

IL “ROSATELLUM” ALLA PROVA. UN SISTEMA ELETTORALE INADEGUATO

1. Prima del “rosatellum”: l’incostituzionalità del “porcellum”

Nel 2014, a seguito del pronunciamento della Corte Costituzionale che aveva dichiarato incostituzionale il porcellum in alcune parti, era diventata necessaria l’approvazione da parte del Parlamento di un nuovo sistema elettorale.

La Corte Costituzionale aveva ritenuto che nel *porcellum* “non subordinando l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti (potenzialmente anche molto modesta) in una maggioranza assoluta di seggi” si sarebbe potuta ottenere “irragionevolmente una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica.”

Ancora, la Corte aveva accolto la richiesta dei cittadini ricorrenti perché:

“La previsione dell’attribuzione del premio di maggioranza ... comprometterebbe poi l’eguaglianza del voto e cioè la «parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso», in violazione dell’art. 48, secondo comma, Cost., tenuto conto che la distorsione provocata dalla predetta attribuzione del premio costituirebbe non già un mero inconveniente di fatto, ma il risultato di un meccanismo irrazionale poiché normativamente programmato per tale esito”.

Nel *porcellum* verrebbero meno i principi costituzionali del “suffragio «diretto» per l’elezione dei deputati e senatori”, del “voto ... personale e libero” e il diritto del popolo alla “scelta del corpo legislativo”. Infatti, “non consentendo all’elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito, cui è rimessa la designazione dei candidati, renderebbero il voto sostanzialmente “indiretto”, posto che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale e che l’art. 67 Cost. presuppone l’esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori. Inoltre, sottraendo all’elettore la facoltà di scegliere l’eletto, farebbero sì che il voto non sia né libero, né personale”.

2. Prima del “rosatellum”: L’Italicum

La legge 6 maggio 2015 n.52, “Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei Deputati”, non è mai entrata in vigore. Frutto dell’accordo fra i due principali partiti presenti nel Parlamento, PD e Forza Italia, non è stato mai utilizzato sia perché questo sistema era stato elaborato in previsione della trasformazione del Senato (prevista nella legge di riforma costituzionale bocciata dagli elettori nel dicembre 2016), sia dal pronunciamento della Corte Costituzionali su alcuni punti della legge. In ogni caso, l’Italicum sarebbe dovuto entrare in vigore non immediatamente alla sua approvazione (ovviamente in caso di ricorso anticipato alle urne) ma a partire dal 1° luglio 2016, cioè quando sarebbe stato definito il nuovo assetto costituzionale senza un Senato eletto direttamente dai cittadini ma attraverso una elezione indiretta.

L’Italicum può essere definito un sistema proporzionale, con un eventuale secondo turno, con premio di maggioranza. Questi i punti principali previsti nella legge:

- il partito più votato complessivamente, al primo turno, se supera il 40% dei voti validi ottiene un premio di maggioranza; in caso contrario, se nessun partito supera il 40%, i due partiti (‘liste’) più votati accedono ad un secondo turno (ballottaggio). In entrambi i casi, primo o secondo turno, il premio di maggioranza assicura al partito o ‘lista’ vincente il 55% dei seggi in Parlamento (Camera dei Deputati), e cioè 340 seggi. I partiti perdenti si ripartiscono i 278 seggi rimanenti sulla base della percentuale proporzionale dei voti presi. Altri 12 deputati sono eletti nelle circoscrizioni Estere, come oggi, per ottenere il totale definitivo di 630 seggi ($340+278+12=630$).
- È prevista una soglia di sbarramento fissata al 3% per l’accesso alla ripartizione dei seggi.
- Le liste sono parzialmente ‘bloccate’: in ognuno dei 100 collegi (ognuno con 6-7 seggi da assegnare) in cui è diviso il territorio italiano, i capilista possono candidarsi anche in 10 collegi (‘pluricandidature’), con possibilità di scelta su quale collegio essere eletti. I capilista vengono eletti immediatamente, mentre per tutti gli altri candidati valgono le preferenze (e cioè l’ordine di gradimento libero degli elettori), rispettando l’obbligo di alternanza di genere, quella uomo-donna, pena l’invalidità.
- L’elettore può esprimere due preferenze, la seconda sia di genere diverso dalla prima. Se le due preferenze sono per candidati dello stesso sesso, la seconda viene annullata. Le liste devono essere composte in modo da alternare un uomo ad una

donna. Nell'ambito di ogni circoscrizione i capilista di un sesso non possono essere superiori al 60% del totale.

Con questo sistema è stato reintrodotta il voto di preferenza, anche se parziale (si può esprimere una o due preferenze di "genere") perché il capolista non viene votato ma ottiene di diritto il primo dei seggi conquistato eventualmente dalla propria lista nel collegio.

La Corte Costituzionale con sentenza del 24 gennaio 2017 ha dichiarato incostituzionale tale legge nelle seguenti parti:

- Il ballottaggio può permettere anche a chi ha avuto pochi voti di ottenere il premio, stravolgendo le intenzioni degli elettori manifestate al primo turno;
- Per quanto riguarda i capilista: candidando la stessa persona come capolista in più collegi si affida all'eletto "il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore, determinando una distorsione del suo esito".

3. Il funzionamento del Rosatellum

A causa di queste nuove censure della Corte Costituzionale e considerata l'imminenza dello scioglimento delle Camere, il Parlamento si è trovato nelle condizioni di dover approvare in tempi stretti una nuova legge oppure andare al voto con le precedenti leggi adattate dal pronunciamento della Corte sia riguardo al porcellum che all'Italicum.

Il Rosatellum, legge 3 novembre 2017 n.165, è un sistema misto dato che il 36% dei seggi, pari a 232 su 630, viene assegnato con un sistema maggioritario e il restante 64% (398 seggi) con un sistema proporzionale.

Alla Camera i 630 seggi vengono assegnati:

- 232 in collegi uninominali (vince il candidato che ottiene il maggior numero di voti) + 6 per il Trentino, 2 per il Molise e 1 per la Valle d'Aosta;
- 386 in piccoli collegi plurinominali;
- 12 nella circoscrizione estero.

Per la parte maggioritaria, nei 232 collegi uninominali si adotta un sistema plurality (vince il candidato più votato). I candidati del maggioritario possono essere espressione di un solo partito o di una coalizione formata da più partiti. Nessuno può essere candidato in più di un collegio uninominale.

I partiti potranno presentarsi da soli o in coalizione. La coalizione è unica a livello nazionale per più liste. Le dichiarazioni di collegamento devono essere reciproche. I partiti o le coalizioni di liste dovranno depositare, contestualmente al deposito del contrassegno elettorale, il programma con l'indicazione del candidato premier.

Per la parte proporzionale, la ripartizione dei seggi tra le liste avviene su base nazionale (vengono sommati i voti ottenuti dalle liste nei collegi plurinominali).

I collegi plurinominali sono formati dall'accorpamento di più collegi uninominali (da 3 a 8).

Le liste sono bloccate e corte (da 2 a 4 candidati).

La legge stabilisce delle soglie di sbarramento:

- 3% su base nazionale sia alla Camera che al Senato;
- 10% per le coalizioni (all'interno delle quali almeno una lista deve aver superato il 3%).

Se una lista non raggiunge il 3% ed è parte di una coalizione i voti vengono "dirottati" al partito prevalente all'interno dell'alleanza. Se i voti per una lista sono inferiori all'1% non saranno conteggiati.

Il Rosatellum prevede inoltre le quote rosa ovvero vieta che uno dei due sessi possa rappresentare più del 60% dei candidati di un listino e dei capilista di un singolo partito in tutto il Paese. Di fatto, su un listino proporzionale di tre nomi il rapporto deve essere 2 a 1 o favore degli uomini o a favore delle donne.

È prevista la pluricandidatura. È possibile presentarsi in un solo collegio uninominale e contemporaneamente in più collegi plurinominali, fino a un massimo di 5. Nel caso di più elezioni, prevale la conquista del seggio nel maggioritario, mentre in caso di più aggiudicazioni del seggio nei collegi plurinominali, il seggio assegnato sarà quello del collegio dove la lista ha ottenuto la più bassa percentuale di voti.

Per il Senato valgono quasi tutte le stesse regole della Camera ma con l'importante differenza, stabilita dalla Costituzione, che i seggi siano ripartiti su base regionale.

Questo sistema può influire sul comportamento elettorale attraverso il criterio di scelta del "voto utile". Favorisce, infatti, il "voto utile" la combinazione fra meccanismo maggioritario e l'impossibilità di votare in maniera «disgiunta» fra parte maggioritaria e parte proporzionale. In questo modo vengono, di fatto, penalizzati i piccoli partiti.

Nel 2008, la soglia di sbarramento e il comportamento elettorale improntato al «voto utile» provocarono l'uscita del Parlamento di piccoli partiti.

4. Incongruenze e criticità

Una convinzione molto diffusa fra gli addetti ai lavori, maturata all'indomani della nuova legge elettorale, è stata che nessuno dei soggetti in campo potesse ottenere la maggioranza dei seggi per formare un governo. Tale convinzione scaturiva dai risultati dei sondaggi che davano i tre maggiori contendenti sempre abbondantemente al di sotto

del 40% dei consensi. Qualche studioso si era anche azzardato a ipotizzare una soglia da superare per poter ottenere la maggioranza dei seggi. È l'ipotesi formulata da Salvatore Vassallo (repubblica.it 11 gennaio 2018), il quale ha sostenuto che un 38-39% dei voti ottenuto da uno dei "poli" in competizione e una distanza con il secondo classificato di circa 9 punti percentuali, avrebbe dato una maggioranza, seppure strettissima.

Al di là di queste ipotesi – che non si sono verificate e, comunque, difficilmente verificabili a priori - stante la difficile previsione nell'attribuzione dei seggi maggioritari, vi è una evidente incongruenza del sistema elettorale, nella parte maggioritaria, nel momento in cui favorisce l'aggregazione fra partiti (più partiti insieme dovrebbero avere più possibilità di conquistare l'unico seggio del collegio) ma non garantisce la formazione di una maggioranza formata dai soli partiti che fanno parte della stessa coalizione. Cioè, essendo la competizione effettiva fra più di due soggetti e non essendo previsto un premio di maggioranza per il partito o gruppo di partiti che ottiene più voti, l'esito elettorale difficilmente potrebbe determinare la formazione di una maggioranza. A meno che – cosa successa con il governo poi formatosi – dalle aggregazioni si ritorni alle formazioni singole che stipulano accordi con gli altri partiti concorrenti nelle elezioni. La conseguenza politicamente più rilevante vista dalla parte dell'elettore è che si sceglie un programma elettorale e una coalizione e, a risultato acquisito, una o più forze che fanno parte della stessa coalizione rinnegano quel programma proposto all'elettore per formare una nuova maggioranza con partiti diversi e obiettivi differenti da quelli proposti e votati dagli elettori. Viene tradita, così, la scelta dell'elettore che ha votato nel proporzionale il suo partito e nel maggioritario, magari, ha contribuito a far eleggere il candidato di un altro partito che ha formato, poi, una maggioranza con altri, venendo meno alla proposta iniziale della coalizione.

Nel meccanismo elettorale, inoltre, è stata aggirata, in più momenti, una delle prescrizioni della Corte Costituzionale che stabiliva che il legislatore dovesse dare all'elettore la possibilità di scegliere i propri candidati¹. La legge elettorale prevede la presenza di liste bloccate ma corte (cioè con pochi candidati) per venire incontro al suggerimento proposto dalla stessa Corte. Ma la stessa riforma ha previsto che un candidato nelle liste plurinominali (cioè, nella parte proporzionale del sistema) può presentarsi addirittura in 5 collegi ed essere contemporaneamente candidato in un collegio maggioritario. Vale a dire, i candidati che il partito deciderà di far eleggere avranno la quasi certezza di entrare nel Parlamento, potendo contare su più di un

¹ La Corte Costituzionale nella deliberazione del dicembre 2014 si era espressa negativamente sul meccanismo delle liste bloccate «nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza»

“paracadute” per l’elezione. Molte delle pluricandidature, inoltre, potrebbero risultare un “imbroglio” ai danni dell’elettore. Infatti, se prendiamo il caso di un candidato nel maggioritario che è contemporaneamente candidato in uno o più collegi plurinomiali, nel caso di vittoria nel maggioritario, lascerebbe l’eventuale suo seggio del proporzionale a chi lo segue nella lista breve bloccata. Cioè l’elettore che vota quel partito nel proporzionale perché ha in lista un candidato prescelto, si ritrova ad avere votato formalmente non per il suo rappresentante, dato che al posto del candidato prescelto è andato un altro. È successo, ad esempio, che una candidata eletta nel maggioritario nel Trentino, sia risultata eletta anche in Sicilia, Lombardia e Lazio, cioè in altri cinque collegi. In teoria, gli elettori di questi 5 collegi hanno votato per far eleggere la candidata quale loro rappresentante, ma questo “privilegio” è toccato solo agli elettori del Trentino. Le pluricandidature possono, in parte, inficiare un importante elemento di novità introdotto nella riforma elettorale, vale a dire la rappresentanza di genere, con l’obbligo dei partiti di presentare candidati in ordine alternato nel genere e con almeno il 40% di capilista dello stesso sesso. Per cui presentando la stessa candidata come capolista in più collegi e risultando eletta più volte, nei collegi dove sarà eletta tranne uno, prenderanno il suo posto candidati di genere maschile. Cosicché quel minimo del 40% di rappresentanza al femminile potrà essere difficilmente rispettato. Ovviamente il rispetto di tale limite è affidato alla condotta della leadership dei partiti, poiché la legge fissa delle norme che “tecnicamente” possono essere aggirate dai partiti medesimi.

Altro limite imposto alla scelta dell’elettore è il voto “congiunto”, cioè il voto del maggioritario deve essere coerente con quello proporzionale. L’elettore che nel maggioritario vota un candidato, nel proporzionale può scegliere esclusivamente solo uno dei partiti che fanno parte della coalizione del candidato maggioritario votato. Nel caso di voto solo al candidato maggioritario, nel proporzionale il voto viene assegnato ripartendosi proporzionalmente (secondo le percentuali ottenute dalle singole liste) fra i partiti della coalizione. Nel caso l’elettore voti solo nel proporzionale per un partito, nel maggioritario il voto viene assegnato automaticamente al candidato della coalizione in cui è compreso il partito votato. Il voto disgiunto, come era previsto nel “mattarellum” alla Camera dove si votava con due distinte schede, avrebbe dato, oltre ad una maggiore flessibilità nella scelta individuale dell’elettore, un’opportunità di esprimere un voto “utile”. Questo a danno dei piccoli partiti in competizione da soli (soprattutto “Liberi e Uguali” e “Potere al Popolo”) che, esclusi dalla conquista dei seggi nel maggioritario, non hanno potuto beneficiare nel proporzionale dei voti di quegli elettori che hanno tentato di far valere il loro voto, scegliendo un candidato in grado di competere per la vittoria. Ma il

voto congiunto ha danneggiato, in parte, i candidati del maggioritario delle principali coalizioni. Si pensi ai candidati del PD che avrebbero potuto avere, con il voto disgiunto, un certo numero di consensi di elettori di sinistra che hanno votato, comunque, “Liberi e Uguali” e “Potere al Popolo”.

4. I risultati elettorali

Con ogni probabilità, anche un sistema elettorale completamente maggioritario non avrebbe fornito una maggioranza. Infatti, le percentuali dei soli seggi maggioritari alla Camera sono le seguenti:

Tab.1 – Camera 2018 – Voti e seggi maggioritario

Partiti	% voti	Seggi uninom.	% seggi
Centrodestra	37,0	111	48,1
M5S	32,7	92	39,8
PD	22,9	28	12,1

Cioè nessun partito o schieramento avrebbe superato il 50%, nonostante il PD sia risultato vincente solo nel 12,1% dei collegi, favorendo, così, le due prime formazioni, centrodestra e M5S. E' l'effetto della competizione a tre che può essere risolta a favore di una maggioranza solo con una forzatura a scapito della rappresentanza quale poteva essere il premio di maggioranza nel “porcellum” o nell’italicum” con quest’ultimo che prevedeva addirittura il ballottaggio fra i primi due partiti nel caso nessuno avesse raggiunto una consistente soglia. Nel maggioritario sono stati assegnati 37,4% dei seggi e l'effetto ai fini della formazione di una maggioranza che uscisse dalle urne è abbastanza annacquato.

Osservando, invece, la disproporzionalità complessiva di ogni singolo schieramento, notiamo che l'effetto maggioritario risulta ancora meno evidente.

I partiti del centrodestra ottengono in seggi 5,5 punti percentuali in più rispetto ai voti, il M5S 3,8 punti mentre PD e liste di centrosinistra in seggi perdono 3,1 punti. Probabilmente un risultato simile in fatto di disproporzionalità si sarebbe potuto ottenere con un semplice sistema proporzionale combinato con un’alta soglia di sbarramento.

Tab. 2 – Camera 2018 – Voti e seggi maggioritario, proporzionale

Partiti	% voti	Seggi uninom.	% seggi	seggi plurin.	% seggi	seggi tot.	% seggi tot.
Centrodestra	37,0	111	48,1	151	39,1	262	42,5
M5S	32,7	92	39,8	133	34,5	225	36,5
PD - Centrosinistra	22,9	28	12,1	88	22,8	116	19,8
Liberi e Uguali	3,4	0	0,0	14	3,6	14	2,3
	96,0	231	100,0	386	100,0	617	100

Considerato il clima d'opinione della vigilia delle elezioni, con la convinzione di addetti ai lavori e di semplici elettori che nessuno schieramento o partito avrebbe potuto raggiungere la maggioranza dei seggi, il “voto utile” – inteso, in questo caso, come il voto strategico a favore del partito che pur non essendo il preferito avrebbe potuto vincere le elezioni conquistando la maggioranza assoluta dei seggi – probabilmente ha funzionato poco. Ed il voto utile e strategico è stato utilizzato molto poco anche nei singoli collegi maggioritari, considerato soprattutto l'esito dei candidati del centrosinistra nel maggioritario che, presumibilmente, non hanno usufruito dei voti di elettori tendenzialmente orientati per i partiti di sinistra e praticamente esclusi dalla competizione maggioritaria.

A proposito dei candidati del maggioritario diversi indizi ci portano a considerare che essi hanno inciso poco sulla loro prestazione. La vastità dei collegi (circa 200.000 elettori alla Camera ed il doppio al Senato) hanno reso molto faticosa la campagna elettorale dei singoli, oltretutto la campagna a livello di collegio è stata quasi del tutto oscurata dalla campagna condotta sulle televisioni nazionali. Questo ci spiega l'omogeneità del voto, seppure per grandi zone, ed alcune grandi sconfitte, o i pochi consensi, di candidati ritenuti eccellenti. I collegi cosiddetti “sicuri” lo erano per la tradizione politica del territorio, non certamente per la presenza di un candidato ritenuto “forte”. Il valore aggiunto del candidato nel collegio uninominale si può riscontrare solo in pochissimi casi, come i due collegi campani dove erano presenti i leader del M5S, Luigi Di Maio e Roberto Fico che hanno ottenuto percentuali di voti superiori al 50% e molto più alte rispetto agli altri collegi.

In uno studio condotto nei collegi uninominali del meridione (De Luca 2018), in tre dei quattro collegi vinti dal centrodestra ai danni del M5S, ha contato la presenza di “quel” determinato candidato, a volte con l'involontario aiuto del candidato di centrosinistra che ha “sottratto” voti al M5S. Emblematico il caso del collegio di Gioia Tauro-Locri in Calabria nel quale il candidato del centrodestra vince con il 42,5%, ben 10 punti percentuali rispetto alla media della regione ottenuta dal centrodestra, e staccando di 8

punti il candidato del M5S. Significativo i risultati (superiore al 50-60%) che il candidato eletto nel collegio ottiene in alcuni comuni, anche di una certa grandezza. Questo è uno dei pochi casi in cui il candidato ha contato per l'affermazione, seppure non doveva essere considerato un candidato di esperienza e noto alla gran parte degli elettori. Pur non riuscendo a vincere nel collegio, alcuni candidati riescono ad ottenere risultati di gran lunga migliori rispetto alla media ottenuta dallo schieramento nella stessa circoscrizione².

I candidati del proporzionale probabilmente hanno contato ancora meno dei candidati del maggioritario. In qualche caso hanno contato anche in senso negativo, vale a dire qualche elettore non se l'è sentita di votare per una lista che aveva un candidato, a suo giudizio, "impresentabile". Che i candidati, in generale, non abbiano contato più di tanto lo possiamo rilevare anche da quanto successo in casa M5S con candidati "rimossi" dai vertici del partito a causa di alcuni precedenti di questi candidati non in linea con il codice etico del movimento e venuti a conoscenza dopo la presentazione formale dei candidati, e votati ugualmente ed eletti. Cioè gran parte degli elettori, nonostante le liste corte, non sapeva chi fossero i candidati del proprio collegio, per cui si deduce che il criterio di scelta è stato esclusivamente per un partito e non per il candidato (leader del partito esclusi).

Anche il buon proposito contenuto nella legge di favorire l'elezione di più donne è rimasto tale se consideriamo che le donne elette alla Camera corrispondono al 29,4% del totale e al Senato al 27,3%, più o meno le stesse percentuali della passata legislatura. Come abbiamo visto i paletti imposti dalla legge per favorire una maggiore presenza di donne in Parlamento sono stati aggirati dai partiti che, forse più che nel *porcellum*, hanno formato un parlamento di rappresentanti di nominati più che di eletti.

² In Campania si registrano alcuni casi interessanti come in due collegi di Napoli dove il PD candida Paolo Siani e Marco Rossi Doria, conosciuti ai più come esponenti della società civile, che ottengono entrambi il 21% dei voti rispetto all'11% e al 14% ottenuto dagli altri due candidati dei collegi di Napoli centro. L'altro caso interessante in Campania è quello del collegio di Agropoli dove un "campione delle preferenze" del PD, Francesco Alfieri, ottiene un buon 26,5% favorendo, così, la vittoria della candidata del centrodestra ai danni della candidata del M5S.