

LA LEGGE ELETTORALE APPARTIENE AI CITTADINI

La messa a terra dei principi *Collegi, candidature e attribuzione dei seggi*

Premessa

I principi contenuti nel progetto ***La legge elettorale appartiene ai cittadini*** indicano gli obiettivi essenziali di un nuovo sistema elettorale: restituire agli elettori la scelta degli eletti, preservare la rappresentanza territoriale, limitare il potere delle segreterie e garantire contemporaneamente la possibilità di formare una maggioranza di governo.

Tali principi devono però essere tradotti in un meccanismo applicabile.

Il presente allegato non costituisce ancora un articolato legislativo completo, ma propone una possibile modalità di formazione dei collegi, composizione delle liste, espressione del voto, attribuzione ordinaria dei seggi e applicazione del premio di governabilità.

I valori numerici indicati — dimensione dei collegi, numero dei candidati, soglia per il premio e quota massima raggiungibile — costituiscono parametri della proposta e potranno essere ulteriormente valutati nel corso del confronto parlamentare e tecnico.

1. Un solo voto con valore personale, di lista e di coalizione

L'elettore dispone di un solo voto e può esprimerlo indicando direttamente un candidato oppure tracciando il segno sul solo simbolo della lista.

Il voto espresso sul nome di un candidato vale contemporaneamente:

1. come preferenza personale per il candidato;
2. come voto per la lista alla quale appartiene;
3. come voto per l'eventuale coalizione.

Il voto espresso sul solo simbolo vale per la lista e per l'eventuale coalizione ed è inoltre attribuito, come preferenza personale, al candidato designato dalla lista al numero 1 nel collegio.

Il candidato numero 1 non è tuttavia titolare di un seggio riservato e non viene eletto automaticamente. Partecipa alla stessa graduatoria personale degli altri candidati e viene eletto soltanto se il totale delle preferenze a lui attribuite — comprese quelle derivanti dai voti espressi sul solo simbolo — lo colloca in posizione utile.

La designazione del candidato numero 1 deve essere resa pubblica al momento della presentazione della lista e non può essere modificata dopo il deposito delle candidature.

Chi desidera scegliere la persona indica il candidato; chi sceglie soltanto il partito accetta che la propria preferenza personale sia attribuita al candidato indicato dalla lista come suo primo rappresentante nel collegio.

2. La regione come base territoriale

La regione costituisce la base iniziale per l'organizzazione territoriale delle elezioni.

- Per la Camera, i territori regionali possono coincidere con una circoscrizione, essere suddivisi in più collegi oppure, nei casi previsti, essere aggregati a territori appartenenti a una regione confinante.
- Per il Senato, la ripartizione dei seggi e la formazione dei collegi restano interne alla medesima regione, salvo modifica dell'articolo 57 della Costituzione al fine di consentire l'aggregazione del Molise e della Valle d'Aosta.

I seggi sono ripartiti tra le regioni sulla base della popolazione residente risultante dai dati ufficiali. All'interno di ciascuna regione vengono quindi costituiti uno o più collegi, ciascuno dei quali deve eleggere, di norma, un numero di parlamentari compreso tra **tre e dieci**.

Le regioni alle quali spettano da tre a dieci seggi formano normalmente un unico collegio. Le regioni alle quali spettano più di dieci seggi vengono suddivise in due o più collegi, distribuendo i seggi nel modo più equilibrato possibile ed evitando la formazione di collegi che eleggano soltanto uno o due parlamentari.

A titolo esemplificativo:

Seggi spettanti alla regione	Possibile suddivisione
7	un collegio da 7
10	un collegio da 10
13	due collegi da 7 e 6
18	due collegi da 9
24	tre collegi da 8
31	quattro collegi da 8, 8, 8 e 7

Collegi con un numero insufficiente di seggi

Quando a una regione o a un territorio spetterebbero soltanto uno o due seggi, esso viene aggregato a un territorio confinante, fino al raggiungimento della dimensione minima necessaria a garantire una reale pluralità di scelta.

L'aggregazione deve rispettare:

- la continuità geografica;
- i collegamenti infrastrutturali e la facilità degli spostamenti;
- per quanto possibile, i confini provinciali e comunali;
- l'omogeneità economica, sociale e storico-culturale;
- un rapporto equilibrato tra popolazione e numero dei parlamentari da eleggere;
- l'esigenza di non costituire collegi artificiali finalizzati a favorire o danneggiare determinate forze politiche.

La delimitazione dei collegi deve preservare, per quanto possibile, l'unità e la riconoscibilità delle comunità territoriali interessate.

Scelta dell'aggregazione territoriale

Un organismo tecnico indipendente individua le possibili aggregazioni compatibili con i criteri stabiliti dalla legge.

Quando esistono più soluzioni tecnicamente ammissibili ed equivalenti, la regione interessata, sentiti gli enti territoriali coinvolti, può indicare entro un termine prestabilito l'aggregazione ritenuta preferibile.

La scelta regionale è accolta, salvo che determini rilevanti squilibri nella rappresentanza, interrompa la continuità territoriale o risulti manifestamente incompatibile con gli altri criteri previsti dalla legge. Un eventuale rigetto deve essere espressamente motivato dall'organismo tecnico.

Quando esiste una sola aggregazione territorialmente possibile, essa viene applicata direttamente. In mancanza di una scelta regionale entro il termine previsto, decide l'organismo tecnico sulla base della soluzione che garantisce il migliore equilibrio complessivo.

Per la Camera, l'aggregazione può comprendere territori appartenenti a regioni confinanti. Per il Senato, un'aggregazione tra regioni differenti richiederebbe la modifica dell'articolo 57 della Costituzione, che attualmente ne stabilisce l'elezione su base regionale.

Rappresentanza delle diverse aree

Quando un collegio comprende territori precedentemente distinti, le liste devono assicurare la presenza di candidati riconducibili alle diverse aree che lo compongono.

Questo obbligo riguarda esclusivamente la composizione delle candidature e non può trasformarsi in una riserva preventiva di seggi: la scelta degli eletti resta affidata alle preferenze espresse dagli elettori.

Stabilità e indipendenza dei collegi

I collegi devono presentare un rapporto sostanzialmente equilibrato tra popolazione residente e numero dei parlamentari da eleggere.

Eventuali scostamenti devono essere limitati, motivati e necessari a preservare l'unità geografica, amministrativa o storico-culturale dei territori.

I confini dei collegi sono definiti dall'organismo tecnico indipendente e non possono essere modificati in prossimità delle elezioni, salvo variazioni eccezionali rese indispensabili da rilevanti mutamenti demografici o amministrativi.

Applicazione uniforme e tutela delle minoranze

Il sistema elettorale si applica secondo criteri uniformi a tutte le regioni, alle liste e ai movimenti politici. Non sono previste soglie elettorali agevolate, seggi riservati o modalità differenziate quando la rappresentanza può essere conseguita mediante le regole ordinarie del collegio.

Restano ferme le disposizioni costituzionali e statutarie relative alla ripartizione dei seggi e alla tutela delle minoranze linguistiche riconosciute. Nella delimitazione dei collegi, le comunità linguistiche territorialmente concentrate non possono essere artificiosamente frazionate o disperse. L'organismo tecnico indipendente deve favorirne, quando possibile, l'inclusione nel minor numero di collegi compatibile con l'equilibrio demografico e con la continuità territoriale.

Stesse regole per tutti, nessuno sbarramento contro le minoranze territoriali e nessun seggio garantito; rimangono soltanto le tutele costituzionalmente necessarie affinché una comunità riconoscibile non venga cancellata attraverso il disegno dei collegi.

3. Dimensione e composizione delle liste

In ciascun collegio ogni lista deve presentare un numero di candidati:

- non inferiore alla metà dei seggi da eleggere, con arrotondamento per eccesso;
- non superiore a una volta e mezzo il numero dei seggi, con arrotondamento per difetto;
- comunque non inferiore a due.

Seggi del collegio	Candidati minimi	Candidati massimi
3	2	4
4	2	6
5	3	7
6	3	9
7	4	10
8	4	12
9	5	13
10	5	15

Equilibrio nella composizione delle liste

Le liste devono essere composte nel rispetto dell'equilibrio tra i sessi. Nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero complessivo dei candidati, con arrotondamento all'unità più prossima.

Quando la lista è composta da due candidati, deve comprendere un uomo e una donna.

La regola riguarda esclusivamente la formazione delle liste e non limita la libertà dell'elettore, che conserva il diritto di esprimere la propria unica preferenza per qualsiasi candidato.

Il numero minimo di candidature garantisce una scelta effettiva all'interno di ogni lista e impedisce che la competizione venga costruita intorno a un'unica persona. Il limite massimo evita invece schede eccessivamente affollate e difficili da comprendere.

All'atto della presentazione delle candidature, ciascuna lista indica il candidato collocato al numero 1, al quale vengono attribuiti i voti espressi sul solo simbolo. Tale designazione non determina alcuna precedenza nell'assegnazione dei seggi né modifica l'ordine della graduatoria, che resta fondato sul numero complessivo delle preferenze personali ricevute.

4. Una sola candidatura

Ogni candidato può presentarsi:

- in un solo collegio;
- per una sola Camera.

Sono escluse le candidature multiple.

Un candidato che intende rappresentare un territorio deve sottoporsi al giudizio degli elettori di quel territorio, senza utilizzare contemporaneamente altre circoscrizioni come garanzia della propria elezione.

5. Selezione trasparente dei candidati

I partiti e i movimenti mantengono il diritto di selezionare le persone da proporre, ma devono rendere pubblici:

- i criteri adottati;
- le modalità di presentazione delle candidature;
- gli organi che hanno effettuato la selezione;
- gli eventuali contributi economici versati dai candidati.

La candidatura non può essere subordinata al pagamento di somme al partito, ai suoi dirigenti o a soggetti collegati. Gli eventuali contributi devono essere volontari, tracciabili, pubblici e distinti dalla decisione sull'ammissione in lista.

Il numero minimo di candidati serve anche a evitare liste personali e a permettere l'accesso a persone valide che non appartengono ai vertici delle organizzazioni politiche.

6. Determinazione del quoziente del collegio

Dopo lo scrutinio si calcola il valore teorico di un seggio:

Quoziente del collegio = totale dei voti validi ÷ numero dei seggi da assegnare

Se un collegio esprime 100.000 voti validi ed elegge dieci parlamentari:
 $100.000 \div 10 = 10.000$ voti per seggio.

Questo valore non costituisce una soglia di esclusione, ma serve a

determinare la prima attribuzione proporzionale dei seggi.

7. Prima attribuzione dei seggi alle liste

Per ogni lista si sommano i voti personali ottenuti da tutti i suoi candidati.

Il totale della lista viene diviso per il quoziente del collegio:

Seggi iniziali della lista = parte intera del rapporto tra voti della lista e quoziente del collegio

Una lista che abbia ottenuto 38.000 voti in un collegio con quoziente pari a 10.000 riceve inizialmente tre seggi.

I seggi attribuiti alla lista vengono assegnati ai suoi candidati secondo il numero complessivo delle preferenze personali ricevute.

L'ordine nel quale sono presentati i candidati non determina alcun diritto di precedenza, fatta salva l'attribuzione al candidato numero 1 dei voti espressi sul solo simbolo.

Anche il candidato numero 1 deve raggiungere, attraverso il totale delle preferenze ricevute, una posizione utile nella graduatoria. Nessun partito può modificare successivamente l'ordine degli eletti o sostituire la scelta risultante dal voto.

Una lista non può ricevere più seggi del numero dei candidati presentati.

Gli eventuali seggi che la lista non sia in grado di utilizzare confluiscono tra i seggi residui da attribuire secondo la procedura successiva.

8. Attribuzione dei seggi residui

Dopo l'attribuzione dei seggi spettanti alle liste mediante i quozienti interi, tutti i seggi ancora disponibili sono assegnati ai candidati non ancora eletti che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze personali nell'intero collegio, indipendentemente dalla lista di appartenenza.

Quando nessuna lista raggiunge il quoziente del collegio, tutti i seggi sono

attribuiti attraverso la graduatoria personale generale. Quando soltanto alcune liste raggiungono uno o più quozienti, i seggi residui sono assegnati con il medesimo criterio dopo l'elezione dei candidati spettanti a tali liste.

Il quoziente non costituisce pertanto una soglia di esclusione, ma determina esclusivamente il numero minimo di seggi proporzionalmente garantiti a ciascuna lista.

Si realizza così un equilibrio tra:

- rappresentanza complessiva delle liste;
- scelta personale degli elettori;
- possibilità di ingresso dei movimenti minori;
- valorizzazione di candidati dotati di un forte consenso territoriale.

Esempio

Collegio con 100.000 voti validi e dieci seggi. Quoziente: 10.000.

Lista	Voti complessivi	Seggi iniziali
A	38000	3
B	27000	2
C	19000	1
D	10000	1
E	6000	0

Vengono inizialmente assegnati sette seggi:

- tre ai candidati più votati della lista A;
- due ai candidati più votati della lista B;
- uno alla lista C;
- uno alla lista D.

I tre seggi ancora disponibili vengono attribuiti ai tre candidati non eletti più votati dell'intero collegio.

La lista E, pur non avendo raggiunto il quoziente pieno, può ottenere un seggio se uno dei suoi candidati ha ricevuto un consenso personale superiore a quello degli altri non eletti.

Una medesima lista può ottenere anche più seggi residui, qualora più suoi candidati risultino utilmente collocati nella graduatoria personale del collegio.

9. Parità tra candidati

Quando l'uguaglianza dei risultati personali tra due o più candidati può determinare l'attribuzione di un seggio, l'ordine della graduatoria, l'ingresso mediante il premio di governabilità oppure la sostituzione di un eletto, i risultati sono considerati senza alcun arrotondamento.

L'ufficio elettorale competente procede d'ufficio alla verifica dei verbali e al riconteggio di tutti i voti attribuiti ai candidati interessati, compresi quelli derivanti dai voti espressi sul solo simbolo.

Qualora, all'esito della verifica, permanga una perfetta parità, l'assegnazione è determinata mediante sorteggio pubblico, verbalizzato e svolto alla presenza dei candidati o dei loro rappresentanti.

Non possono essere utilizzati come criteri di precedenza l'ordine di presentazione nella lista, l'ordine alfabetico, l'età, il sesso del candidato o una decisione successiva del partito.

10. Il candidato molto votato

La formula risolve il problema del candidato che concentra su di sé una parte eccezionale dei voti.

Supponiamo che, dei 38.000 voti della lista A, un candidato ne abbia ricevuti 24.000.

Quel candidato viene certamente eletto, ma i suoi voti contribuiscono anche al risultato complessivo della lista, che ottiene tre seggi. Gli altri due seggi spettano ai due colleghi della stessa lista che hanno ricevuto più preferenze personali.

Non si verifica un trasferimento fittizio di 14.000 voti dal primo agli altri.

Si riconosce invece che il voto dato a quel candidato aveva:

- un valore personale;
- un valore politico a favore della lista.

Il partito non può decidere chi viene trascinato: lo stabilisce la graduatoria delle preferenze.

11. Nessuno sbarramento nazionale contro il territorio

Una lista o un movimento che non raggiunge una percentuale minima nazionale non viene automaticamente escluso.

Può eleggere:

- uno o più candidati attraverso i seggi iniziali, se raggiunge il quoziente nel collegio;
- uno o più candidati attraverso i seggi residui, qualora risultino tra i candidati non eletti più votati del collegio.

La soglia nazionale non può quindi cancellare un consenso territoriale effettivamente espresso.

Un movimento locale può portare in Parlamento il proprio rappresentante senza dover dimostrare una presenza artificiale nell'intero Paese.

12. Calcolo nazionale delle coalizioni

Una volta attribuiti i seggi ordinari, i voti ottenuti dai candidati vengono sommati:

1. per lista;
2. per coalizione;
3. su base nazionale, distintamente per Camera e Senato.

Il risultato nazionale serve a verificare se una coalizione ha raggiunto la soglia necessaria per accedere al premio di governabilità.

Come parametri di lavoro possono essere utilizzati:

- **soglia minima: 42% dei voti validi;**
- **attribuzione di seggi-premio fino al raggiungimento massimo del 55% dei seggi.**

Tutti i valori numerici indicati costituiscono parametri della proposta. La loro applicazione segue criteri predeterminati, uniformi e neutrali rispetto alle forze politiche partecipanti.

13. Attribuzione del premio di governabilità

Se la coalizione più votata supera la soglia prevista ma ottiene, attraverso l'attribuzione ordinaria, meno del 55 per cento dei seggi, le sono attribuiti mediante sostituzione i seggi-premio necessari a raggiungere tale quota, compatibilmente con la salvaguardia della rappresentanza territoriale.

Qualora la coalizione abbia ottenuto ordinariamente una percentuale superiore, conserva integralmente i seggi conquistati.

Il premio appartiene alla coalizione nel suo complesso e non ai singoli partiti che la compongono.

Non vengono stabilite quote preventive, per esempio:

- dieci seggi al partito maggiore;
- cinque al secondo;
- due al terzo.

Viene invece formata una graduatoria nazionale comprendente **tutti i candidati non eletti appartenenti alle liste della coalizione vincente.**

Poiché i collegi possono avere dimensioni differenti, la graduatoria viene determinata sulla base della percentuale personale ottenuta da ciascun candidato:

preferenze personali del candidato ÷ voti validi espressi nel suo collegio

I seggi-premio sono attribuiti progressivamente ai candidati che hanno ottenuto le percentuali personali più elevate, indipendentemente dal partito della coalizione al quale appartengono.

14. Sostituzione degli eletti ordinari

Ogni ingresso derivante dal premio deve corrispondere all'uscita di un eletto appartenente a una forza esterna alla coalizione vincente.

Il candidato beneficiario del premio subentra nel proprio collegio e sostituisce l'ultimo degli eletti esterni alla coalizione vincente, individuato in base alla percentuale personale ricevuta.

Non viene quindi creato un numero aggiuntivo di parlamentari.

Gli eletti risultanti dalla prima attribuzione devono essere definiti **eletti ordinari o iniziali**, non “eletti definitivamente”, perché il risultato nazionale può produrre la correzione prevista dal premio.

15. Salvaguardia dell'opposizione territoriale

Il premio non può eliminare dal collegio ogni rappresentanza esterna alla coalizione vincente.

Quando nel collegio rimane un solo eletto appartenente alle altre forze, questo non può essere sostituito. Si passa al successivo candidato della coalizione vincente collocato nella graduatoria nazionale e proveniente da un collegio nel quale esiste ancora un eletto sostituibile.

Il premio non modifica il numero complessivo dei seggi attribuiti a ciascuna regione o collegio, ma opera esclusivamente mediante sostituzioni all'interno dei collegi.

Quando in un collegio non sia più possibile procedere senza eliminare l'ultimo rappresentante esterno alla coalizione vincente, si passa al successivo candidato utile proveniente da un altro collegio.

Qualora, esaurite tutte le sostituzioni ammissibili, non sia possibile raggiungere integralmente la consistenza prevista, prevale la tutela della rappresentanza territoriale.

Il premio di governabilità deve assicurare una maggioranza nazionale, ma non può trasformarsi nell'occupazione completa dei singoli territori.

16. Vacanza del seggio durante la legislatura

In caso di morte, dimissioni, decadenza o altra causa di cessazione dal mandato, il seggio non ritorna alla lista o al partito del parlamentare

uscente, ma resta attribuito agli elettori del collegio nel quale è stato conquistato.

Subentra il candidato non ancora eletto dello stesso collegio che abbia ottenuto il maggior numero di preferenze personali, indipendentemente dalla lista o dalla coalizione di appartenenza.

L'ordine di subentro è quindi determinato esclusivamente dalla graduatoria personale risultante dal voto degli elettori. Non assumono rilievo l'appartenenza politica del parlamentare cessato, l'ordine originario delle liste o una successiva decisione dei partiti.

In caso di parità decisiva si applica la procedura prevista per le parità tra candidati. Qualora non rimangano candidati disponibili nel collegio, la legge disciplina una procedura elettorale straordinaria che restituisca la scelta agli elettori del medesimo territorio.

17. Sintesi del procedimento

Il sistema opererebbe secondo questa sequenza:

1. i seggi vengono ripartiti tra le regioni sulla base della popolazione residente;
2. il territorio viene organizzato in collegi che eleggono, di norma, da tre a dieci parlamentari; le regioni più grandi vengono suddivise, mentre i territori cui spetterebbero soltanto uno o due seggi vengono aggregati a un territorio confinante;
3. ogni lista presenta un numero minimo e massimo di candidati;
4. ogni elettore dispone di un solo voto e può indicare direttamente un candidato oppure votare soltanto il simbolo della lista;
5. il voto al candidato vale anche per la lista e per l'eventuale coalizione, mentre il voto sul solo simbolo è attribuito come preferenza al candidato numero 1 della lista e concorre contemporaneamente al risultato della lista e della coalizione;
6. viene calcolato il quoziente del collegio;
7. una prima parte dei seggi viene attribuita proporzionalmente alle liste;
8. all'interno di ciascuna lista risultano eletti i candidati che hanno ricevuto più preferenze;

9. i seggi residui vengono assegnati ai candidati non ancora eletti più votati nell'intero collegio;
10. viene calcolato il risultato nazionale delle coalizioni;
11. quando ricorrono le condizioni previste, viene applicato il premio di governabilità;
12. i beneficiari del premio sono scelti in base alle percentuali personali ottenute;
13. almeno un rappresentante esterno alla coalizione vincente viene salvaguardato in ogni collegio.
14. le eventuali parità decisive sono sottoposte a verifica automatica e, qualora persistano, risolte mediante sorteggio pubblico.
15. in caso di vacanza durante la legislatura, subentra il candidato non eletto più votato dello stesso collegio, indipendentemente dalla lista di appartenenza.

Riepilogo Parametri provvisori

(utilizzati per la proposta)

Elemento	Ipotesi di lavoro
Numero minimo di eletti per collegio	3
Numero massimo di eletti per collegio	10
Territori con uno o due seggi	aggregazione a un territorio confinante
Criterio demografico	popolazione residente risultante dai dati ufficiali
Scelta tra aggregazioni equivalenti	preferenza motivata della regione interessata
Candidati minimi per lista	metà dei seggi, comunque almeno 2
Candidati massimi per lista	1,5 volte il numero dei seggi
Preferenza nominativa esprimibile	1
Candidature multiple	vietate
Soglia indicativa per il premio	42%
Quota massima raggiungibile mediante il premio	55% dei seggi
Rappresentanza esterna protetta	almeno un eletto per collegio
Modalità di voto	Candidato oppure solo simbolo
Voto espresso sul solo simbolo	attribuito alla lista, all'eventuale coalizione e, come preferenza personale, al candidato numero 1.