

# Una legge elettorale per il premierato

di Tommaso Edoardo Frosini

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Napoli “Suor Orsola Benincasa”



# Una legge elettorale per il premierato

**di Tommaso Edoardo Frosini**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Napoli “Suor Orsola Benincasa”

Quale legge elettorale con il premierato? Se lo chiedono in molti ma ancora non c'è una risposta. Certo, è pure vero che una legge elettorale per le Camere si potrà fare solamente dopo che sarà stata approvata la riforma costituzionale del premierato. Ed è bene che non venga formalmente presentata contestualmente alla modifica costituzionale. Si finirebbe per sovraccaricare oltremodo il voto referendario sul premierato (qualora ci fosse), che così rischierebbe di diventare, implicitamente, un voto anche, se non soprattutto, sulla legge elettorale. Come fu con il *referendum* costituzionale del 2016. Dove il *referendum* sulla modifica del bicameralismo, sebbene più volte invocata e auspicata in tutte le proposte di riforma della costituzione, si mescolò e si confuse con la legge elettorale cd. “italicum”, ritenuta incostituzionale perché lesiva della rappresentatività. Come poi avvenne per decisione della Corte costituzionale con sentenza n. 35 del 2017. Altra questione è quella sulla distorsione del voto referendario, il quale anziché essere sulla costituzione viene fatto diventare un voto pro o contro il governo. Questo però attiene alle dinamiche politiche, che nessun legislatore potrà mai normare.

C'è tempo per ragionare e progettare. Una cosa è certa: la legge elettorale dovrà favorire il formarsi di una maggioranza collegata al presidente del Consiglio dei ministri eletto direttamente. È inimmaginabile uno scenario che preveda un *premier* eletto, espressione di una certa coalizione politica, con un parlamento frammentato non composto maggioritariamente da parlamentari della stessa lista o coalizione di liste del candidato destinato alla guida del governo. È questo il rischio Israele, dove venne introdotta l'elezione diretta del *premier* ma con un sistema elettorale per la *Knesset* (il parlamento) di tipo proporzionale. Che ha spagliato le forze politiche e non ha consentito il formarsi di una maggioranza stabile. Soprattutto per questo il premierato israeliano ha fallito. La lezione che si ricava anche da questa esperienza è che si deve progettare una legge elettorale che sia consequenziale al premierato. L'una deve stare all'altro come la buccia al frutto.

Si evoca pertanto il premio di maggioranza quale meccanismo che favorirebbe le liste collegate al *premier* eletto. Su questa tecnicità elettorale incombono le pronunce della Corte costituzionale, che dichiarò incostituzionali le leggi elettorali del cd. “porcellum” e del cd. “italicum”. Perché non prevedevano una soglia massima e una minima al fine di garantire la rappresentanza. Decisioni che, allo stato, non è possibile aggirare. Anche se non è detto che la Corte costituzionale non possa cambiare orientamento



giurisprudenziale, tenuto conto che nel nostro ordinamento non esiste il vincolo del precedente. Si è pensato financo di inserire la legge elettorale con il premio di maggioranza in costituzione, per scongiurare lo scrutinio di costituzionalità. Di contro, qualcuno ha tirato fuori la storia giurisprudenziale dei principi supremi (quali?) che assumerebbero parametro anche per le leggi costituzionali. Il vero argomento che sconsiglia la codificazione costituzionale della legge elettorale è il cd. “spettro di Weimar”, nella cui costituzione venne inserito il sistema elettorale (proporzionale) che fu una delle cause che portarono alla fine di quella Repubblica. Si verrebbe a determinare una difficoltà oggettiva di modificare la legge elettorale in quanto costituzionalizzata, qualora ci fosse l’esigenza di cambiarla. Specialmente se ci fosse un blocco politico parlamentare che ostacolerebbe il formarsi di nuove maggioranze politiche e quindi la nascita di un governo.

Un altro problema è il bicameralismo paritario, che obbliga a trovare uno stesso risultato elettorale per la Camera e per il Senato per ovviare al rischio di avere due Camere con maggioranze diverse. L’aver abbassato l’età per votare al Senato, con l. cost. n. 1 del 2021, alla maggiore età come alla Camera potrà favorire un risultato più equilibrato. Perché lo stesso elettore potrà votare, in linea di massima, nello stesso modo per entrambi i rami del parlamento. E si potrà avere un’unica scheda per il voto della Camera e del Senato, tenuto conto che l’elettorato è lo stesso.

Un ulteriore problema è stato sollevato. Riguarda gli italiani che votano all’estero e che hanno diritto anche a una loro rappresentanza parlamentare. Si sostiene che il loro voto alteri il voto nazionale. È una mera ipotesi ma bisogna tenerne conto. Ma l’imprevedibilità delle scelte elettorali degli italiani che votano all’estero ci sarà sempre. Visto e considerato che le candidature dei parlamentari eletti nelle circoscrizioni estero rispondono non tanto alle logiche della politica nazionale, piuttosto a logiche “opache”, perché riferite a relazioni personali che si instaurano in quelle particolari circoscrizioni elettorali, vastissime e quindi difficilmente circoscrivibili politicamente.

E allora, quale legge elettorale per la forma di governo del premierato elettivo?

*Voglio qui avanzare una proposta:* tornare al cd. “Mattarellum”, la legge elettorale del 1993 (n. 276 e 277), sia pure riveduto e aggiornato. È opinione comune che si tratti della migliore legge elettorale tra le tante sperimentate nel nostro sistema istituzionale. Che dovrebbe avere anche una sua adesione bipartisan e soprattutto scongiurare una censura di costituzionalità. Gli italiani, peraltro, conoscono bene questa legge elettorale per averla praticata e (credo) apprezzata per una dozzina di anni (1993-2005). La legge prevedeva di assegnare il 75 % dei seggi di Camera e Senato con il metodo del maggioritario uninominale e il restante 25% con il metodo proporzionale. Basterebbe fare una piccola modifica, rispetto al criterio di assegnazione dei seggi nella parte residuale del 25 %. Il quale verrebbe assegnato, in parte o per intero, soltanto alle forze politiche collegate al presidente del Consiglio dei ministri eletto, al fine di raggiungere



il 55% dei seggi e ottenere così una maggioranza parlamentare certa e stabile. Se non venisse utilizzato l'intero 25% per ottenere la maggioranza del 55%, allora la rimanente percentuale potrebbe essere distribuita proporzionalmente tra tutte le forze politiche che hanno eletto parlamentari nei collegi uninominali. Peraltro, proprio la previsione dei collegi uninominali ovierebbe a quella orrida pratica delle liste bloccate. In questo modo, invece, l'elettore tornerebbe davvero a scegliere il parlamentare. Una competizione aperta fra candidati nei singoli collegi uninominali, che valorizzerebbe le candidature favorendo così l'elettore nella scelta di quel candidato ritenuto il più adatto a rappresentare la Nazione.

Ricapitolando: 300 deputati su 400 verrebbero eletti con il maggioritario nei collegi uninominali, e così 150 senatori su 200. Il restante dei parlamentari (100 alla Camera e 50 al Senato) verrebbero assegnati, in maniera proporzionale, alle sole liste collegate al candidato *premier* eletto direttamente. Fino a raggiungere il 55% dei seggi parlamentari. Se questa soglia venisse comunque raggiunta con il solo metodo maggioritario allora il residuo 25 % verrebbe distribuito proporzionalmente, in parte o tutto, tra le forze politiche che hanno eletto i propri rappresentanti in uno o più collegi uninominali.

Infine, si tratta di un sistema elettorale che ben si adatterebbe sia con l'elezione a turno unico del *premier* sia con il ballottaggio. Nel primo caso, il "premio" del 25% (o meno) verrebbe assegnato subito alle forze politiche che appoggiano il *premier* eletto. Nel secondo caso, invece, al secondo turno, cioè dopo l'esito finale delle votazioni di ballottaggio.

È una proposta che potrebbe trovare consenso sia nella maggioranza sia nell'opposizione. Se è vero come è vero che il premierato deve valere per il futuro del paese e per la sua governabilità.