

QUALE SISTEMA ELETTORALE PER IL PREMIERATO? DILEMMI E  
PROSPETTIVE

ALESSANDRO CHIARAMONTE\*

**Sommario**

1. Premierato e sistema elettorale. – 2. Il sistema di elezione del Presidente del Consiglio. – 2.1 Vincoli e opzioni. – 2.2 La formula della maggioranza assoluta con doppio turno. – 2.3 Alcune alternative. – 3. La riforma elettorale di Camera e Senato. – 3.1 Previsioni costituzionali. – 3.2 La questione del premio di maggioranza. – 3.3 Modelli e meccanismi. – 4. Per concludere.

**Abstract**

*The essay discusses the relationship between the premierate reform and the new electoral system, which is required by the reform itself for the election of the Prime Minister and for the allocation of a majority of seats that can form the parliamentary base of support for his government. If the fundamental ingredients of the premierate have been defined in the constitutional revision bill. Nothing is known, on the other hand, about the electoral system, which, although deferred to a separate discipline in ordinary legislation, remains decisive for an overall assessment of the new institutional framework.*

**Suggerimento di citazione**

A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore ordinario in Scienza politica nell'Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [alessandro.chiaramonte@unifi.it](mailto:alessandro.chiaramonte@unifi.it).

### **1. Premierato e sistema elettorale**

Il 18 giugno 2024 il Senato ha approvato in prima deliberazione il disegno di legge costituzionale recante «Modifiche della Parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica». Qualora infine definitivamente approvata, il tratto distintivo di questa proposta di riforma sarà, come noto, l'introduzione del cosiddetto premierato. Senza voler entrare nel dibattito circa la sua connotazione di forma di governo distinta o meno dal parlamentarismo, o circa le specifiche modalità con cui esso è stato (sin qui) congegnato e delle (ancora) possibili varianti, occorre rilevare che è opinione diffusa e condivisa che una valutazione complessiva sul premierato non possa prescindere dal modo in cui l'elezione diretta del presidente del Consiglio si coniugherà ad una legge elettorale coerente con questo nuovo assetto. Tuttavia, al di là dei principi richiamati nello stesso testo di revisione costituzionale, ad oggi non è dato ancora sapere quali siano le effettive proposte in campo.

Ragioni di tattica politica, infatti, hanno suggerito ai partiti della maggioranza parlamentare di procedere in una prima fase alla discussione sulla riforma costituzionale in senso stretto, evitando di concentrarsi sul tipo di sistema elettorale al quale essa dovrà comunque associarsi. Ciò ha forse contribuito a ridurre gli attriti tra i partiti tendenzialmente favorevoli al premierato e ad arrivare in tempi ragionevolmente brevi ad una prima approvazione del testo al Senato, ma di fatto ha anche rinviato la discussione di un aspetto fondamentale dello stesso premierato. Non si può infatti prevedere il suo funzionamento in pratica, né gli effetti che avrà sul contesto politico-partitico, senza conoscere in dettaglio la relativa disciplina elettorale.

Su questa questione, i nodi da sciogliere sono molteplici. Il primo riguarda proprio le modalità di elezione del Presidente del Consiglio. Quale sarà la formula elettorale prescelta? In questo caso le soluzioni possibili non sono così tante, ma la preferenza per l'una o per l'altra, oltre a non essere affatto scontata, è tutt'altro che irrilevante nelle sue implicazioni, anche e soprattutto in merito alla capacità di dar voce agli elettori e, dunque, alla legittimità democratica.

Il secondo nodo da sciogliere, questo molto più aggrovigliato, è quello dei sistemi elettorali per la Camera e per il Senato. Prima ancora della formula, qui occorre capire se l'elezione del Presidente del Consiglio e l'elezione dei parlamentari, oltre ad essere contestuali, debbano anche necessariamente connettersi l'una all'altra, in maniera tale che i risultati della prima si riflettano sulla distribuzione dei seggi nella seconda, e, se così, in che modo. Va da sé che, secondo la proposta di riforma costituzionale in questione, i principi cui la legge elettorale dovrebbe ispirarsi sembrano rinviare all'adozione di un sistema a premio di maggioranza, ma è da chiarire in che modo l'attribuzione del

premio si configuri e, soprattutto, se possa o debba trattarsi di un sistema elettorale *majority-assuring*, volto cioè ad assicurare al partito o allo schieramento vincente una maggioranza assoluta di seggi.

Qui cercheremo di analizzare i nodi di cui si è appena detto, senza pretesa di esaustività, ma mettendo in evidenza i rispettivi contorni, le relative criticità e le soluzioni compatibili, così da prefigurare come questi sistemi elettorali verrebbero a configurarsi a seconda delle decisioni prese in merito ad essi. Lo faremo da una prospettiva prevalentemente politologica, ma sarà ineludibile quantomeno accennare ai profili di costituzionalità che, in più circostanze, l'adozione di determinati meccanismi istituzionali solleva.

## 2. Il sistema di elezione del Presidente del Consiglio

### 2.1 Vincoli e opzioni

Per quanto riguarda il metodo di elezione del Presidente del Consiglio, il testo della riforma costituzionale approvato in prima deliberazione al Senato recita, all'art. 5 (Modifica dell'articolo 92 della Costituzione), che «il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto», che «le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente», che «la legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio» e, infine, che «il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura». Dunque, il Presidente del Consiglio è eletto direttamente dai cittadini, in elezioni che si svolgono contestualmente a quelle parlamentari, ed è inoltre membro eletto della Camera in cui concorre come candidato. Per il resto, che è il più, si rinvia ad una legge che disciplini appunto le modalità di elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere, la cui approvazione è condizione imprescindibile per l'entrata in vigore della nuova legge costituzionale (art. 8).

L'elezione diretta di una carica monocratica, come quella di capo dello stato o di capo di governo, non può che avvenire attraverso l'applicazione di una formula maggioritaria. Si possono però individuarne almeno quattro distinti tipi: 1. il sistema a maggioranza relativa in un turno di votazione (*plurality*), con il quale è eletto il candidato che riceve il maggior numero di voti; 2. il sistema a maggioranza assoluta, con cui è eletto il candidato che riceve più del 50% dei voti, con eventuale secondo turno di ballottaggio (*majority-runoff*) a cui accedono i due candidati più votati al primo turno; 3. il sistema a maggioranza più che relativa (*plurality plus*), con cui si elegge al primo turno il candidato che supera una determinata soglia di voti, inferiore al 50%, ovvero si procede ad un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati qualora tale soglia non sia stata raggiunta; 4. il sistema di voto alternativo, che prevede, da parte di ciascun elettore, un ordinamento di preferenze che vengono poi

trasferite tra i candidati in lizza fino a quando uno di essi abbia ottenuto la maggioranza assoluta di voti (*instant-runoff*).

Per ciascuno dei quattro tipi sopra delineati vi sono numerose varianti. Ad esempio: il sistema a maggioranza relativa (1.) può essere accompagnato da una clausola di validità dell'elezione quale il conseguimento di una percentuale minima di voti da parte del candidato più votato o di partecipazione; il sistema a doppio turno (2.) può consentire l'accesso al secondo turno a tutti quei candidati che superano una certa quota di voti e, se più di due, ammettere dunque l'esito di una elezione senza la maggioranza assoluta (in questo caso si parla di *majority-plurality*); il sistema a maggioranza più che relativa (3.) può variare in funzione dell'effettiva soglia fissata per l'elezione al primo turno; il sistema di voto alternativo (4.), infine, può prevedere un trasferimento di voti tra tutti i candidati che vengono eliminati ad uno ad uno, oppure soltanto verso i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di prime preferenze.

L'analisi storica e comparata delle formule effettivamente utilizzate nei paesi del mondo che dal 1789 ad oggi hanno avuto una qualche forma di elezione presidenziale, mirabilmente compiuta da Cheibub, Limongi e Przeworski<sup>1</sup>, mette in luce come il sistema *plurality* a turno unico sia stata la regola prevalente fino agli anni '70 del secolo scorso, ma sia stato poi ampiamente superato dal ricorso a sistemi a doppio turno (eventuale), includendo in essi i tipi già esaminati del *majority-runoff* e del *plurality plus*. Il doppio turno è «oggi il sistema di gran lunga più frequente, utilizzato in circa il 60% dei paesi che tengono elezioni presidenziali. Alcuni paesi, tuttavia, non richiedono una maggioranza assoluta al primo turno. In Costa Rica, è sufficiente una maggioranza relativa superiore al 40%. Secondo la Costituzione argentina del 1994, per vincere al primo turno basta ottenere il 45% dei voti validi o il 40% con un margine del 10%. Inoltre, alcuni paesi (ad esempio, Kenya e Nigeria) impongono non solo una maggioranza assoluta al primo turno, ma anche condizioni sulla distribuzione geografica dei voti»<sup>2</sup>. Vale comunque la pena ricordare che vi sono ancora 23 stati nei quali si applica la formula *plurality* e che «circa un quarto delle elezioni che si svolgono in un solo turno produce un vincitore che ottiene meno della metà dei voti espressi dagli elettori»<sup>3</sup>.

## 2.2 La formula della maggioranza assoluta con doppio turno

Non è difficile comprendere perché, nel corso degli ultimi 50 anni, il sistema di doppio turno sia diventato il metodo più diffuso per l'elezione di un presidente. Si tratta infatti di un sistema che, salvo le varianti *plurality plus* e

<sup>1</sup> J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI, A. PRZEWORSKI, *Electing presidents: A hidden facet of democratization*, in «Presidential Studies Quarterly», volume 53, numero 4, pp. 476-500.

<sup>2</sup> J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI, A. PRZEWORSKI, *Electing presidents...*, cit.

<sup>3</sup> J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI, A. PRZEWORSKI, *Electing presidents...*, cit.

*majority-plurality*, richiede l'elezione a maggioranza assoluta dei voti, con la quale si fornisce all'eletto alla carica una legittimazione superiore a quella che gli verrebbe dall'applicazione della regola della maggioranza semplice. Alcuni studiosi si spingono fino al punto da ritenere che la maggioranza assoluta sia la sola regola che consenta di qualificare come «giusta» (*fair*) un'elezione presidenziale, ma per altri questo è piuttosto il frutto di una «mistica del maggioritario a maggioranza assoluta»<sup>4</sup>. In ogni caso, è certo che il presidente eletto con una maggioranza assoluta deve aver ottenuto un consenso ampio, superiore a quello ottenuto da tutti gli altri candidati congiuntamente considerati se eletto già al primo turno, ovvero superiore al candidato concorrente se eletto al ballottaggio. L'ampiezza del consenso necessario per essere eletti ha inoltre rilevanti implicazioni per la selezione e la qualità dei candidati alla carica, che, per prevalere, dovranno infatti essere in grado di attrarre anche «secondo» preferenze nell'eventualità di un secondo turno di votazione. Ne consegue, e non è cosa di poco conto, che il sistema maggioritario a doppio turno scoraggi la partecipazione di candidati «estremisti», o, se presenti, tenda a penalizzarli a vantaggio di quelli più centristi e moderati<sup>5</sup>.

La previsione di un ballottaggio ha il grande merito di rimettere in gioco le seconde preferenze di quegli elettori che al primo turno hanno sostenuto candidati poi rivelatisi minoritari, favorendo così una scelta più ponderata dell'eletto. Tuttavia, c'è chi la ritiene un limite, poiché richiede che gli elettori siano richiamati ad esprimersi in un secondo turno di votazione, di solito dopo una o due settimane dal primo, e ciò, a sua volta, potrebbe causare una sorta di *voter fatigue* e un aumento dell'astensione proprio nel momento decisivo. Nel contesto italiano, questa preoccupazione è stata più volte evocata dalle forze politiche di centro-destra, preoccupate di non poter eguagliare la capacità di mobilitazione delle forze politiche di centro-sinistra nel caso di un secondo turno ravvicinato al primo, prefigurando così per loro stesse un rendimento peggiore, pregiudicato da un astensionismo asimmetrico<sup>6</sup>. Tale

<sup>4</sup> Sul punto Rimando a M. DUMMET, *Voting Procedures*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

<sup>5</sup> È questa la lezione che, nel corso del tempo, ci ha insegnato soprattutto il caso francese e che è stata ben illustrata da Fischeella già molti anni fa: D. FISICHELLA, *The double-ballot as a weapon against anti-system parties*, in A. LIJPHART E B. GROFMAN, a cura di, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1984. Si veda anche A. BLAIS, *The Debate Over Electoral Systems*, in «International Political Science Review», 1991, volume 12, numero 3, pp. 239-260.

<sup>6</sup> Ancora recentemente, al termine della tornata di elezioni amministrative di giugno 2024, il Presidente del Senato Ignazio La Russa, esponente di Fratelli d'Italia, è tornato sul punto, attaccando il doppio turno così come attualmente concepito. Ha infatti dichiarato che «il doppio turno non è salufico e anzi incrementa l'astensione. Dal 62,83% del primo turno, si è scesi molto sotto il 50% e cioè al 47,71%. In qualche caso, si viene eletti con solo il 20% dei voti degli aventi diritto. A volte, viene addirittura eletto chi ha meno voti assoluti di quanti ne ha avuti l'avversario al primo turno. Inaccettabile». Dunque, secondo La Russa, «occorre ripensare a una legge elettorale per le amministrative, magari seguendo l'esempio del doppio turno siciliano o inserendo idonei correttivi per evitare storture

preoccupazione aveva certamente fondamento all'epoca dei partiti di massa e forse fino a venti anni fa, ma appare decisamente esagerata nella contingenza politica corrente, che – come dimostrano le elezioni del sindaco nei comuni con più di 15.000 abitanti – possono sì essere caratterizzate da un astensionismo asimmetrico tra il primo e il secondo turno, ma, si badi bene, da un astensionismo che non colpisce più solo e sempre i candidati di un determinato schieramento, bensì di volta in volta, ed eventualmente, i candidati di quello schieramento che è maggiormente in difficoltà nel clima generale dell'opinione pubblica.

### 2.3 Alcune alternative

In realtà, la regola della maggioranza assoluta e l'esigenza, se percepita come tale, di svolgere l'elezione in un turno solo non sono necessariamente in contraddizione l'una con l'altra. Possono stare insieme se si utilizza un sistema come il voto alternativo, che prevede un ordinamento di preferenza sui candidati in competizione da parte di ciascun elettore<sup>7</sup>. In altri termini, gli elettori votano esprimendo un numero progressivo da 1 a  $n$  in corrispondenza di ciascuno degli  $n$  candidati a seconda della graduatoria di preferenza che formulano su di essi. In alternativa, come è possibile fare nel caso delle elezioni parlamentari in Australia, accettano un ordinamento pre-compilato da parte di un partito esprimendo un solo segno nell'apposita casella sulla scheda. Il sistema di voto alternativo ha il vantaggio di processare un gran numero di informazioni che gli elettori rivelano con i loro ordinamenti di preferenza, alla ricerca di un candidato che sia davvero quello complessivamente preferito dalla collettività di riferimento, poiché appunto per farlo si tiene conto non soltanto delle prime, ma anche delle seconde, terze,  $n$ -esime preferenze degli elettori fin quando necessarie per l'elezione di un candidato con la maggioranza assoluta.

Nonostante la semplificazione di poter optare per un ordinamento pre-compilato, nella sua variante australiana – che obbliga comunque ad ordinamenti di preferenza su tutti i candidati in lizza, a pena della nullità del voto – questa formula elettorale rimane piuttosto complessa e gli elettori meno sofisticati possono avere difficoltà a capire utilità e conseguenze della loro espressione di voto. Per questo motivo, è comprensibile che in Italia, nelle pur numerose occasioni del recente passato in cui si è discusso di riforme elettorali, questo tipo di sistemi a voto ordinale non sia mai stato preso in considerazione.

come queste e incrementare la partecipazione» (ANSA, 24 giugno 2024). Non è certo fuori luogo ritenere che La Russa si riferisse non soltanto alla legge elettorale dei comuni maggiori, ma anche a quella che dovrebbe accompagnare il premierato.

<sup>7</sup> Sul voto alternativo e sulle sue varianti, rimando a S. BOWLER, B. GROFMAN, a cura di, *Elections in Australia, Ireland, and Malta Under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.

Tuttavia, occorre rilevare che esistono delle varianti di questi sistemi che rendono più agevole l'espressione del voto e di più immediata comprensione il suo significato.

Tra di esse, vale la pena menzionare il voto supplementare (*supplementary vote*), utilizzato per eleggere i sindaci nel Regno Unito. Con questo sistema gli elettori votano per il loro candidato preferito, ma, qualora lo desiderino, possono anche votare per un ulteriore candidato come seconda preferenza. Se nessun candidato ottiene più del 50% dei voti, i primi due classificati vanno al ballottaggio e tutti gli altri candidati vengono eliminati. Il ballottaggio ha luogo istantaneamente, senza richiamare gli elettori alle urne. I due candidati che vi partecipano continuano a beneficiare dei voti di prima preferenza già espressi nei loro confronti, ma si vedono aggiunti, ognuno per la propria parte, i voti di seconda preferenza espressi dagli elettori dei candidati eliminati. Il candidato con il maggior numero di voti così contati viene dichiarato vincitore. I vantaggi del voto supplementare rispetto al voto alternativo sono che: 1. è più semplice per l'elettore; e 2. richiede (e valorizza) l'espressione di una sola seconda scelta secca invece di imporre la definizione di una graduatoria completa di tutti i candidati per i quali molti degli stessi elettori non hanno in realtà un ordine di preferenza chiaro e coerente. Va da sé, però, che nel caso del voto supplementare (diversamente dal voto alternativo) la maggioranza assoluta richiesta per l'elezione è calcolata non su tutti gli elettori che hanno espresso un voto valido, ma solo su quelli che hanno votato come prima o seconda preferenza i candidati andati al ballottaggio.

Un diverso compromesso tra la maggioranza necessaria per essere eletti e il ricorso ad un secondo turno di votazione è dato dalle formule elettorali *plurality plus*, che vincolano lo svolgimento del turno di ballottaggio a requisiti altri rispetto al solo mancato conseguimento della maggioranza assoluta al primo turno. In generale, tali requisiti sono funzionali a rendere più probabile l'individuazione di un vincitore già dal primo turno, anche se ciò va a parziale detrimento della base di consenso dello stesso vincitore e quindi del grado della sua legittimazione elettorale. Abbiamo già richiamato in precedenza alcuni esempi, quali i sistemi di elezione del Presidente in Costa Rica, Argentina, Kenya e Nigeria. Non occorre guardare tanto lontano per trovarne altri. In Toscana, secondo quanto previsto dalla legge regionale 26 settembre 2014, n. 51, è eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, se corrispondente a più del 40% del totale. Se così non è, allora si ricorre ad un turno di ballottaggio. La stessa regola si applica per l'elezione dei sindaci nei comuni siciliani con più di 15.000 abitanti, a norma della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17. In tutti questi casi, dunque, il ballottaggio si svolge solo se al primo turno nessun candidato ha raggiunto una soglia pre-determinata, tipicamente il 40% ovvero una soglia che può anche variare in

funzione del distacco tra la percentuale dei voti conseguita dai primi due candidati.

Quanto, infine, all'adozione della formula *plurality* pura, ossia il sistema a maggioranza relativa non accompagnato da alcuna soglia minima per la proclamazione del vincitore, negli ultimi 50 anni, come abbiamo visto in precedenza, essa è apparsa progressivamente meno preferibile delle alternative appena esaminate ai fini dell'elezione di una carica monocratica quale quella di capo di governo o capo di stato (diverso il caso di quella di presidente di regione, per la quale, ad esempio in Italia, essa è spesso utilizzata). Se si dovesse procedere in tale direzione, infatti, e nonostante i noti incentivi duvergeriani alla riduzione delle alternative in competizione, si rischierebbe di avere un presidente eletto con una maggioranza limitata, seppur relativa, con la conseguenza di indebolire la sua legittimazione popolare. In questo tipo di elezione, l'aver prevalso sugli altri candidati concorrenti non risulterebbe infatti sufficiente, anche nella percezione pubblica, a controbilanciare la circostanza che un'ampia maggioranza, potenzialmente dei due terzi ed anche oltre, non lo ha votato.

### 3. La riforma elettorale di Camera e Senato

#### 3.1 Previsioni costituzionali

Il testo della riforma costituzionale approvato in prima deliberazione al Senato dà indicazioni anche sulla legge elettorale di Camera e Senato. Sempre all'art. 5 (Modifica dell'articolo 92 della Costituzione), esso recita che «la legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche». Dunque, i principi cui il sistema elettorale dovrà attenersi sono quelli: 1. di garantire (attraverso un "premio") allo schieramento collegato al Presidente del Consiglio eletto una maggioranza di seggi sia alla Camera sia al Senato; e 2. di salvaguardare la rappresentatività delle forze politiche, con particolare riguardo per quelle che sono espressione di minoranze linguistiche<sup>8</sup>. I due principi in questione richiamano coppie concettuali note

<sup>8</sup> È interessante osservare che il testo fa riferimento ad un premio assegnato «su base nazionale» in entrambe le camere. Per chi ricorda la vicenda della riforma elettorale che portò all'approvazione della legge Calderoli (2005) si tratta di una svolta. Il tentativo allora esperito dai partiti di centro-destra di replicare al Senato il sistema a premio di maggioranza assegnato a livello nazionale già previsto alla Camera incontrò i rilievi di costituzionalità da parte del Presidente della Repubblica Ciampi, che, in ossequio ad una interpretazione restrittiva dell'art. 57 Cost. («il Senato è eletto su base regionale»), spinse i partiti a favore della riforma elettorale a cambiare il progetto originale (che prevedeva,



quali quella di governabilità e rappresentatività, ovvero, estensivamente, quella di maggioritario e proporzionale. La loro reciproca compatibilità è stata, ed è a tutt'oggi, oggetto di discussione. In Italia è stata anche oggetto di sentenze della Corte Costituzionale. Per comprendere quali meccanismi elettorali possano essere ritenuti (in)compatibili con il dettato della (proposta di) legge di revisione costituzionale, non potremo quindi fare a meno di entrare ancora una volta nel merito di un dibattito che, da molti punti di vista, ha una lunga storia, risalente e in parte sovrapponibile a quella dell'idea di rappresentanza.

Prima di farlo, però, conviene sottolineare un aspetto che può aiutare a dare senso alla norma appena citata. Lo spettro che aleggia nel testo è l'esperienza israeliana di premierato, in particolare la netta separazione in esso prevista tra l'elezione del *premier* e l'elezione dei rappresentanti alla Knesset. In quel contesto, tra il 1992 e il 2001, la presenza della doppia scheda e l'assenza di qualsiasi collegamento tra le due arene di competizione (quella per la *premiership* e quella parlamentare), lungi dal favorire un "trascinamento" del voto ai candidati (principali, ossia in grado di vincere) alla carica di capo del governo sul voto ai rispettivi partiti, hanno creato le condizioni per un significativo aumento della frammentazione parlamentare (possibile anche grazie al sistema proporzionale impiegato), che a sua volta si è riverberato, complicandolo, sul processo (post-elettorale) di formazione della maggioranza a sostegno del governo, tanto più che questa si doveva appalesare nel voto inaugurale di fiducia<sup>9</sup>. Il risultato è stato quello di maggioranze poco coese che hanno determinato una sostanziale debolezza dei governi: l'esatto contrario rispetto all'obbiettivo che la riforma del premierato si era prefissa, ossia proprio una maggiore

appunto, un premio nazionale anche al Senato, come alla Camera) e a inventarsi la formula dei premi regionali. Quest'ultima disposizione ha dimostrato tutti i suoi limiti nelle elezioni del 2013, quando, proprio in conseguenza di ciò, la distribuzione dei seggi tra Camera e Senato fu significativamente diversa. Dunque, l'applicazione di un premio di maggioranza a livello nazionale avrebbe ora il suggello di costituzionalità, non solo grazie a quanto previsto all'art. 5, ma anche per quanto previsto all'art. 6 del disegno di legge di revisione costituzionale, che modificherebbe l'articolo 57 della Costituzione, aggiungendo al primo comma, dopo «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero» le parole «e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92».

<sup>9</sup> Questa diagnosi del "fallimento" della riforma del premierato è sostanzialmente condivisa da molti studiosi del caso israeliano. Tra gli altri, qui segnalo E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in «Rivista italiana di scienza politica, Italian Political Science Review», volume 32, numero 2, 2002, pp. 239-268. Sempre con riferimento a Israele, e a rafforzare la diagnosi appena richiamata, Ottolenghi scrive: «La mancata comprensione dei rischi legati all'interazione tra voto parlamentare e per il Premier ha favorito l'approvazione di una riforma che, pur contenendo in termini generali gli elementi tipici del "governo di legislatura", era priva della componente ritenuta da molti come cruciale per il successo del sistema, e cioè una concomitante riforma elettorale per il parlamento che favorisse effetti aggreganti e di trascinamento, atti a creare maggioranze legate al Premier eletto» (p. 250).

stabilità ed efficacia decisionale del governo. Con l'aggravante che ad essere vittima dell'instabilità sono stati *premier* che avevano ricevuto un'investitura popolare diretta.

Alla luce di quanto detto, non stupisce che i sostenitori del premierato "all'italiana" abbiano voluto connettere, fornendogli una copertura costituzionale, elezione del Presidente del Consiglio ed elezione del parlamento e lo abbiano fatto attraverso la previsione di un collegamento tra (candidato) Presidente del Consiglio e «liste e candidati» (dello schieramento a sostegno), ai fini dell'attribuzione di un «premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere». In altri termini, l'effetto di "trascinamento" di un voto sull'altro che nel caso di Israele era presunto, ma che poi non si è verificato per l'assenza di incentivi istituzionali *ad hoc*, è qui imposto addirittura dalla norma costituzionale, perché lo si ritiene – comprensibilmente, per le ragioni richiamate – parte integrante del nuovo assetto dei rapporti tra governo e parlamento.

### 3.2 La questione del premio di maggioranza

Resta però impregiudicato, e quindi nella disponibilità del legislatore, il modo in cui la connessione tra le due competizioni elettorali si venga a determinare e come debba funzionare il premio (di maggioranza)<sup>10</sup>. Le due questioni sono ovviamente intrecciate. E si intrecciano a loro volta con i principi di governabilità e rappresentatività prima evocati. La domanda cruciale è: fino a che punto il premio può "garantire" una maggioranza (assoluta) di seggi allo schieramento (partito o coalizione di partiti) collegato al Presidente del Consiglio risultato eletto? Detto altrimenti: si può concepire l'applicazione di un sistema *majority-assuring*, in cui, cioè, lo schieramento vincente ottenga *in ogni caso* – anche grazie al premio – la maggioranza assoluta dei seggi nei due rami del parlamento?

Si potrebbe rispondere affermativamente a quest'ultimo interrogativo facendo un semplice rimando lessicale al testo dell'art. 5 del disegno di legge

<sup>10</sup> La definizione di "premio di maggioranza" non va data per scontata. Mi permetto qui di riportare quanto ho scritto in proposito: il premio di maggioranza è «un meccanismo complementare ad un sistema elettorale altrimenti diverso ma compiuto, volto a fabbricare o rafforzare una maggioranza parlamentare a favore della formazione politica che ha ottenuto più voti (o seggi), così da consentire la formazione di un governo che ne sia espressione. Più in particolare, il premio di maggioranza consiste di un insieme di norme specifiche che regolano, talvolta subordinandola al rispetto di certe condizioni, l'attribuzione alla formazione politica che ne acquisisce il diritto di una quota di seggi parlamentari supplementare rispetto a quella assegnata con le altre norme del sistema elettorale e finalizzata al raggiungimento di un numero complessivo di seggi pari o superiore alla maggioranza assoluta del totale». Vedi A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, a cura di, *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*. Roma, Carocci, 2011, p. 29.

costituzionale sul premierato, laddove si parla di un «premio... che *garantisca* una maggioranza dei seggi...» (corsivo mio). Oltretutto, sul punto specifico la versione primigenia della proposta di legge (A.S. 935) era ancora più esplicita. Nell'allora art. 3 (Modifica dell'articolo 92 della Costituzione) si leggeva, infatti, che: «la legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri». In quel caso, dunque, si definiva persino la quota di seggi che dovesse spettare allo schieramento del presidente del Consiglio eletto. Non è chiaro se la cancellazione del riferimento al 55% sia stata fatta per evitare un'eccessiva rigidità, magari in previsione di un premio variabile nella sua entità, o per altre ragioni. Ad ogni buon conto, la lettura congiunta delle disposizioni sulla garanzia della maggioranza dei seggi e sul rispetto del principio di rappresentatività lascia ancora aperta la questione se sia possibile l'adozione di un premio di maggioranza in un sistema *majority-assuring*.

Su tutto questo grava il macigno delle pronunce della Corte costituzionale, in particolare delle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, che sanciscono l'illegittimità costituzionale dei metodi di attribuzione del premio di maggioranza previsti dai sistemi elettorali, rispettivamente, della legge Calderoli e del cosiddetto *Italicum*. Senza entrare nel dettaglio dei rispettivi dispositivi, né della loro valutazione di merito, conviene ricordare che la Corte riconosce sì come obiettivo costituzionalmente legittimo quello di agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare, al fine di rendere i governi più stabili, ma afferma che gli strumenti volti a perseguire tale obiettivo devono trovare un bilanciamento nel rispetto di un altro principio costituzionalmente rilevante quale quello della rappresentatività dell'assemblea parlamentare. Nelle parole della Corte, «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 verrebbe a determinare «irragionevolmente una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica» e si «comprometterebbe poi l'eguaglianza del voto»<sup>11</sup> (sent. 1/2014). Risulta dunque incostituzionale «l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la

<sup>11</sup> A quest'ultimo proposito, occorre però sottolineare il contrasto, almeno parziale, con precedenti pronunce, secondo cui il principio costituzionale di eguaglianza del voto «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961).

composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante» (sent. 35/2017).

Se, dunque, si può prevedere un premio di maggioranza, ma solo in quanto attribuito al raggiungimento di una soglia «ragionevole» (espressa in percentuale di voti o di seggi che il potenziale destinatario del premio deve aver conseguito, ovvero in percentuale dei votanti nel caso di assegnazione del premio in una elezione che si decide ad un ballottaggio<sup>12</sup>), allora ciò significa che, pur contemplando in astratto un premio, il sistema elettorale non è *majority-assuring*. Ne consegue che ci sia la possibilità, o, da un'ottica diversa, il rischio, che il Presidente del Consiglio eletto non possa contare su una «propria» maggioranza parlamentare e debba cercare di costruirla andando oltre allo schieramento col quale si è collegato alle elezioni. La prospettiva israeliana a quel punto non sarebbe da escludere.

Si può ritenere, tuttavia, che questa giurisprudenza della Corte sarà superata dalla stessa legge di revisione costituzionale sul premierato, se approvata. E che se l'attuale versione testuale – che richiama congiuntamente la garanzia della maggioranza dei seggi e la rappresentatività – non fosse ancora sufficiente, un'altra più cogente potrebbe sostituirla e servire allo scopo, ovviamente se ciò corrispondesse alle intenzioni del legislatore e se lo stesso legislatore volesse fornire una copertura costituzionale ad un esito elettorale decisivo (cioè con una maggioranza di seggi *in ogni caso* «fabbricata» dal sistema elettorale), cautelandosi così da eventuali contestazioni di legittimità costituzionale discendenti proprio dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Contestazioni che sarebbero però pur sempre possibili se si accedesse all'interpretazione secondo cui i principi oggetto di violazione da parte delle norme sul premio di maggioranza già censurate – ma replicate nella nuova legislazione elettorale – sono in realtà principi «supremi» che, quindi, non potrebbero essere modificati neanche da leggi di revisione costituzionale<sup>13</sup>.

Non è certo qui che il dilemma ora discusso possa essere sciolto. Dovrebbe però esser chiaro a questo punto cosa consegue dalla sua risoluzione in un senso o nell'altro: la possibilità o meno di prevedere, qualora lo si volesse, un sistema elettorale *majority-assuring* e quindi un Presidente del Consiglio eletto che abbia certamente a suo favore una maggioranza parlamentare garantita grazie al premio.

<sup>12</sup> Il quorum di votanti come possibile soglia di legittimità per l'attribuzione del premio di maggioranza è più volte evocato nella sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017.

<sup>13</sup> Vedi sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988.

### 3.3 Modelli e meccanismi

A prescindere dalla previsione o meno di soglie per la sua attribuzione, un premio di maggioranza può essere teoricamente innestato su una varietà di sistemi elettorali.

Il modello più lineare è quello del sistema *proporzionale a premio di maggioranza*. In Italia esso ha già trovato vasta applicazione, a livello nazionale (legge elettorale Calderoli e, prima ancora, la legge Scelba del 1953), regionale (prima con la legge Tatarella del 1995, poi, dopo il 1999, in gran parte delle regioni) e comunale (per i comuni con più di 15.000 abitanti). La principale differenza tra questi è che nelle regioni e nei comuni maggiori le liste, tra loro coalizzate o meno, sono collegate ad un candidato che concorre per l'elezione diretta della carica esecutiva monocratica (Presidente della regione o Sindaco), mentre con la legge Calderoli esse correvano, sempre tra loro coalizzate o meno, in proprio, non essendoci elezione diretta del Presidente del Consiglio (sebbene spesso indicando un candidato *in pectore* per quella carica). In tutti i casi, però, le (coalizioni di) liste si contendono in prima battuta (ossia prima che eventualmente scatti il meccanismo premiale) i seggi ripartiti con formula proporzionale.

Per analogia, si potrebbe immaginare per il premierato proprio un sistema proporzionale a premio di maggioranza – in cui il premio è assegnato allo schieramento collegato al Presidente del Consiglio eletto – in una delle varianti già sperimentate a livello regionale o comunale. Tuttavia, c'è da considerare l'assetto bicamerale paritario del nostro parlamento e dunque la necessità di connettere l'elezione diretta del capo del governo non a una ma a due assemblee rappresentative. Questo aumenta non di poco la complessità del sistema elettorale.

Nelle elezioni regionali e comunali si vota su un'unica scheda che riporta i candidati alla carica di capo di governo e, ben evidenziati e separati tra loro, gli schieramenti (la lista o le liste) ad essi collegati. A seconda dei casi gli elettori hanno poi varie opzioni di voto, spesso (ma non sempre) anche la possibilità di esprimere un voto disgiunto, ossia per un candidato alla carica esecutiva e per una lista ad esso non collegata. A livello nazionale, il ribaltamento di questo modello non potrebbe prevedere altro che due schede distinte, una per la Camera e una per il Senato. Su ciascuna di esse ogni candidato alla Presidenza del Consiglio sarebbe collegato ad una o più liste. Qui sorgono immediatamente due problemi. Il primo è quello dell'eventuale presenza di schieramenti collegati allo stesso candidato Presidente del Consiglio ma diversi tra Camera e Senato in quanto a composizione di liste/partiti (qui non ci si riferisce alla presenza di liste "in aggiunta" – ossia di liste coalizzate, ad esempio, al Senato e non coalizzate o assenti alla Camera, o viceversa – bensì a casi di liste che si collegano con coalizioni distinte e almeno parzialmente avversarie nelle

elezioni dei due rami parlamentari). Il secondo problema è la possibile diversificazione dei risultati tra Camera e Senato, ossia due vincitori diversi nell'elezione del Presidente del Consiglio oppure un vincitore unico che però è collegato con lo schieramento di maggioranza relativa solo in un ramo del parlamento e non nell'altro, o, addirittura, in nessuno dei due.

Per quanto riguarda il primo problema, sebbene la sua evenienza sia più teorica che reale, si potrebbe prevenirlo solo con una disposizione che imponesse l'omogeneità del perimetro coalizionale – i collegamenti tra le liste e tra quest'ultime e il candidato alla Presidenza del Consiglio – non solo fra le circoscrizioni di una stessa camera – come già visto nella legge Calderoli, o come è nella legislazione elettorale vigente relativamente ai candidati nei collegi uninominali – ma anche tra le due camere. Insomma, ci vorrebbe dunque una norma, di dubbia costituzionalità, che raccordasse l'offerta di liste tra Camera e Senato.

Per quanto riguarda il secondo problema – il rischio di esiti diversificati nelle elezioni di Camera e Senato – una possibile, parziale soluzione è quella di prevedere una scheda indipendente per l'elezione del Presidente del Consiglio. Il nome del candidato Presidente del Consiglio sarebbe ovviamente riportato anche sulle schede per l'elezione della Camera e del Senato, in corrispondenza dello schieramento collegato, ma il voto vero e proprio avrebbe luogo nella scheda pertinente. In questo modo, l'arena di elezione del Presidente del Consiglio sarebbe una sola e il premio di maggioranza verrebbe a quel punto applicato in maniera univoca allo schieramento collegato al Presidente eletto sia alla Camera sia al Senato.

Occorre però considerare anche il rovescio della medaglia del ricorso ad una terza scheda. In primo luogo, si tratta di soluzione meno parsimoniosa rispetto alle due schede<sup>14</sup>. In secondo luogo, rende possibile un voto "incoerente" tra candidato Presidente del Consiglio e lista. Così facendo, non c'è infatti modo di vietare il voto "disgiunto" (invece possibile su una singola scheda) e, quindi, di imporre modalità di voto quali: 1. Il voto "congiunto" (l'unica opzione per l'uso di due voti se quello "disgiunto" ne determina l'invalidità); 2. il voto "fuso" (quando con un unico segno si vota contemporaneamente per una lista e per il candidato collegato); 3. il voto "trasferibile" (quando il voto solo alla lista si "trasferisce" automaticamente al candidato collegato ad essa). In generale, il voto disgiunto può essere valutato positivamente per la libertà che concede all'elettore di poter diversificare la propria scelta di voto. Tuttavia, in elezioni che non sono soltanto di investitura diretta di una carica monocratica,

<sup>14</sup> Va ricordato però che si votava su tre schede diverse anche ai tempi in cui era vigente la legge Mattarella. E la ricorrente contestualità di elezioni diverse dovuta all'*election day* ha in certa misura abituato gli elettori a districarsi nella molteplicità dei voti e delle schede.

ma che si pongono anche l'obiettivo di creare una maggioranza di seggi ad essa collegata – come esplicitato nel disegno di legge costituzionale sul premierato – l'elettore dovrebbe avere la consapevolezza che i due aspetti sono strettamente connessi (soprattutto se il sistema è *majority-assuring*) e la scelta di voto dovrebbe essere univoca (dunque, voto congiunto o fuso). Ma questo, come detto, non sarebbe praticabile qualora l'elezione del Presidente del Consiglio avvenisse su una scheda a parte.

Con le tre schede è inoltre possibile che si evidenzino nelle urne una differenza significativa tra i voti ottenuti dal Presidente del Consiglio eletto e i voti ottenuti nel complesso dallo schieramento ad esso collegato. Quest'ultimo potrebbe non essere neanche il più votato tra gli schieramenti concorrenti, in entrambe le camere o in una di esse. A meno che le condizioni per assegnarlo non scattino, il premio di maggioranza in questo caso trasformerebbe quella che non è nemmeno la maggiore minoranza in una maggioranza assoluta. Dunque, per concludere sul punto, anche il dilemma tra due o tre schede non appare di facile soluzione.

Va considerato, infine, un modello di sistema elettorale a premio di maggioranza diverso da quello che abbiamo trattato sin qui e che trova applicazione a livello regionale e comunale. È un modello che si caratterizza per la presenza concomitante di collegi uninominali in cui il seggio in palio è assegnato al candidato vincente individuato con formula maggioritaria, di circoscrizioni in cui i seggi sono distribuiti tra le liste, e, appunto, di un premio di maggioranza<sup>15</sup>. Non è un mistero che questo modello trovi un certo riscontro tra i fautori del premierato. Si tratterebbe di un sistema elettorale *misto* simile a quello vigente dal 2017, la legge Rosato, o, con diversa proporzione tra seggi maggioritari e seggi proporzionali, simile a quello disegnato dalla legge Mattarella (1993-2005), in cui però la quota di seggi non già assegnata nei collegi uninominali, proprio in base ai risultati che si sono lì registrati, viene utilizzata per attribuire, a mo' di premio, una quota aggiuntiva di seggi allo schieramento vincente (collegato cioè al Presidente del Consiglio eletto) fino al raggiungimento della maggioranza assoluta (o più) e, per la parte rimanente, ai fini della ripartizione proporzionale tra le altre liste. In altri termini, la quota di seggi destinata originariamente ad essere distribuita solo con formula proporzionale diventerebbe, in prima battuta, una riserva potenziale cui attingere i seggi-premio fin dove necessario – ad esempio, fino al 55% dei seggi totali, ovviamente considerati anche quelli già acquisiti nei collegi uninominali – e, solo in seconda battuta, per le finalità originarie (a quel punto per le sole liste che non hanno beneficiato del premio di maggioranza).

<sup>15</sup> In questa direzione va, ad esempio, la riforma elettorale delineata in (e da) T.E. Frosini, *Una legge elettorale per il premierato*, in «Federalismi.it», n. 11, 2024.

Di per sé, il modello di sistema elettorale a premio di maggioranza appena descritto non è impraticabile. Solleverebbe certamente la critica secondo la quale non si possono tenere insieme due elementi maggioritari come il collegio uninominale e il premio di maggioranza, con la conseguenza di sommare due fonti di distorsione rappresentativa. Ma non sarebbe questa l'obiezione più fondata. Infatti, la distorsione indotta dal premio interverrebbe solo se uno schieramento non avesse già ottenuto una maggioranza di seggi nei collegi uninominali, ed eventualmente solo nella misura in cui fosse necessario a determinarla. L'obiezione più seria è invece quella che, così facendo, il sistema elettorale – più specificamente, le modalità di espressione del voto, insieme alla capacità degli elettori di valutarne gli effetti – diventerebbe molto complesso e snaturerebbe l'essenza e la funzione del collegio uninominale per come lo conosciamo in altre realtà.

Come si può, infatti, combinare la scelta di voto per un candidato Presidente del Consiglio, con quella per un candidato di un collegio uninominale e con quella per una lista concorrente per i seggi proporzionali ed eventualmente per il premio di maggioranza, il tutto su due o tre schede? Lo si può fare, ma non senza pagare un prezzo. Se si lasciasse libertà di voto su tutti i tre versanti, se cioè si prevedesse un voto separato per ciascuno di essi, si pagherebbe il prezzo della perdita di parsimonia, che in questo contesto verrebbe certamente sacrificata. Gli elettori avrebbero infatti da esprimere almeno 5 voti su tre schede (uno per il Presidente del Consiglio su scheda a parte, uno per il candidato di collegio e uno per la lista, quest'ultimi per entrambe le schede di elezione della Camera e del Senato) o sei voti su due schede (se il voto per la Presidenza del Consiglio fosse ricondotto insieme agli altri sulle schede di Camera e Senato). Decisamente troppo. Diversamente, se si imponesse un voto "fuso", in base al quale, per esempio, la scelta del candidato Presidente del Consiglio e quella del candidato del collegio uninominale fossero inseparabili, si pagherebbe un prezzo alla libertà dell'elettore e alla qualità della selezione del rappresentante del collegio. Quest'ultimo verrebbe infatti deciso per "trascinamento" rispetto alla scelta principale – che sarebbe inevitabilmente quella per il Presidente del Consiglio – e non in base a un'effettiva competizione elettorale tra i candidati in corsa per il seggio, venendo così meno la proprietà distintiva del collegio uninominale che è appunto quella di individuare il rappresentante preferito del territorio definito dai confini del collegio stesso. Comunque la si metta, anche in questo caso le diverse combinazioni di schede e voti sono tutte problematiche, ponendoci di fronte all'ennesimo dilemma di non facile soluzione.



#### 4. Per concludere

L'eventuale introduzione del premierato richiede un nuovo sistema elettorale, creato *ad hoc* per l'elezione del Presidente del Consiglio e, ad esso collegata, per l'assegnazione di una maggioranza di seggi che possa costituire la base parlamentare di sostegno al suo governo. Salvo ulteriori cambiamenti sempre possibili, gli ingredienti fondamentali del premierato sono stati definiti nel disegno di legge di revisione costituzionale già approvato al Senato in prima deliberazione. Nulla si sa, invece, del sistema elettorale, che, pur essendo rinviato ad una disciplina a sé stante in via di legislazione ordinaria, rimane determinante per una valutazione complessiva del nuovo assetto istituzionale.

Nell'analisi che abbiamo qui compiuto, da considerarsi peraltro del tutto preliminare ad una più approfondita discussione che, con le prime scelte che saranno fatte, potrà poggiare su basi più solide, sono emerse una serie di questioni problematiche e persino controverse con le quali la riforma elettorale dovrà necessariamente confrontarsi. Se, infatti, appare evidente la spinta – dati i vincoli imposti – verso un sistema elettorale a premio di maggioranza, rimangono ad oggi impregiudicate scelte cruciali sulla formula per l'elezione del premier – se a un turno o a due, e con quali soglie e maggioranze – sulla decisività del premio di maggioranza – a seconda dei criteri previsti per la sua attribuzione – sulla sua congiunzione con la formula per l'elezione dei parlamentari – se solo proporzionale o mista – e sul numero di schede e voti disponibili agli elettori – variabile in funzione della combinazione delle arene di competizione e della preferenza rispetto alla parsimonia e ai gradi di libertà concessi agli elettori. E questo solo per citare alcuni dei nodi che dovranno essere sciolti, ben sapendo che ve ne sono anche altri.

È apparso altresì chiaro che le tante questioni qui discusse pongono dilemmi di non facile soluzione, perché per ciascuna di esse le soluzioni potenziali presentano profili di notevole complessità dal punto di vista politico, tecnico e costituzionale. Anche per questo è urgente che il dibattito politico si apra quanto prima, e molto più di quanto sia stato fatto finora, ad un serio approfondimento sul tema della riforma elettorale associata al premierato, nel quale possa trovare spazio il contributo degli esperti.