La sentenza 1/2014 e la relazione della Corte costituzionale](#), 31 marzo 2014

Dossier Camera dei deputati

[Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati](#), D.Lgs. 7 agosto 2015, n. 122 *Servizio Studi - Collana: Atti del Governo n°193/4, pubblicato il 16 settembre 2015*

[Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati](#), Note sulla composizione dei collegi e cartografia

Servizio Studi - Collana: Atti del Governo n°193, pubblicato il 15 luglio 2015

[Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati](#), Elenco dei Comuni

Servizio Studi - Collana: Atti del Governo n°193/1, pubblicato il 15 luglio 2015

[Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati](#), I comuni di Torino, Milano, Roma e Napoli

Servizio Studi - Collana: Atti del Governo n°193/3, pubblicato il 28 luglio 2015

[Il sistema di elezione del Parlamento nazionale. L'evoluzione normativa e la disciplina vigente. II edizione](#), Schede di lettura

Servizio Studi - Collana: Documentazione e ricerche n°272, pubblicato il 16 gennaio 2017

[Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario](#), di Beniamino Caravita, 25 gennaio 2017

A cura del **Dipartimento Istituzioni**
Simone Cittadini, Vincenzo Menna e Marta Simoni



www.acli.it

Via G. Marcora 18/20 Roma

Coordinamento editoriale Vincenzo Mulè
Dipartimento Comunicazione - comunicazione@acli.it - 065840473