



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# Il sistema di elezione del Parlamento nazionale

---

L'evoluzione normativa  
e la disciplina vigente



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# **Il sistema di elezione del Parlamento nazionale**

---

L'evoluzione normativa  
e la disciplina vigente



Servizio responsabile:

**SERVIZIO STUDI**

**06 6706 2451**

✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

Dossier n. 222



Servizio responsabile:

**SERVIZIO STUDI**

**06 6760 3855**

✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

Documentazione e ricerche n. 99

*La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.*

## INDICE

### PARTE 1: Il sistema elettorale vigente

<b>Un sistema elettorale “misto”: proporzionale con collegi uninominali maggioritari .....</b>	<b>7</b>
<i>La ripartizione del territorio nazionale .....</i>	8
<i>La presentazione del contrassegno, del programma elettorale e dello statuto ....</i>	12
<i>La presentazione delle candidature .....</i>	13
<i>Modalità di espressione del voto .....</i>	16
<i>Le soglie di sbarramento .....</i>	18
<i>L'assegnazione dei seggi e la proclamazione degli eletti .....</i>	19
<i>I seggi vacanti .....</i>	24
<b>Focus: il voto degli italiani all'estero .....</b>	<b>27</b>
<b>Focus: la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2020 sul referendum elettorale .....</b>	<b>33</b>

### PARTE 2: L'evoluzione normativa dal 1948

<b>(1948-1993) Dal sistema proporzionale del 1948 al sistema maggioritario misto ...</b>	<b>41</b>
<i>Il sistema proporzionale .....</i>	41
<i>La legge elettorale del 1953 .....</i>	42
<i>Dai referendum alla nuova legge elettorale .....</i>	43
<i>La nuova legislazione elettorale per gli enti locali .....</i>	44
<i>Il referendum del 1993 sulla legge elettorale per il Senato .....</i>	45
<i>Principi formulati dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ....</i>	45
<i>Le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (cd. “Leggi Mattarella”).....</i>	46
<b>(1994-2005) Dalle proposte di modifica del sistema maggioritario misto al sistema proporzionale con premio di maggioranza .....</b>	<b>51</b>
<i>Il dibattito parlamentare e i referendum del 1999 e 2000.....</i>	51
<i>La riforma della forma di governo regionale (1999 e 2001).....</i>	53
<i>La questione dei seggi vacanti .....</i>	54
<i>Il voto degli italiani all'estero: la riforma costituzionale del 2001 .....</i>	57
<i>Una revisione dei collegi uninominali .....</i>	57
<i>Le proposte di modifica delle leggi n. 276 e n. 277 del 1993.....</i>	59
<i>La legge n. 270 del 2005 .....</i>	60

<b>(2006-2013) Le iniziative di riforma della legge n. 270 del 2005 nella XV e nella XVI legislatura</b> .....	<b>63</b>
<i>I temi del dibattito parlamentare</i> .....	64
<i>Le principali ipotesi formulate nella discussione</i> .....	64
<b>(2013-2017) L'intervento della Corte costituzionale e le riforme elettorali nella XVII legislatura</b> .....	<b>73</b>
<i>L'esame parlamentare nell'avvio della XVII legislatura</i> .....	74
<i>La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale n. 270 del 2005</i> .....	77
<i>La legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) e il relativo iter parlamentare</i> .....	82
<i>La sentenza n. 35 del 2017 sulla legge elettorale n. 52 del 2015</i> .....	85
<i>Il c.d. Consultellum: il sistema elettorale dopo le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017</i> .....	99
<i>L'approvazione della legge n. 165 del 2017: il percorso parlamentare</i> .....	105
<b>TABELLE: soglie di sbarramento per le elezioni politiche nelle leggi elettorali in Italia (1993-2017) e nei Paesi del Consiglio d'Europa</b> .....	<b>111</b>
<b>FOCUS: schede di sintesi delle leggi elettorali (1993-2015)</b>	
Le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (c.d. Legge Mattarella) .....	119
La legge n. 270 del 2005 (c.d. Legge Calderoli) .....	131
La legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) .....	141
<b>I RISULTATI ELETTORALI: voti e seggi</b> .....	<b>151</b>

## **PARTE I:**

# **Il sistema elettorale vigente**



## Un sistema elettorale “misto”: proporzionale con collegi uninominali maggioritari

La vigente disciplina per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica è definita dai testi unici in materia elettorale di cui, rispettivamente, al DPR n. 361 del 1957 (Camera) e al D.Lgs. n. 533 del 1993 (Senato), più volte modificati nel corso degli anni.

Da ultimo, la legge n. 165 del 2017 è intervenuta sul sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica delineando un sistema elettorale ‘misto’, che unisce una componente maggioritaria uninominale ad una proporzionale plurinominale.

Successivamente, la legge n. 51 del 2019 ha apportato alcune modifiche al fine di rendere applicabile la disciplina elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari.

In sintesi, ferma restando la specificità della disciplina per i seggi della circoscrizione Estero, l'assegnazione di 3/8 dei seggi (comprensivi dei seggi della Valle d'Aosta e del Trentino Alto-Adige) è effettuata, con metodo maggioritario, in collegi uninominali.

L'assegnazione dei restanti 5/8 dei seggi avviene con metodo proporzionale, in collegi plurinominali, tra le liste e le coalizioni di liste che abbiano superato le soglie di sbarramento.

Ciascun elettore dispone di un solo voto da esprimere su un'unica scheda, recante il nome del candidato nel collegio uninominale, il contrassegno di ciascuna lista o, nel caso di liste collegate in coalizione, i contrassegni di tali liste, con a fianco i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale (da due a quattro).

Sono proclamati eletti, per la parte proporzionale, i candidati della lista del collegio plurinominale secondo l'ordine di presentazione, nel limite dei seggi cui la lista abbia diritto. Per la parte maggioritaria, è proclamato eletto il candidato più votato in ciascun collegio uninominale.

Si tratta di una configurazione ‘mista’ del sistema elettorale, analoga a quella prevista dal sistema vigente tra il 1993 e il 2005. Differenti, rispetto ad allora, sono tuttavia diversi elementi del sistema, a partire dalla composizione della distribuzione tra maggioritario uninominale e proporzionale plurinominale.



Vigente la cd. 'legge Mattarella' si ebbe la prevalenza della componente maggioritaria uninominale (pur con il temperamento allora costituito dal cd. 'scorporo', totale per il Senato, parziale per la Camera dei deputati), impiegata per l'assegnazione del 75 per cento dei seggi.

Con la **legge n. 165 del 2017** vi è, al contrario, una prevalenza della componente proporzionale plurinominale, mentre la parte maggioritaria uninominale complessivamente trova applicazione per l'assegnazione del 36,8 per cento dei seggi<sup>1</sup>.

Alla Camera, inoltre, con la legge del 1993 ciascun elettore disponeva di due schede, una per la parte maggioritaria ed una per la parte proporzionale mentre in base alla legge vigente l'elettore dispone di un'unica scheda ed il voto è valido sia a favore della lista sia ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.

Da ultimo è intervenuta la **legge 27 maggio 2019, n. 51** che ha introdotto alcune disposizioni per assicurare l'applicabilità della legge elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari.

Ciò al fine di sostituire la precedente impostazione - che affidava alla legge la determinazione del numero (fisso) dei seggi da attribuire nei collegi uninominali - con una determinazione rapportata al numero di parlamentari previsto dalla Costituzione.

Le legge n. 51 non ha in ogni caso inciso direttamente sulla configurazione del vigente sistema elettorale, come definito dalla legge n. 165 del 2017, essendo volta a determinare il numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali sulla base di un rapporto frazionario, pari rispettivamente a 3/8 e a 5/8 del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni del territorio nazionale, la cui applicazione restituisce sostanzialmente gli stessi numeri attualmente fissati.

La legge n. 51 del 2019 reca altresì una delega al Governo per la determinazione dei collegi - uninominali e plurinominali - da esercitare entro 60 giorni qualora, entro 24 mesi, intervenga la promulgazione di una legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari.

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 è stato pubblicato il testo della legge costituzionale che prevede la riduzione del numero dei parlamentari: da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi.

A seguito della richiesta formulata dal prescritto numero di senatori è stata fissata la data per lo svolgimento del *referendum* costituzionale su tale testo per la giornata di domenica 29 marzo 2020.

## **La ripartizione del territorio nazionale**

In base alla disciplina vigente il territorio nazionale è suddiviso in circoscrizioni, collegi plu-

---

<sup>1</sup> In deroga a tale percentuale al Senato il Trentino-Alto Adige è suddiviso nei collegi uninominali individuati dal decreto legislativo n. 535 del 1993 (collegi per il Senato, in attuazione alla legge n. 276/1993) e dalla legge n. 422 del 1991.

rinominali e collegi uninominali.

Per il **Senato**, le circoscrizioni sono 20, coincidenti senza eccezioni con il territorio delle regioni.

Per la **Camera dei deputati**, le circoscrizioni sono 28, inclusa la Valle d'Aosta.

Le circoscrizioni della Camera sono determinate dalla legge alla **Tabella A** allegata al dPR n. 361 del 1957.

La maggior parte dei confini delle circoscrizioni coincidono con il territorio delle regioni. Tuttavia per alcune regioni più popolate, si hanno più circoscrizioni: 4 per la Lombardia; 2 per il Piemonte, per il Veneto, per il Lazio, per la Campania, per la Sicilia.

I confini sono ottenuti mediante aggregazione dei collegi uninominali che erano stati definiti, per il Senato, in attuazione della c.d. legge Mattarella (232 collegi determinati dal decreto legislativo n. 535 del 1993 adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 7 della legge n. 276 del 1993).

Ciascuna circoscrizione è, a sua volta, suddivisa in collegi uninominali ed in collegi plurinominali.

Per il **Senato** sono previsti - ripartiti nelle venti circoscrizioni senatoriali proporzionalmente alla popolazione di ciascuna, sulla base dell'ultimo censimento generale - un numero di **collegi uninominali pari ai 3/8** del totale dei seggi da eleggere, con arrotondamento all'unità inferiore.

A legislazione vigente, stante il numero complessivo di seggi pari a 315, tale numero corrisponde a 116 collegi uninominali (comprensivi di 1 collegio uninominale in Valle d'Aosta e 6 collegi uninominali in Trentino-Alto Adige; il Molise è articolato in 1 collegio uninominale)<sup>2</sup>.

In base al testo di riforma costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 sulla riduzione del numero dei parlamentari, per il Senato - a fronte di una riduzione a 200 senatori elettivi di cui 196 eletti sul territorio nazionale - il numero dei collegi uninominali passa dagli attuali 116 (su 309) a 74 (su 196).

Anche per la **Camera dei deputati** è previsto un numero di collegi uninominali pari ai 3/8 del totale dei seggi da eleggere sul territorio nazionale, con arrotondamento all'unità inferiore, ripartiti nelle circoscrizioni proporzionalmente alla popolazione di ciascuna, sulla base dell'ultimo censimento generale.

A legislazione vigente corrispondono a 232 collegi uninominali (comprensivi di 1 collegio uninominale in Valle d'Aosta, 6 collegi in Trentino Alto-Adige e 2 collegi uninominali in Molise).

In base al testo di riforma costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 sulla riduzione del numero dei parlamentari, per la Camera - a fronte di una riduzione a 400 deputati di cui 392 eletti sul territorio nazionale - il numero dei collegi uninominali passa dagli attuali 232 (su 618) a 147 (su 392).

Per la assegnazione dei **5/8 dei seggi** da attribuire sul territorio nazionale, con metodo proporzionale, ciascuna circoscrizione - sia al Senato sia alla Camera dei deputati - è ripartita

---

<sup>2</sup> Si ricorda che, in base alla precedente legge n. 52 del 2015 per la Camera dei deputati, il decreto legislativo attuativo n. 122 del 2015 aveva determinato un numero di collegi (plurinomiali) pari a 100.

in base alla legge in collegi plurinominali costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due (per il Senato) e a tre (per la Camera) e non superiore a otto.

Il numero dei collegi uninominali è determinato dalla legge (v. *supra*). Il numero dei collegi plurinominali invece è determinato dal decreto legislativo di attuazione della delega, a valle dell'aggregazione di uno o più collegi uninominali.

La puntuale determinazione dei confini dei collegi - così uninominali come plurinominali - è stata oggetto di **delegazione legislativa**, secondo i principi e criteri direttivi definiti dall'**articolo 3** della legge n. 165 del 2017.

In base alla delega la determinazione di tali collegi plurinominali deve avvenire in modo che "tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio".

Alcuni altri principi e criteri sono previsti, valevoli sia per il Senato sia per la Camera. Tra questi la previsione in base alla quale la popolazione di ciascun collegio (sia esso uninominale o plurinominali) può scostarsi dalla media della popolazione dell'insieme dei collegi corrispettivi (uninominali o plurinominali) della circoscrizione di non oltre il 20 per cento, in eccesso o in difetto.

Altri principi e criteri valevoli sia per il Senato sia per la Camera sono in particolare:

- ❶ la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio è "garantita"; così come sono garantiti, di norma, la sua **omogeneità** sotto il riguardo economico-sociale e storico-culturale, nonché la **continuità** del territorio (salvo il caso in cui il territorio comprenda porzioni insulari);
- ❷ i collegi non possono, di norma, suddividere il **territorio comunale**, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi;
- ❸ nella circoscrizione Friuli-Venezia Giulia, uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione della minoranza linguistica slovena; disposizioni specifiche, anche in deroga agli altri criteri, sono dettate per la tutela delle **minoranze linguistiche**.

La determinazione dei collegi - uninominali plurinominali - secondo i principi e criteri direttivi testé descritti è stata oggetto, come ricordato, di delega legislativa che è stata esercitata con il **decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189**.

La legge n. 165 del 2017 ha previsto che il Governo si avvallesse di una Commissione composta dal presidente dell'ISTAT e da dieci esperti in materia elettorale (senza maggiori oneri di spesa). Il termine per il parere parlamentare da parte delle Commissioni competenti per materia era fissato in 15 giorni (dalla data di trasmissione da parte del Governo). In assenza di parere parlamentare entro il termine previsto, il decreto legislativo avrebbe potuto comunque essere emanato.

Previsione della legge era che se il parere parlamentare non fosse stato recepito dal decreto legislativo delegato, il Governo avrebbe inviato al Parlamento, “contemporaneamente alla pubblicazione del decreto”, una “relazione contenente adeguata motivazione”.

Ai fini della definizione dei collegi uninominali e plurinominali il Governo si quindi è avvalso, come previsto dalla legge n. 165 del 2017, del supporto tecnico di una Commissione di esperti, presieduta dal Presidente dell'ISTAT, che ha formulato una proposta motivata di definizione di tutti i collegi elettorali trasmessa al Governo il 22 novembre 2017.

L'Esecutivo ha quindi trasmesso lo schema di decreto legislativo alle competenti Commissioni parlamentari che ne hanno avviato l'esame nella seduta del 24 novembre 2017, concludendo il relativo *iter* nelle sedute del 7 dicembre 2017 con un parere favorevole con osservazioni sullo schema trasmesso al Parlamento (A.G. 480). I pareri delle Commissioni parlamentari sono stati integralmente recepiti dal Governo nella stesura del testo definitivo del provvedimento (decreto legislativo n. 189 del 2017), fatta eccezione per le osservazioni riguardanti i collegi delle circoscrizioni Campania e Sardegna per le ragioni esposte nella relazione trasmessa alle Camere, come previsto dall'art. 4 della legge n. 165/2017.

Specifiche previsioni (recate dall'articolo 3, comma 6 della legge) concernono la ulteriore revisione dei collegi - per la quale si prevede che il Governo presenti alle Camere un disegno di legge.

Per l'elezione alla Camera dei deputati sono stati definiti 231 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 63 collegi plurinominali; per l'elezione al Senato della Repubblica sono definiti 115 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 33 collegi plurinominali.

Le **Tabelle A.1 e A.2 e le Tabelle B.1 e B.2** allegate al decreto legislativo n. 189 recano l'elenco dei collegi uninominali e plurinominali con l'indicazione dei comuni ricompresi nel relativo territorio. Ciascun collegio è individuato da un **codice alfanumerico** e indica il nome del comune con la maggiore ampiezza demografica.

Per le elezioni politiche del 4 marzo 2018, l'assegnazione dei seggi è stata effettuata con due decreti del Presidente della Repubblica, uno per la Camera dei deputati ed uno per il Senato (entrambi del 28 dicembre 2017 e pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale* dell'indomani).

Questi due D.P.R. hanno determinato per ogni collegio plurinominali il numero complessivo dei seggi da attribuire, distinto tra seggi uninominali e seggi proporzionali.

In base all'articolo 3, comma 1 del D.P.R. n. 361 del 1957, infatti, con decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del Ministro dell'interno) è effettuata poi (sulla base dei risultati del-

l'ultimo censimento generale della popolazione) l'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni e, quindi, nei collegi plurinominali e nei collegi uninominali di ciascuna circoscrizione.

Tale assegnazione è da emanarsi contemporaneamente alla convocazione dei comizi elettorali.

Come anticipato, inoltre, l'art. 3 della **legge n. 51 del 2019 reca una delega** al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – da esercitare entro 60 giorni qualora, entro 24 mesi, intervenga la promulgazione di una legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari.

I principi e criteri direttivi sono, in grande parte, quelli previsti dalla delega recata dalla legge n. 165 del 2017 (su cui *supra*).

### **La presentazione del contrassegno, del programma elettorale e dello statuto**

Ciascun partito o gruppo politico organizzato che intenda presentarsi alle elezioni - sia alla Camera sia al Senato - è tenuto, nei termini previsti, a depositare il proprio **contrassegno** e ad indicare la propria **denominazione** presso il Ministero dell'interno (il quale - secondo novella all'articolo 20 del D.P.R. n. 361 del 1957 - è tenuto a mettere a disposizione sul proprio sito internet il facsimile dei moduli per il deposito delle liste e degli altri documenti necessari).

Contestualmente al deposito del contrassegno, deve essere altresì depositato il **programma elettorale**, nel quale viene dichiarato il nome e cognome della persona indicata come **capo della forza politica**.

Per quest'ultimo riguardo, si ravvisano i segni di una stratificazione normativa.

La indicazione del "capo della forza politica" fu introdotta dalla legge n. 270 del 2005. Nella sua originaria previsione, la legge del 2005 prevedeva altresì che le coalizioni che si candidassero a governare indicassero il nome del "capo della coalizione".

Senza avere di per sé un riflesso sulla configurazione della scheda elettorale, questa disposizione fu da ultimo applicata nelle consultazioni elettorali del 2013 (come risulta dal provvedimento del 29 gennaio 2013 dell'Ufficio elettorale centrale, che accertò la regolarità delle dichiarazioni di collegamento delle liste nelle varie coalizioni).

La legge n. 52 del 2015 (su cui v. *infra*) mantenne la previsione del "capo della forza politica", eliminando il riferimento al "capo della coalizione".

Siffatta modifica conseguiva all'impostazione di quella legge, tesa a riservare la competizione elettorale a singole liste, precludendola invece a coalizioni (diversamente da quanto previsto, oramai per il solo Senato, dalla legge n. 270 del 2005).

Rispetto a tale impostazione della legge n. 52 del 2015, la legge n. 165 del 2017 prevede che altresì le coalizioni possano competere, in questo riprendendo l'impostazione seguita con la legge n. 270/2005.

La legge non interviene per questo profilo sul dettato del citato articolo 14, comma 3 del

D.P.R. n. 361 del 1957 quale vigente.

Su questo vigente sostrato normativo, il novellato articolo 14 del D.P.R. n. 361 del 1957 prevede che, ove iscritto nel registro dei partiti politici (oggetto dell'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013), il partito o gruppo politico organizzato debba depositare il relativo **statuto**.

In mancanza (di iscrizione nel registro, per la quale lo statuto è elemento necessario) il partito o gruppo politico organizzato deve depositare una dichiarazione che indichi gli **elementi minimi di trasparenza**.

Tali "elementi minimi" da indicare sono, secondo il dettato della legge: il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato; il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni.

Ferma la possibilità di integrare la documentazione (entro 48 ore, secondo novella all'articolo 16 del D.P.R. n. 361 del 1957), nel caso in cui il Ministero ne ravvisi l'incompletezza, nonché di opposizione da parte del depositante alla richiesta di integrazione - si prevede la **ricusazione** delle liste, nel caso di mancato deposito del programma elettorale e dello statuto o della dichiarazione di trasparenza (con novella all'articolo 22 del D.P.R. n. 361 del 1957).

### **La presentazione delle candidature**

Sia alla Camera sia al Senato i partiti o i gruppi politici organizzati possono presentarsi come **lista singola** o in **coalizione**.

La coalizione è unica a livello nazionale ed è disciplinata dal nuovo art. 14-bis TU Camera (richiamato dall'art. 8 TU Senato). I partiti in coalizione presentano **candidati unitari** nei collegi uninominali.

Le dichiarazioni di collegamento devono essere reciproche. Sono effettuate contestualmente al deposito del contrassegno e sono successivamente pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Una specifica previsione è posta per i partiti o i gruppi politici organizzati rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute presenti in circoscrizioni comprese in regioni ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche; per esse, nella lista e nei manifesti un riquadro più ampio ricomprende tutte le liste collegate facenti parte della coalizione.

Nei collegi plurinominali (sia della Camera sia del Senato: articolo 18-*bis* Testo unico Camera, articolo 9 Testo unico Senato) ciascuna lista è composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine numerico.

Il numero dei candidati della lista non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale né può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinomiale.

Indipendentemente dal numero di seggi assegnato al collegio plurinomiale, il numero

dei candidati della lista non può in ogni caso essere inferiore a due né superiore a quattro.

Ove il numero dei seggi proporzionali assegnati in un collegio plurinominale Camera sia pari a uno – come nel caso del Molise – ai sensi delle predette disposizioni il numero dei candidati delle liste sarà pari a due. Anche per il Senato della Repubblica il numero dei candidati della lista non può essere inferiore a due né superiore a quattro ma, nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la legge precisa che la lista è composta di un solo candidato.

La legge n. 165 ha assunto dunque, tra i suoi connotati, l'opzione per liste 'brevi', con un numero di candidati non superiore a 4, tenuto in particolare conto, come emerso dal dibattito parlamentare, della pronuncia della Corte costituzionale sulla legge n. 270 del 2005 (sentenza n. 1 del 2014 richiamata altresì dalla sentenza an. 35 del 2017 su cui v. *infra*).

La 'lunghezza' della lista è in ogni caso elemento di per sé complesso, nel bilanciamento tra conoscibilità dei candidati da parte dell'elettore e possibile 'slittamento' del voto fuori dalla circoscrizione, nel caso di insufficienza di candidati.

Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha in particolare rilevato che "simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)". Le previsioni della legge n. 270 del 2005 erano per questo riguardo, secondo la Corte, tali da "alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti", "incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'articolo 48 della Costituzione".

Ciascuna lista, in base alla legislazione vigente, deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena di inammissibilità.

Ciascuna lista è inoltre tenuta a presentare candidature in tutti i collegi uninominali del collegio plurinominale, a pena di inammissibilità.

La lista - sia alla Camera sia al Senato - deve essere **sottoscritta** da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale (o elettori iscritti nelle sezioni elettorali del collegio plurinominale, nel caso esso sia compreso in un unico comune).

Nel caso di scioglimento anticipato che ne anticipi la scadenza di oltre 120 giorni il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà.

Disposizioni transitorie in materia di sottoscrizioni sono state poste dall'articolo 6 della legge n. 165 del 2017, valide per le prime elezioni successive all'entrata in vigore della stessa (quindi le elezioni del 4 marzo 2018).

La legge n. 165 del 2017 ha demandato inoltre (articolo 3, comma 7) ad un decreto mi-

nisteriale la definizione, in via sperimentale, della raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste.

Disposizioni, transitorie e a regime, relative ai soggetti abilitati all'autenticazione delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste sono inoltre previste dall'articolo 6 della legge n. 165 del 2017.

In base alla legislazione vigente (articolo 14, comma 1 della legge n. 53 del 1990) sono competenti ad eseguire le autenticazioni in questione, i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle Corti di appello, dei tribunali e delle sezioni distaccate dei tribunali, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia; sono altresì abilitati i consiglieri provinciali e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco.

La legge n. 165 del 2017 ha aggiunto, a regime, i sindaci metropolitani e i componenti della conferenza metropolitana, nonché i consiglieri metropolitani, tenuto conto della istituzione delle Città metropolitane da parte della legge n. 56 del 2014.

Esclusivamente per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge (elezioni del 4 marzo 2018), sono stati inoltre abilitati gli avvocati abilitati al patrocinio davanti le giurisdizioni superiori, iscritti all'albo di un distretto della circoscrizione elettorale.

### *Le pluri-candidature*

Sono ammesse (sia alla Camera sia al Senato) le **pluri-candidature** (con il medesimo contrassegno).

Ci si può candidare in un solo collegio uninominale (a pena di nullità) e in uno o più **collegi plurinomiali, fino ad un massimo di 5** (a pena di nullità), anche contestualmente alla candidatura nel collegio uninominale.

Chi si candidi nella circoscrizione Estero (su cui v. *infra*) non può candidarsi in alcun collegio uninominale o plurinominale.

Il candidato eletto in un collegio uninominale ed in uno o più collegi plurinomiali, si intende **eletto nel collegio uninominale**.

Il candidato **eletto in più collegi plurinomiali** è proclamato eletto nel collegio nel quale la lista cui appartiene abbia ottenuto la minore percentuale di voti validi, rispetto al totale dei voti validi del collegio.

Siffatta previsione mira a 'premiare' il candidato il quale, nell'ordine di una lista più votata, segua il pluri-candidato pluri-eletto. Si presume che quel candidato abbia dato un contributo all'andamento positivo della lista (positivo, almeno, comparativamente rispetto all'altra lista che riscuote minore percentuale di voti validi).



Le disposizioni predeterminano dunque un criterio di assegnazione del seggio in caso di pluri-candidato pluri-eletto<sup>3</sup>.

### *Rappresentanza di genere*

A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati devono essere collocati secondo un **ordine alternato di genere** (sia alla Camera sia al Senato).

Al contempo, per la **Camera** è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste a livello nazionale, nei collegi **uninominali** nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore al **60 per cento** (con arrotondamento all'unità più prossima).

Nel complesso delle liste nei collegi **plurinominali** presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella **posizione di capolista** in misura superiore al **60 per cento**, con arrotondamento all'unità più prossima.

L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni.

Per il **Senato** le medesime previsioni sono riferite **al livello regionale** (e spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurarne il rispetto).

Gli effetti delle nuove previsioni sulla rappresentanza di genere sono in ogni caso da porre in correlazione con la previsione della legge sulle multi-candidature: ciascun candidato in un collegio uninominale può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno fino a 5 collegi plurinominali.

### *Modalità di espressione del voto*

L'elettore dispone di un'**unica scheda**, sulla quale esprime un **unico voto**.

Non è dunque prevista duplicità di scheda (per la componente uninominale e per quella plurinominale, come fu per la sola Camera dei deputati vigente la cd. "legge Mattarella") né facoltà di voto disgiunto.

La scheda reca il nome del candidato nel collegio uninominale e, per il collegio plurinominale, il contrassegno di ciascuna lista - o gruppi di liste, nel caso di loro collegamento in coalizione.

I contrassegni delle liste riportano a fianco i nominativi dei candidati - da due a quattro - nel collegio plurinominale (articoli 31 e 58 del D.P.R. n. 361 del 1957; articoli 11 e 14 del de-

---

<sup>3</sup> La questione delle pluri-candidature è stata oggetto della sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione della legge n. 52 del 2015 accordante (peraltro in presenza di voto di preferenza) una libera opzione da parte del pluri-eletto, prevista dalla legge in modo da risultare, secondo la Corte, franca da alcun "criterio oggettivo e predeterminato, rispettoso, nel massimo grado possibile, della volontà espressa dagli elettori".

creto legislativo n. 533 del 1993).

Il voto è espresso tracciando un **segno sul rettangolo** contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale.

Il voto così espresso vale ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale ed a favore della lista nel collegio plurinominale.

Qualora il segno sia tracciato solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, il voto è comunque valido anche per il collegio plurinominale.

In tal caso ed in presenza di più liste collegate in coalizione, il voto è ripartito tra le liste della coalizione, **in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale**.

La configurazione della scheda è la medesima, per la Camera e per il Senato.

Le modalità di voto sono riportate anche nella parte esterna della scheda elettorale, con apposita esplicitazione che il voto espresso tracciando un segno sul contrassegno della lista, valga anche per il candidato uninominale collegato, e viceversa; ed il voto espresso tracciando un segno sul nome del candidato uninominale collegato a più liste in coalizione, sia ripartito tra le liste in proporzione ai loro voti ottenuti nel collegio.

Si riporta qui di seguito il facsimile della parte interna.

***Modello della parte interna della scheda per la votazione per la elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati***

Il facsimile della scheda elettorale interna è organizzato in due colonne di candidati, numerati da 1 a 15. Ogni candidato ha un riquadro con un numero circolare e un rettangolo con il nome e cognome. Sotto il numero circolare sono indicati i nominativi dei candidati collegati:

- Candidato 1: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome, 3. Nome Cognome
- Candidato 2: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 3: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 4: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 5: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome, 3. Nome Cognome, 4. Nome Cognome
- Candidato 6: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 7: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 8: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 9: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 10: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 11: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 12: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome, 3. Nome Cognome, 4. Nome Cognome
- Candidato 13: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 14: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome
- Candidato 15: 1. Nome Cognome, 2. Nome Cognome, 3. Nome Cognome, 4. Nome Cognome

Se l'elettore traccia un segno sul rettangolo contenente il nominativo del candidato del collegio uninominale e un segno sul sottostante rettangolo contenente il contrassegno della lista nonché i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale, il voto è comunque valido (a favore sia del candidato uninominale sia della lista).

Se l'elettore traccia un segno sul contrassegno e un segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominale della lista medesima, il voto è considerato valido a favore sia della lista sia del candidato uninominale.

Se l'elettore traccia un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nominativo del candidato uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non sia collegato, il voto è nullo (non disgiungibilità del voto).

Resta in ogni caso fermo che ogni altro modo di espressione del voto, difforme dalle disposizioni dei Testi unici per l'elezione della Camera e del Senato, ne determina la nullità, ove sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto.

La legge n. 165 del 2017 ha introdotto altresì alcune disposizioni attinenti allo **spoglio delle schede** ed al relativo **scrutinio**.

Si prevede che il presidente della sezione elettorale, preposto alla supervisione delle operazioni di spoglio, verifichi il corretto trattamento delle schede da parte degli scrutatori e del segretario, evitando l'uso improprio di penne, matite o altri strumenti di scrittura.

I rappresentanti di lista possono segnalare al presidente eventuali violazioni di tali previsioni, che devono essere annotate a verbale.

Inoltre, è previsto che le schede elettorali siano provviste di un **tagliando anti-frode** con codice progressivo alfanumerico.

### **Le soglie di sbarramento**

La legge prevede alcune soglie di sbarramento, valevoli per l'assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali.

La soglia è del **3 per cento** dei voti validi **per le liste singole**.

Tale percentuale è computata includendo la quota di voti spettante alla lista che si sia coalizzata con altre, in sede di ripartizione dei voti che siano stati attribuiti dagli elettori ai candidati uninominali senza ulteriore indicazione di voto per una lista. In tal caso, infatti, il voto dato dall'elettore solo per il candidato nel collegio uninominale è comunque valido anche per il collegio plurinominale, ed è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti (v. *infra*, il paragrafo sull'assegnazione dei seggi). Ebbene, la quota di voti ottenuti con questa ripartizione 'entra' nel novero di voti validi rilevanti ai fini del superamento della soglia di sbarramento.

La soglia è del **10 per cento** dei voti validi per le **coalizioni** (con la concorrente soglia del

conseguimento del 3 per cento da parte di almeno una lista infra-coalizione).

Qualora la coalizione non raggiunga la soglia del 10 per cento, si intende che superi lo sbarramento la lista infra-coalizione, la quale abbia conseguito almeno il 3 per cento.

Si noti come tutte le soglie sopra ricordate siano riferite a percentuali di voti validi **a livello nazionale, sia per la Camera sia per il Senato** (ferma restando per quest'ultimo l'assegnazione a livello regionale dei seggi alle liste: v. *infra*).

L'applicazione **per il Senato** di uno sbarramento determinato a livello nazionale costituisce un elemento inedito nella sua storia (vedi Tabella allegata al presente *dossier*).

La legge prospetta per il Senato, anche alla luce delle previsioni dell'articolo 57, primo comma della Costituzione, **una soglia alternativa**, calibrata appunto su base regionale.

Sono infatti ammesse al riparto dei seggi senatoriali le liste (siano o meno collegate in coalizione) che abbiano conseguito almeno il **20 per cento dei voti nella regione**.

Un forte radicamento regionale dunque assicura l'accesso alla rappresentanza senatoriale, pur in assenza del conseguimento sul piano nazionale del 3 per cento dei voti validi.

Per il Senato risulta pertanto generalizzata una clausola alternativa di sbarramento (si è detto, il 20 per cento di voti validi espressi nella circoscrizione regionale), quale prevista dalla legge per la Camera dei deputati in via eccezionale e derogatoria, solo per le liste rappresentative di **minoranze linguistiche** riconosciute, presentate in circoscrizioni comprese in regioni ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano, per tali minoranze linguistiche, una particolare tutela.

Per tali minoranze linguistiche è altresì posta (sia per la Camera sia per il Senato) una ulteriore clausola - alternativa a quella innanzi ricordata, per la Camera dei deputati - consistente nell'aver conseguito eletti in **almeno 1/4 dei collegi uninominali** della circoscrizione.

Le soglie sopra ricordate valgono per accedere all'assegnazione dei seggi. Una distinta soglia - stabilita (salvo che per le minoranze linguistiche sopra ricordate) nell'1 per cento dei voti validi da essa ottenuti a livello nazionale - è prevista ove una lista non superi lo sbarramento (del 3 per cento) e sia in coalizione con altre liste che invece superano lo sbarramento. Tale soglia dell'1 per cento rileva ai fini (non già dell'assegnazione dei seggi alla lista considerata bensì) dell'utilizzabilità endo-coalizionale dei voti ottenuti dalla lista, rimasta esclusa dall'assegnazione dei seggi.

### ***L'assegnazione dei seggi e la proclamazione degli eletti***

Nei collegi **uninominali**, il seggio è assegnato al candidato che consegua il maggior numero di voti validi (non agiscono qui soglie di sbarramento).

In caso di parità di voti, sia alla Camera sia al Senato, è eletto **il più giovane** per età.

Nei **collegi plurinominali**, prima operazione è - ai fini del riparto proporzionale - la verifica

che la lista e la coalizione abbiano superato la soglia di sbarramento (illustrata *supra*) per accedere all'assegnazione di seggi.

Per le coalizioni, non vengono in ogni caso computati i voti delle liste che non abbiano superato a livello nazionale **la soglia dell'1 per cento** dei voti validi (a meno che la lista non sia rappresentativa delle minoranze linguistiche riconosciute per le quali sia posta la specifica soglia di sbarramento illustrata *supra*).

La soglia dell'1 per cento qui si riferisce alla utilizzabilità dei voti ai fini della determinazione della cifra elettorale della coalizione.

Pertanto, se una lista si mantenga sotto l'1 per cento, i suoi voti vanno dispersi (salvo che per le minoranze linguistiche sopra ricordate); se superi l'1 per cento ma non il 3 per cento, i suoi voti confluiscono nella cifra elettorale coalizionale.

Il riparto dei seggi avviene con metodo **proporzionale**, a livello nazionale per la Camera dei deputati, **a livello regionale per il Senato**.

Sono ripartiti proporzionalmente tra le coalizioni o le liste, alla **Camera**, i seggi assegnati nelle circoscrizioni del territorio nazionale, con esclusione del seggio assegnato alla Valle d'Aosta, e detratti i seggi già attribuiti nei collegi uninominali.

Analogamente si procede al **Senato**.

Si determina il quoziente elettorale (nazionale per la Camera, regionale per il Senato) dividendo il totale delle cifre elettorali (nazionali per la Camera, regionali per il Senato) delle coalizioni o delle singole liste non collegate, per il numero di seggi (pari al numero complessivo di seggi proporzionali per la Camera; quelli destinati alla singola regione, per il Senato) da assegnare.

Per la parte intera di tale quoziente (tralasciando eventuali cifre decimali) viene divisa la cifra elettorale (nazionale per Camera, regionale per il Senato) della coalizione o della singola lista non collegata.

Il risultato così ottenuto (preso per intero, senza decimali) corrisponde al numero di seggi da assegnare alla coalizione o alla singola lista non collegata.

I seggi che ancora rimangano da assegnare sono attribuiti alle coalizioni o singole liste che dispongano dei maggiori resti (secondo l'ordine decrescente dei medesimi).

A parità di resti, i seggi sono assegnati alle coalizioni o singole liste conseguenti la maggior cifra elettorale (nazionale per la Camera, regionale per il Senato).

A parità anche di cifra elettorale, si procede a sorteggio.

Specifiche previsioni sono poste per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute sopra oggetto di apposita disposizione relativa allo sbarramento.

Per quanto riguarda il **Trentino-Alto Adige**, per la **Camera** la legge 165/2017 - modificando il D.P.R. 361/1957 - ha definito direttamente, nella tabella A.1 allegata al D.P.R., il numero e i confini dei sei collegi uninominali della circoscrizione Trentino-Alto Adige (in corrispondenza con i sei collegi uninominali determinati ai sensi della legge 30 dicembre

1991, n. 422<sup>4</sup>). La legge 51/2019 – modificando il D.P.R. 361/1957 - ha soppresso la tabella A.1 ed ha specificato che la circoscrizione Trentino-Alto Adige è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla **metà dei seggi assegnati alla circoscrizione** medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore.

In base a tale previsione, a Costituzione invariata, tale regione - per la Camera - sarebbe ripartita in 6 collegi uninominali, come previsto dalla legge 165/2017. Alla luce del riparto proporzionale dei seggi tra le circoscrizioni elettorali del territorio nazionale alla regione spettano infatti, tenuto conto della popolazione risultante dal censimento 2011, **11 seggi** (5 sono attribuiti quindi nel collegio plurinomiale e 6 nei collegi uninominali).

Per il **Senato** la legge 51/2019 specifica – relativamente alla regione Trentino-Alto Adige – che questa è complessivamente costituita in **6 collegi uninominali** definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422 “ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione” (art. 2 , comma 1, lett. a), n. 3, legge 51/2019). Il testo di riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari dispone in ogni caso che a ciascuna regione o provincia autonoma spettino almeno 3 senatori.

Inoltre, sempre in riferimento al Trentino – Alto Adige con la legge n. 165 del 2017 è stato soppresso lo ‘scorporo’, ai fini dell’assegnazione dei seggi per la parte proporzionale (mediante abrogazione dell’articolo 93-*quater*, in particolare il comma 5, del D.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell’articolo 21, in particolare il comma 2, del decreto legislativo n. 533 del 1993). In ogni caso, i voti espressi in quella regione concorrono alla ripartizione dei seggi nella restante parte del territorio nazionale.

La regione Valle d’Aosta, si rammenta, è costituita in un unico collegio uninominale così per la Camera dei deputati come per il Senato.

Operazioni analoghe a quelle sopra ricordate consentono di individuare i quozienti a livello circoscrizionale e di collegio.

Al termine delle operazioni degli uffici elettorali in cui viene determinato il numero di seggi spettanti alle coalizioni e alle liste, singole e coalizzate, sono proclamati gli eletti in ciascun collegio plurinomiale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista abbia diritto.

I candidati compresi nella lista del collegio risultano eletti secondo **l’ordine di presentazione**.

La ripartizione dei seggi avviene dunque per passaggi successivi, procedendo **dal ‘livello’**

---

<sup>4</sup>La legge 30 dicembre 1991, n. 422, recante “Elezioni del Senato della Repubblica per l’attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina”, a seguito della quale sono state modificate le circoscrizioni territoriali dei collegi della regione Trentino-Alto Adige per l’elezione del Senato, prevede che siano costituiti sei collegi uninominali, di cui definisce il perimetro. L’assetto dei sei collegi è stato mantenuto nella cd. Legge Mattarella (n. 276 del 1993) per il Senato e successivamente nella legge n. 270 del 2005, che ha previsto una disciplina speciale per l’elezione dei senatori del Trentino-Alto Adige, con l’elezione di 6 senatori con sistema maggioritario nei 6 collegi e di un senatore con sistema proporzionale nell’ambito della regione. Sei collegi uninominali sono previsti altresì, come si è detto, dalla legge n. 165 del 2017 sia per la Camera (cui si aggiungono i seggi spettanti dal riparto proporzionale) sia per il Senato, richiamando i collegi della predetta legge n. 422.

**territoriale nazionale** (per la sola Camera dei deputati) a quello **circoscrizionale**, indi dal 'livello' circoscrizionale (*id est* regionale per il Senato) a quello del **collegio plurinomiale**.

Ciascuno predetermina il numero di seggi spettante al 'livello' sottostante.

E qualora in quest'ultimo l'applicazione del metodo del quoziente intero e dei maggiori resti conduca ad un numero di seggi non collimante con il numero di seggi spettante (in base alla predeterminazione numerica effettuata al 'livello' sovrastante), si attiva una sorta di **compensazione** per ripristinare la coincidenza numerica di seggi.

La compensazione è tra liste 'eccedentarie' e liste 'deficitarie'. Le prime cedono il seggio o i seggi cui corrisponda la minore parte decimale del quoziente di assegnazione utilizzata. Le seconde acquisiscono il seggio o i seggi cui corrisponda la maggiore parte decimale non utilizzata.

Va specificato che a livello nazionale e a livello poi di circoscrizione i seggi sono dapprima ripartiti fra le coalizioni di liste e le liste singole, e successivamente, all'interno di questa prima assegnazione, fra le liste (ammesse per aver superato la soglia di sbarramento) che compongono le coalizioni.

Inoltre, la procedura di compensazione è simile ma non del tutto uguale riguardo all'attribuzione di seggi nelle circoscrizioni e all'attribuzione di seggi nei collegi plurinominali.

Infatti per le **circoscrizioni** vi è la necessità di rispettare le prescrizioni dell'articolo 56 della Costituzione. Talché il sistema è volto a far sì che ciascuna coalizione o lista singola ottenga – dalla somma dei seggi assegnati in ciascuna circoscrizione – il totale dei seggi ad essa spettanti in base alla assegnazione effettuata in ambito nazionale e, nello stesso tempo, tende a far sì che ciascuna circoscrizione ottenga al termine – come somma di tutti i seggi in essa assegnati a tutte le liste – il totale dei seggi ad essa spettanti in base alla popolazione censita. La compensazione avviene tra coalizioni e liste cosiddette 'eccedentarie' (quelle per le quali la somma dei seggi assegnati in ciascuna circoscrizione è maggiore dei seggi attribuiti a livello nazionale) e coalizioni e liste cosiddette 'deficitarie' (quelle per le quali la somma dei seggi assegnati in ciascuna circoscrizione è minore dei seggi attribuiti a livello nazionale). La legge disciplina nel dettaglio le operazioni di compensazione basate sul principio in base al quale la lista 'eccedentaria' cede i seggi nelle circoscrizioni in cui li ha ottenuti con la minore parte decimale e, contemporaneamente, dove sia possibile assegnare il seggio in eccesso ad una delle liste o coalizioni deficitarie (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, lett. h).

Peraltro - per la Camera dei deputati - la compensazione a livello circoscrizionale, ove non sia possibile attribuire il seggio eccedentario nella medesima circoscrizione, può - in linea teorica - avvenire anche tra circoscrizioni diverse. Ossia i seggi sono sottratti alla coalizione di lista o singola lista eccedentaria nelle circoscrizioni in cui essa li ha ottenuti con i minori resti, e sono attribuiti alla coalizione di liste o singola lista deficitaria nelle circoscrizioni nelle quali essa abbia i maggiori resti non utilizzati.

La procedura di compensazione tra liste 'eccedentarie' e liste 'deficitarie' per l'assegnazione dei seggi invece nei **collegi plurinominali** è basata essenzialmente sul principio in base

al quale la **lista deficitaria** ottiene il seggio nel collegio in cui abbia la maggiore parte decimale e la **lista eccedentaria** lo cede nel collegio in cui lo abbia ottenuto con la minore parte decimale. Dal momento che può verificarsi che il collegio in cui viene ceduto e attribuito il seggio non sia lo stesso, il numero di seggi attribuiti in ciascun collegio plurinominale può non corrispondere al numero di seggi spettanti sulla base della popolazione, come avvenuto per più collegi plurinomiali nella prima applicazione della legge nelle elezioni del 4 marzo 2018. Quindi è in parte diversa (rispetto al livello circoscrizionale) la procedura di correzione tra le liste ‘eccedentarie’ e liste ‘deficitarie’, che per queste ultime assegna il seggio comunque dove la lista abbia la maggior parte decimale del quoziente (considerazione questa che prevale su quella del collegio in cui il seggio eccedente sia sottratto alla lista eccedentaria per il collegio plurinominale).

In altri termini, per la compensazione a livello circoscrizionale la *pivot* è la lista eccedentaria; a livello di collegio plurinominale, è la lista deficitaria.

Può ancora ricordarsi come i seggi siano assegnati ove possibile e nel numero possibile ‘a quozienti interi’, dunque secondo un metodo proporzionale (assicurato operativamente da un algoritmo). In successione, dove non si ottengano quozienti interi, il seggio è assegnato alle maggiori parti decimali dei quozienti tra quelle della circoscrizione e, a livello inferiore, tra quelle del collegio plurinominale. Dunque, ancora una volta, è privilegiato un criterio proporzionale, giacché la parte decimale del quoziente rappresenta il numero di voti ottenuti dalla lista o dalla coalizione o dal candidato, proporzionato al totale dei voti validi espressi nella circoscrizione o nel collegio plurinominale ed alla fine si ricorre al criterio delle compensazioni.

Circa il complessivo meccanismo di assegnazione dei seggi, il suo procedere ‘dall’alto’ (ossia dal livello nazionale, calando a seguire fino ai collegi) era presente per la Camera dei deputati anche nella legge n. 52 del 2015 (che pure aveva i collegi plurinomiali). La suscettibilità di produrre uno ‘slittamento’ dei seggi, nella concreta loro attribuzione, è stato tema affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017, la quale si è soffermata - nel vagliare alcuni profili della legge del 2015 - sullo **‘slittamento’ tra circoscrizioni**. La Corte ha rilevato come “consistenti traslazioni di seggi da una circoscrizione all’altra [sarebbero] tali da pregiudicare la garanzia di una proporzionale distribuzione dei seggi sul territorio nazionale”, che è principio costituzionalmente sancito (dall’articolo 56, quarto comma della Costituzione, per quanto concerne la Camera dei deputati). Aggiungeva la Corte che tale traslazione ‘fuori circoscrizione’ nella disciplina della legge del 2015 costituisce “nella procedura di assegnazione dei seggi, un’ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali”, solo quando non fosse stato possibile operare diversamente. Di qui la non lesività dell’articolo 56, quarto comma della Costituzione (il quale prescrive non la rappresentanza dei territori in sé considerati bensì la distribuzione dei seggi in proporzione della popolazione delle diverse parti del territorio nazionale).

La legge dispone per il **caso di esaurimento della lista** presentata nel collegio plurinominale.

Ove la lista di collegio sia ‘incapiente’ si ‘attinge’ dapprima ai candidati presentati dalla



lista negli altri collegi plurinominali della circoscrizione, in cui la lista abbia la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata.

Se anche in tal modo permangano seggi da assegnare alla lista, si 'attinge' ai 'migliori perdenti' nei collegi uninominali del collegio plurinomiale (sulla base di una graduatoria redatta dall'ufficio elettorale circoscrizionale).

Se neanche ciò basti, si 'attinge' ai 'migliori perdenti' nei collegi uninominali della circoscrizione.

Per la Camera è espressamente consentito, se ulteriormente necessario, ancora uno 'slittamento', 'attingendosi' ai candidati presentati dalla lista nei collegi plurinominali delle altre circoscrizioni.

In caso di ulteriore incapacienza, si procede proclamando eletti i candidati delle liste collegate in coalizione presentati nel collegio plurinomiale originario e, poi, negli altri collegi plurinominali della circoscrizione.

Nel caso in cui rimangano ancora seggi da assegnare, si 'attinge' per la Camera ai 'migliori perdenti' nei collegi uninominali delle altre circoscrizioni e, infine, ai candidati delle liste collegate in coalizione presentati nei collegi plurinominali delle altre circoscrizioni.

La legge definisce così una 'catena' di successioni che esaurisce tutte le candidature possibili per ciascuna lista e, a continuare, per tutte le liste di una coalizione.

La disciplina sopra richiamata presenta, vale rammentare, una asimmetria tra Camera e Senato nella parte in cui per quest'ultimo il possibile 'slittamento' fuori della lista del singolo collegio plurinomiale sembra incontrare l'estremo limite dei confini della circoscrizione, coincidente con il territorio della regione.

In tal modo si ritiene di ottemperare alla "base regionale" prevista per la elezione del Senato (articolo 57, primo comma della Costituzione).

In sede applicativa potrà valutarsi in che fattuale misura (anche tenuto conto della brevità delle liste e delle possibili pluri-candidature) possano confliggere le istanze del rispetto dell'ambito circoscrizionale regionale da un lato e dell'assegnazione a ciascuna lista del numero di eletti spettanti secondo l'indicazione degli elettori dall'altro.

Nella prima attuazione della disciplina, nelle elezioni del 4 marzo 2018, tale profilo si è posto, in particolare, per l'attribuzione di un seggio senatoriale in Sicilia.

Sul punto, dopo un ampio dibattito svolto presso l'Assemblea del Senato nelle sedute del 25 e del 31 luglio 2019, l'Assemblea ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sull'assegnazione del seggio in altra circoscrizione.

### ***I seggi rimasti vacanti***

Nel caso in cui un seggio rimanga vacante (anche per causa sopravvenuta) si prevede che il seggio sia attribuito, nell'ambito del medesimo collegio plurinomiale, al candidato primo dei non eletti secondo l'ordine di presentazione (novellato articolo 86 del D.P.R. n. 361

del 1957, cui il Testo unico per il Senato fa rinvio).

Nel caso in cui la lista abbia esaurito i propri candidati, si procede con le modalità di 'slittamento' sopra descritte a proposito delle liste 'incapienti' (fino all'attribuzione dei seggi alle liste facenti parte della medesima coalizione nell'ambito della circoscrizione originaria, sulla scorta dei rinvii operati dalla legge).

Questo, nei **collegi plurinominali**.

Nel caso in cui rimanga vacante invece un seggio attribuito in un **collegio uninominale, si procede ad elezioni suppletive**.

Le elezioni suppletive sono indette entro 90 giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta per le elezioni (prorogabile al massimo di 45 se il termine cada in determinati periodi dell'anno) ed a condizione che intercorra almeno un anno tra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura. Qualora entro il termine di 180 giorni dalla dichiarazione della vacanza si svolgano altre consultazioni elettorali nel medesimo territorio o in una parte di esso, il Governo può disporre la proroga del termine di 90 giorni fino alla data necessaria per permettere lo svolgimento contestuale con tali consultazioni.

Se il termine di 90 giorni di cui sopra cada in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, il Governo è autorizzato a prorogare tale termine di non oltre 45 giorni; qualora invece cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo può disporre la proroga per non oltre trenta giorni (D.P.R. 361/1957, art. 86, commi 3 e 4; D.Lgs. 533/1993, art. 21-ter, come modificato dalla L. 145/2018, art. 1, comma 968) commi da 1 a 6).



## Focus: il voto degli italiani all'estero

Due leggi di revisione costituzionale<sup>5</sup> hanno previsto l'elezione da parte dei cittadini italiani residenti all'estero di **sei senatori** e di **dodici deputati** nell'ambito di una "circoscrizione Estero".

Il numero dei seggi da distribuire nelle circoscrizioni nazionali - detratti i seggi da assegnare nella circoscrizione Estero - risulta quindi pari, rispettivamente, a 618 per la Camera e 309 al Senato.

L'art. 3 della L. cost. n. 1 del 2001 ha demandato alla legge ordinaria il compito di stabilire contestualmente le modalità per l'attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero e le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati nel territorio nazionale.

La legge 459/2001<sup>6</sup> (seguita, nel 2003, dal regolamento di attuazione<sup>7</sup>) ha attuato questa previsione costituzionale.

### Elettorato attivo

Votano per l'elezione dei senatori e dei deputati da eleggere nella circoscrizione Estero i cittadini italiani **iscritti nelle liste elettorali** dei cittadini italiani **residenti all'estero**.

A tal fine, il regolamento di attuazione della legge n. 459 del 2001 sul voto degli italiani all'estero (D.P.R. 104/2003, art. 5, comma 8) prevede che, dopo la realizzazione dell'elenco aggiornato con le modalità ivi previste<sup>8</sup> entro il 60° giorno antecedente la data delle votazioni, il Ministero dell'interno trasmette, in via informatica, al Ministero degli affari esteri (MAE)

<sup>5</sup> L. Cost. 17 gennaio 2000, n. 1, di modifica dell'art. 48 Cost.; L. Cost. 23 gennaio 2001, n. 1, di modifica degli articoli 56 e 57 Cost.

<sup>6</sup> L. 27 dicembre 2001, n. 459, Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

<sup>7</sup> D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104, Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

<sup>8</sup> L'art. 5 della legge n. 459/2001 prevede che mediante l'unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari si provveda a realizzare l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero, finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali. In base a tali previsioni, per l'anno 2017, nella circolare dell'11 novembre 2017 si fa presente che il Ministero dell'interno ha condiviso con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) i criteri per provvedere al confronto, in via informatica, tra i dati contenuti nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero e quelli registrati negli schedari consolari. A tal fine, la circolare ha richiesto alle amministrazioni comunali di inviare i dati relativi ai cittadini italiani residenti all'estero iscritti nella propria anagrafe all'Aire centrale entro il 27 Novembre 2017.

Entro il 31 gennaio di ogni anno è quindi adottato un decreto ministeriale (il più recente è il D.M. 18 gennaio 2018) in cui è pubblicato il numero dei cittadini italiani residenti nelle singole ripartizioni sulla base dei dati contenuti nell'elenco di cui al suddetto art. 5 del D.P.R. 104/2003 e riferiti al 31 dicembre di ogni anno.

l'elenco provvisorio<sup>9</sup> dei cittadini residenti all'estero aventi diritto di voto.

Una volta ricevuto l'elenco provvisorio, il Ministero degli affari esteri lo distribuisce, per via telematica, agli uffici consolari i quali provvedono ad una serie di adempimenti preliminari (quali la cancellazione degli elettori nel frattempo deceduti e degli irreperibili) per poi procedere all'invio agli elettori residenti all'estero e aventi diritto al voto del plico contenente il certificato e la scheda elettorale.

L'invio del plico deve avere luogo – in base a quanto prescritto dalla legge n. 459/2001 (art. 12, co. 3) - non oltre il 18° giorno antecedente la data delle elezioni<sup>10</sup>.

La legge consente altresì agli elettori residenti all'estero di esercitare, in occasione di ogni consultazione per l'elezione della Camera e del Senato, **l'opzione per il voto in Italia** (L.459/2001, art.1, comma 3).

La legge prescrive che il MAE debba comunicare, senza ritardo, al Ministero dell'interno i nominativi degli elettori che hanno esercitato il diritto di opzione per il voto in Italia; almeno 30 giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia il Ministero dell'interno comunica i nominativi degli elettori che hanno esercitato l'opzione per il voto in Italia ai comuni di ultima residenza in Italia.

## **Elettorato passivo e presentazione delle candidature**

Quanto all'elettorato passivo, in base alle modifiche disposte dalla legge n. 165 del 2017 alla legge n. 459 del 2001 **non è più richiesto il requisito della residenza** nella ripartizione della circoscrizione Estero per chi intenda candidarsi.

Gli **elettori residenti in Italia** possono essere candidati in **una sola ripartizione** della circoscrizione Estero e, in tale caso, in base al novellato articolo 19 del D.P.R. n. 361 del 1957, **non è possibile** essere contestualmente candidati in alcun collegio del territorio nazionale.

Gli **elettori residenti all'estero** possono, a loro volta, essere candidati **solo nella ripartizione di residenza** della circoscrizione Estero.

Inoltre, gli elettori residenti all'estero che non abbiano esercitato l'opzione per esercitare

---

<sup>9</sup> L'elenco provvisorio dei residenti all'estero aventi diritto al voto è poi aggiornato dagli uffici consolari con la cancellazione degli elettori nel frattempo deceduti e degli irreperibili. A tale elenco si affianca altresì un "elenco aggiunto" in cui sono inseriti i cittadini, che ne facciano richiesta entro l'11° giorno antecedente la data delle votazioni all'ufficio consolare, che sono stati cancellati per irreperibilità dalle liste elettorali o che per qualsiasi sono erano stati omissi dall'elenco provvisorio (artt. 16 e 17 D.P.R. 104/2003).

<sup>10</sup> Nel dettaglio, entro tale termine, gli uffici consolari inviano, con il sistema postale più affidabile e, ove possibile, con posta raccomandata, o con altro mezzo di analoga affidabilità, agli elettori residenti all'estero che non abbiano esercitato l'opzione per il voto in Italia, un plico contenente il certificato elettorale, la scheda elettorale e la relativa busta, e una busta affrancata recante l'indirizzo dell'ufficio consolare competente. Il plico contiene anche le indicazioni sulle modalità per l'espressione del voto e le liste dei candidati nella ripartizione di appartenenza.

il diritto di voto in Italia non possono essere candidati nelle circoscrizioni del territorio nazionale (articolo 8, comma 4, della legge n. 459 del 2001).

Con la legge n. 165 del 2017 si è previsto altresì che **non** possano essere candidati nella circoscrizione Estero gli elettori che nei **5 anni precedenti la data delle elezioni** ricoprano o abbiano ricoperto cariche di governo o cariche politiche elettive a qualsiasi livello o incarichi nella magistratura o cariche nelle Forze armate in un Paese della circoscrizione Estero.

La **presentazione delle candidature** sia per i senatori, sia per i deputati, avviene per liste. Le liste devono essere presentate per ciascuna delle ripartizioni della circoscrizione e devono essere sottoscritte da almeno **500 e da non più di 1000** elettori residenti nella relativa ripartizione (L. 459/2001, art. 8, comma 1, lett. a) e c).

Si applicano inoltre le disposizioni che prevedono l'esenzione dalla presentazione delle sottoscrizioni o la loro riduzione previste in generale per l'elezione della Camera.

Le liste devono essere formate da un numero di candidati almeno pari al numero di seggi da assegnare alla ripartizione e non superiore al doppio di esso. Nessun candidato può essere incluso in più liste, anche se con il medesimo contrassegno (L. 459/2001, art. 8, comma 3).

Più partiti o gruppi possono presentare liste comuni, contrassegnate da un simbolo composito (L. 459/2001, art. 8, comma 2).

### **Modalità di espressione del voto**

Il voto per i senatori e per i deputati da eleggere all'estero si esercita per **corrispondenza** (L. 459/2001, art. 1, comma 2).

Non oltre il 18° giorno antecedente la data delle votazioni in Italia, gli uffici consolari inviano agli elettori ammessi al voto per corrispondenza, un plico contenente il certificato elettorale, la scheda elettorale e la relativa busta e una busta affrancata recante l'indirizzo dell'ufficio consolare competente. Il plico contiene anche un foglio con le indicazioni delle modalità per l'espressione del voto e le liste dei candidati nella ripartizione di appartenenza (L. 459/2001, art. 12, comma 3).

L'elettore vota tracciando un segno sul contrassegno corrispondente alla lista prescelta o comunque sul rettangolo che lo contiene. Ciascun elettore può esprimere due voti di **preferenza** nelle ripartizioni alle quali sono assegnati due o più deputati o senatori e un voto di preferenza nelle altre (L. 459/2001, art. 11, comma 3).

Una volta espresso il proprio voto sulla scheda elettorale, l'elettore introduce nell'apposita busta la scheda o le schede elettorali, sigilla la busta, la introduce nella busta affrancata unitamente al tagliando staccato dal certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto e la spedisce all'ufficio consolare non oltre il decimo giorno precedente la data stabilita per le votazioni in Italia (L. 459/2001, art. 12, comma 6).

### *Gli italiani temporaneamente all'estero*

A partire dalla legge n. 52/2015 è stato inoltre esteso anche ai cittadini **temporaneamente all'estero** per motivi di studio, lavoro o cure mediche e agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, la facoltà di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero.

In particolare, la legge 52/2015 ha esteso la possibilità di esercitare il **voto per corrispondenza** - previsto per i **cittadini residenti all'Estero** - anche ai cittadini non residenti all'Estero ma che vi si trovano temporaneamente per un periodo di **almeno tre mesi** (nel quale ricade la data di svolgimento della consultazione elettorale) per motivi di lavoro, studio o cure mediche (art. 2, commi 37 e 38, legge 52/2015).

I cittadini temporaneamente fuori dall'Italia - ed i familiari conviventi - che intendono votare all'estero devono esercitare un'opzione (art. 4-*bis*, comma 2, legge 459/2001), mediante l'invio di una richiesta, redatta in carta libera e sottoscritta dall'elettore, corredata da alcuni documenti e valida per la singola consultazione.

Il voto viene espresso **per corrispondenza** e gli elettori votano i candidati **della circoscrizione Estero**. Le procedure elettorali sono in gran parte analoghe a quelle vigenti per i cittadini residenti all'Estero.

Per gli elettori appartenenti alle forze armate ed alle forze di polizia temporaneamente all'estero nello svolgimento di missioni internazionali le modalità di formazione dei plichi, del recapito agli elettori e della raccolta dei plichi, a cura del ministero della difesa, sono definite di intesa tra i ministeri degli affari esteri, della difesa e dell'interno.

### *Attribuzione dei seggi*

L'attribuzione dei seggi ha luogo con criterio **proporzionale** e nell'ambito di ciascuna delle quattro ripartizioni in cui è suddivisa la circoscrizione Estero. Essa segue il medesimo procedimento per l'elezione sia dei senatori, sia dei deputati (L. 459/2001, art. 15).

L'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero determina per ognuna delle ripartizioni la cifra elettorale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi ottenuti nell'ambito della ripartizione. In secondo luogo l'Ufficio determina la cifra elettorale individuale di ciascun candidato, che risulta dalla somma dei voti di preferenza conseguiti dal candidato nella ripartizione.

L'Ufficio divide quindi la somma delle cifre elettorali di tutte le liste presentate nella ripartizione per il numero di seggi da assegnare in tale ambito; la cifra elettorale di ciascuna lista viene poi divisa per il quoziente ottenuto dall'operazione precedente. La parte intera del risultato di tale divisione rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono eventualmente ancora da attribuire sono assegnati alle liste per le quali le divisioni ab-

biano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alla lista con la più alta cifra elettorale.

L'Ufficio elettorale proclama quindi eletti in corrispondenza dei seggi attribuiti a ciascuna lista, i candidati della lista stessa secondo l'ordine dei **voti di preferenza** conseguiti. A parità di voti sono proclamati eletti coloro che precedono nell'ordine della lista.

### *I seggi rimasti vacanti*

Nel caso in cui un seggio rimanga vacante, per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, esso è attribuito, nell'ambito della medesima ripartizione, al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nella graduatoria dei voti di preferenza o, in assenza di questi, nell'ordine della lista (L. 459/2001, art. 16).

#### TABELLA

##### Le ripartizioni della circoscrizione Estero

RIPARTIZIONE	POPOLAZIONE (CITTADINI ITAL. RESIDENTI)	SEGGI SPETTANTI LEGGE VIGENTE	SEGGI SPETTANTI RIFORMA COST. (G.U.12 OTTOBRE 2019)
Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia	2.685.815	5 deputati 2 senatori	3 deputati 1 senatore
America meridionale	1.559.068	4 deputati 2 senatori	2 deputati 1 senatore
America settentrionale e centrale	451.062	2 deputati 1 senatore	2 deputati 1 senatore
Africa, Asia, Oceania e Antartide	277.997	1 deputati 1 senatore	1 deputato 1 senatore





## Focus: la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2020 sul referendum elettorale

Con la sentenza n. 10 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta di *referendum* popolare promossa da otto Consigli regionali (delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto) avente ad oggetto l'abrogazione di una parte della disciplina elettorale e delle disposizioni di delega per la determinazione dei collegi al fine di dare vita ad un sistema elettorale in cui la totalità dei seggi da attribuire sul territorio nazionale siano assegnati, con metodo maggioritario, nei collegi uninominali (quindi al candidato che – in ciascun collegio – ha ottenuto il maggior numero di voti validi). Il meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali sarebbe in tal modo esteso dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

Il quesito referendario chiedeva dunque di abrogare tutte le disposizioni che fanno riferimento ai collegi plurinominali ed all'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale, intervenendo altresì sulla delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali di cui all'art. 3 della legge 51 del 2019.

La Corte ha preliminarmente ripercorso la principale **giurisprudenza sull'ammissibilità del quesito referendario** alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978). Ha ricordato in particolare la necessità, non solo che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma anche che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della **chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità** del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua **matrice razionalmente unitaria**. “La presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano” (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il referendum abrogativo non può essere “trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa,

mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie” (sentenza n. 16 del 1978).

La Corte ha ricordato di aver in precedenza ammesso anche le operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, a condizione però che l’abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario **non si risolva** sostanzialmente «**in una proposta** all’elettore, attraverso l’operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell’originaria *ratio* e struttura della disposizione» (sentenza n. 36 del 1997). In questi casi, infatti, il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell’istituto, diventando approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2012, n. 28 del 2011, n. 33 e n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 43 del 2003, n. 38 e n. 34 del 2000): un’ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché **il referendum non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall’ordinamento»** (sentenza n. 36 del 1997).

Agli indicati requisiti la Corte ne ha aggiunto altri in ragione della specificità dell’oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione dei richiamati «valori di ordine costituzionale». E in questo contesto ha affermato che sono **sottratte** all’abrogazione totale mediante *referendum* le **leggi costituzionalmente necessarie**, quali in particolare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale, la cui mancanza creerebbe un grave *vulnus* nell’assetto costituzionale dei poteri dello Stato.

Allo stesso modo, anche l’eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e *in primis* delle leggi elettorali, deve comunque garantire l’«indefettibilità della dotazione di norme elettorali» (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l’organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di **paralisi di funzionamento**» (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all’esito dell’eventuale abrogazione referendaria risulti «una coerente normativa residua, **immediatamente applicabile**, in guisa da garantire, pur nell’eventualità di inerzia legislativa, la **costante operatività dell’organo**» (sentenza n. 32 del 1993; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995), dovendosi intendere in particolare la cosiddetta **auto-applicatività della normativa di risulta** alla stregua di «una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all’assegnazione dei seggi» (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008). La medesima esigenza si è posta anche nel caso di parziale illegittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014).

Nel caso in questione, il quesito referendario è stato ritenuto dalla Corte univoco nell’obiettivo che intende perseguire e **dotato di una matrice razionalmente unitaria** “risultando evidente che l’obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di

Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi”.

Il quesito abrogativo presentato è stato tuttavia ritenuto dalla Corte inammissibile “per l'assorbente ragione del **carattere eccessivamente manipolativo** dell'intervento sulla norma di delega”.

La Corte ha ritenuto, da una parte, che alcune incongruenze, derivanti dai sopravvissuti riferimenti normativi, potessero essere agevolmente superate attraverso gli **ordinari strumenti di interpretazione**, e all'assenza della previsione legislativa del **modello di scheda** possa essere posto rimedio in modo pressoché automatico disponendo – anche con un atto di normazione secondaria – il mero mantenimento dei nomi dei candidati nei collegi uninominali e dei gruppi politici che li sostengono. In ordine alla scheda elettorale, il cui *fac simile* è allegato ai testi unici per l'elezione della Camera e del Senato, d'altronde, già nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte aveva evidenziato come “interventi **normativi secondari**, meramente tecnici ed applicativi sono strumenti bastevoli per innestare la preferenza nella scheda elettorale per il Senato”.

Relativamente al **carattere eccessivamente manipolativo** dell'intervento sulla norma di delega la Corte ha invece ricordato come, già in altre occasioni, avesse avuto modo di affrontare la questione della necessità di una **nuova determinazione dei collegi elettorali** a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999) o della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della normativa elettorale (sentenza n. 1 del 2014).

In particolare, nel giudizio di ammissibilità del referendum deciso con la sentenza n. 5 del 1995, ha rilevato che «[a] seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi [...], occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo».

Con la medesima pronuncia, preso atto del fatto che l'opera di revisione dei collegi «è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993», questa Corte ha ritenuto «decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio», con il rischio che si determini «la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi». Di conseguenza, ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria.

Parimenti, nel giudizio di ammissibilità del referendum deciso con la sentenza n. 26 del 1997, la necessità di «procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari

al totale dei deputati da eleggere e non più [...] al 75 per cento», ha indotto questa Corte a rilevare che «il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell'organo», non potendo «dirsi sufficiente, allo stato, l'attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all'art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere». Da cui, anche in quel caso, l'inammissibilità del relativo quesito referendario.

A esiti opposti, ma sempre utilizzando lo stesso schema argomentativo, la Corte è giunta nel giudizio di ammissibilità del referendum deciso con la sentenza n. 13 del 1999, là dove ha riscontrato «una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale».

Infine, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 1 del 2014, questa Corte ha incidentalmente affermato che «la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato».

Diversamente dai precedenti giudizi nel caso di specie la Corte ha rilevato come il problema della determinazione dei collegi elettorali si presenti in termini parzialmente diversi, per **l'inclusione nel quesito referendario di una previsione di delega per la revisione dei collegi elettorali**.

La Corte, al riguardo, «pur consapevole dei limiti che il requisito della immediata applicabilità pone all'ammissibilità di *referendum* su leggi elettorali», non ha ritenuto praticabile il 'percorso demolitorio-ricostruttivo' individuato dai promotori per superare l'ostacolo della non auto-applicatività. Infatti, i Consigli regionali promotori, al fine di evitare che la richiesta referendaria avente ad oggetto i testi delle leggi elettorali di Camera e Senato potesse incorrere nei medesimi profili di inammissibilità per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta, già rilevati in casi simili dalla giurisprudenza costituzionale, hanno individuato la soluzione nella richiesta di **parziale abrogazione anche della norma di delega** recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, con l'obiettivo di renderne possibile l'esercizio anche a seguito dell'eventuale esito positivo del referendum abrogativo.

In particolare, cogliendo l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della  **riforma costituzionale in itinere** che modifica il numero dei parlamentari i Consigli regionali promotori hanno proposto un intervento su di essa diretto a conferirle il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal referendum.

L'intervento sulla disposizione di delega proposto dai presentatori si realizzerebbe essenzialmente con: a) la parziale modifica del suo oggetto, che viene circoscritto, sia nella rubrica sia nel comma 1 dell' art. 3, alla «determinazione dei collegi uninominali» e non più di quelli plurinominali; b) l'eliminazione della condizione sospensiva della delega, che ne consenti-

rebbe l'esercizio anche in caso di mancata promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019; c) l'abrogazione del *dies a quo* del termine di sessanta giorni per l'esercizio della delega; d) l'eliminazione dei riferimenti ai collegi plurinominali nei principi e criteri direttivi della delega (sia nella legge n. 51 del 2019, sia nella legge n. 165 del 2017).

L'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque – ha rilevato la Corte – “solo **apparentemente abrogativo** e si traduce con tutta evidenza in una **manipolazione** della disposizione di delega diretta a dare vita a una ‘nuova’ norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria”. Quanto alla radicale alterazione della delega originaria, tutti i **‘caratteri somatici’ della legge di delegazione – individuati dall’art. 76 Cost.** come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento, ossia oggetto, termine, principi e criteri direttivi – si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta.

Pertanto, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi “finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, **portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa**”.

Radicalmente diverso sarebbe, ancora, secondo quanto evidenziato dalla Corte il ***dies a quo del termine per l'esercizio della delega***, attualmente previsto nel momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari, ma oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario. In questo caso, quand'anche si ritenesse che la sua abrogazione in esito al referendum consenta di rinvenire, in via interpretativa, un nuovo *dies a quo* nel momento in cui si produrrà l'effetto abrogativo del referendum stesso, si tratterebbe comunque, all'evidenza, di un **termine del tutto nuovo**.

Infine, il quesito referendario mira a **sopprimere la condizione sospensiva** della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando per questo verso il suo **legame “genetico”** con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una **delega “stabile”** e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un ‘inammissibile effetto ampliativo della delega originaria’ che, conferita dal Parlamento *sub condicione*, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa.

La Corte aveva infatti posto in evidenza, nell'*incipit*, come la norma di delega recata dalla legge n. 51 del 2019 fosse configurabile come una **delega “precaria”**, rispetto al cui esercizio è incerto l'*an*, ma non il *quando*, essendo definiti i limiti temporali del suo esercizio, ovviamente possibile solo a condizione che si verifichi l'evento complesso di cui sopra.

Infine, la Corte ha ricordato che la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che ri-

duce il numero dei parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, ed essere così **oggetto di un duplice e contestuale esercizio**, dopo lo svolgimento del *referendum* costituzionale e di quello abrogativo qui all'esame.

Conclusivamente, nella sentenza si evidenzia come "l'eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, è **incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto** del *referendum* previsto all'art. 75 Cost., ciò che ne determina l'inammissibilità".

## **PARTE II:**

# **L'evoluzione normativa dal 1948**





## (1948-1993) Dal sistema proporzionale del 1948 al sistema maggioritario misto

### *Il sistema proporzionale*

Dal 1948, per oltre quaranta anni, il Parlamento nazionale è stato eletto con sistema proporzionale.

Per la **Camera dei deputati**, il sistema prevedeva l'attribuzione dei seggi a liste di candidati concorrenti nelle 32 circoscrizioni in cui era, allora, suddiviso il territorio nazionale. Come avviene attualmente, a norma del D.P.R. n. 361 del 1957, a ciascuna circoscrizione era attribuito un numero di seggi variabile sulla base della popolazione registrata nell'ultimo censimento generale.

I partiti e i gruppi politici organizzati presentavano nelle circoscrizioni, liste di candidati distinguendole mediante appositi contrassegni da depositare presso il Ministero dell'interno.

Una prima assegnazione dei seggi alle liste veniva fatta in ambito circoscrizionale, attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanti quozienti interi fossero contenuti nella cifra elettorale della lista. I seggi non assegnati nella circoscrizione confluivano nel collegio unico nazionale e venivano ripartiti tra le liste - con il metodo del quoziente intero e dei maggiori resti - tra le liste che avessero ottenuto nella circoscrizione almeno un quoziente.

Lelettore esprimeva il voto per una lista e poteva indicare tre o quattro voti di preferenza per singoli candidati, secondo che i deputati da eleggere nella circoscrizione fossero più o meno di 15.

Le 32 circoscrizioni, di grandezza disomogenea, erano composte prevalentemente da più province della medesima regione, ad eccezione della provincia di Trieste, che costituiva da sola la circoscrizione (o collegio) XXXII, della provincia di Belluno, inclusa nella circoscrizione XI (Friuli) con Udine e Gorizia, e della provincia di Rieti, inclusa nella circoscrizione XVIII (Umbria) con Perugia e Terni.

Il sistema per l'elezione del **Senato** era formalmente diverso, ma di fatto ugualmente proporzionale.

In ciascuna regione erano costituiti tanti collegi uninominali quanti dovevano essere i se-

natori da eleggere<sup>11</sup>. Il collegio era attribuito al candidato che ottenesse più del 65 per cento dei voti validi del collegio (quella soglia fu determinata, con l'approvazione dell'emendamento Dossetti, dalla medesima Assemblea costituente nella veste di legislatore elettorale, secondo competenza che in tale materia le era stata attribuita dal decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946, richiamato altresì dalla XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione). I seggi non attribuiti nei collegi allorché nessun candidato avesse raggiunto il *quorum* erano attribuiti, nell'ambito della regione, ai gruppi di candidati che si fossero presentati con il medesimo contrassegno, con il metodo dei divisori d'Hondt.

Solo nella elezione del 1948 i seggi ottenuti con il *quorum* superarono la decina (14 la DC e 1 il PPTS\_SVP), dimezzandosi già nel 1953. Nelle elezioni del 1968, 1972 e 1976 furono solo 2, di cui 1 sempre ottenuto dall'SVP e l'altro dalla DC (ad eccezione del '72 dove entrambi furono ottenuti dalla DC), fino alle ultime quattro elezioni in cui fu solo l'SVP ad ottenere un seggio (o 2 nel 1992) con il *quorum*.

La quasi totalità dei seggi è stata perciò sempre assegnata con il metodo proporzionale in ambito regionale. Proprio per tale ragione, peraltro, già a partire dal 1948 (e su tale prassi è stata data conferma legislativa dalla legge n. 64 del 1958) non si è più proceduto alla ridefinizione dei collegi uninominali di ciascuna regione in modo da rendere il loro numero pari a quello dei senatori di volta in volta assegnati alla regione medesima in relazione alle variazioni di popolazione di questa.

Il numero dei collegi uninominali in cui risultavano divise le regioni è pertanto rimasto fermo alla cifra stabilita nel 1948 (238 collegi). A partire dal 1963 - quando viene introdotto il numero fisso di 315 componenti del Senato<sup>12</sup> - il numero dei senatori da eleggere è superiore di 77 unità a tale cifra. Per tale motivo, a ciascuna regione erano assegnati un numero di senatori maggiore rispetto a quello dei collegi uninominali in cui risultava suddivisa (c.d. seggi "fuori quota").

### La legge elettorale del 1953

Al sistema elettorale della Camera, sopra descritto, fu apportata una notevole modifica con la legge 31 marzo 1953, n. 148.

Essa attribuiva un premio di maggioranza alle liste collegate tra loro che, in tutto il territorio

---

<sup>11</sup> Il testo originario dell'art. 57 della Costituzione, così disponeva: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore». Con la legge costituzionale n. 2 del 1963 è stato stabilito il numero fisso di 315 senatori - anziché il numero variabile per abitanti della regione, com'era innanzi - ed elevato a 7 il numero minimo di senatori per regione.

<sup>12</sup> Con la legge costituzionale n. 2 del 1963 è stato stabilito il numero di 315 senatori, fisso - anziché un numero variabile com'era innanzi, commisurato al numero degli abitanti della regione - ed è stato elevato a 7 il numero minimo di senatori per regione (escluse Molise e Valle d'Aosta). La medesima legge ha determinato un numero fisso (630 deputati) anziché variabile per la Camera dei deputati.

nazionale, avessero raccolto la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste.

Il premio di maggioranza consisteva nell'attribuzione di 380 seggi alla coalizione vincente.

Nel caso in cui nessuna coalizione superasse la metà dei voti validi, si prevedeva il riparto in maniera proporzionale con il sistema previgente.

Le elezioni politiche del 7 giugno 1953 si svolsero per il Senato con il sistema delle elezioni precedenti e per la Camera con la nuova normativa. Le forze politiche della coalizione vincente ottennero poco meno del 50 per cento dei voti validi, non usufruendo così del premio di maggioranza (che non scattò per cinquantasettemila voti mancanti).

A seguito di quell'esito elettorale, la legge fu successivamente abrogata con la legge 31 luglio 1954, n. 615, ripristinandosi in ogni sua parte il sistema elettorale precedente.

### **Dai referendum alla nuova legge elettorale**

Con l'evoluzione del sistema politico, sul finire degli anni Ottanta, emergono due principali aspetti problematici del sistema.

La difficoltà di formare una maggioranza politica stabile e la tendenza del sistema politico verso un sistema elettorale maggioritario, troverà espressione prima nella legislazione elettorale degli enti locali con l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, poi nel *referendum* popolare sulla legge del Senato, cui seguirà l'approvazione delle leggi 276 e 277 del 1993 con le quali viene modificato il sistema di elezione del Senato e della Camera in senso maggioritario.

L'altra questione concerne il rapporto tra eletti e territorio. Il sistema delle preferenze plurime alla Camera, inizialmente pensato come ampia possibilità di scelta da parte dell'elettore, nell'ambito di liste di candidati composte anche da 54 candidati (la XIX circoscrizione: Roma, Viterbo, Latina, Frosinone), è accusato da molti di essere un sistema di controllo del voto. La richiesta di *referendum* abrogativo delle disposizioni che consentono all'elettore di esprimere tre o quattro voti di preferenza è l'unico quesito, nel 1991, ad essere ammesso dalla Corte costituzionale.

Tra febbraio e marzo del 1990 vennero presentate, presso la cancelleria della Corte di Cassazione, tre richieste di *referendum* abrogativo in materia elettorale per le quali vennero raccolte e depositate (il 2 agosto 1990) le sottoscrizioni prescritte.

Le tre richieste riguardavano:

- ❶ l'abolizione del quorum del 65% dei votanti per risultare eletti nel collegio uninominale del Senato della Repubblica;
- ❷ la riduzione del numero delle preferenze per le elezioni della Camera dei deputati;
- ❸ l'estensione a tutti i comuni del sistema maggioritario allora vigente per l'elezione dei consigli comunali con meno di 5.000 abitanti.

Delle tre richieste referendarie solamente la seconda passava al vaglio della Corte co-

stituzionale che dichiarava inammissibile le altre (sentenza 17 gennaio 1991, n. 47).

In particolare, la richiesta dichiarata ammissibile interessava le norme della legge elettorale della Camera che prevedevano la possibilità degli elettori di esprimere più di un voto di preferenza (DPR 361/1957, artt. 4, 58, 59, 60, 61, 68 e 76).

La consultazione referendaria si svolse il 9 e 10 giugno 1991 ed ebbe un consenso molto ampio.

Parteciparono al voto 29.609.635 elettori, pari 62,5 % degli aventi diritto e i voti favorevoli all'abrogazione furono 26.896.979, pari al 95,5 % dei voti validi.

Il successivo 5 aprile 1992 si svolsero le elezioni politiche, le prime (ed uniche) con la possibilità di esprimere una sola preferenza alla Camera.

### **La nuova legislazione elettorale per gli enti locali**

Il **25 marzo 1993** viene approvata la legge (n. 81/1993) che modifica il sistema elettorale di **comuni e province** in senso maggioritario e dispone l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. I rispettivi consigli sono eletti contestualmente e, qualora il sindaco o il presidente della provincia cessi dalla carica per qualsiasi motivo, il consiglio è sciolto e si torna alle urne.

L'elezione del **sindaco** e del **consiglio comunale** avviene con sistema integralmente maggioritario e votazione in un unico turno se si tratta di organi di un comune con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti; con sistema proporzionale, correzione maggioritaria e doppio turno di votazione se la popolazione del comune è pari o superiore a 15.000 abitanti. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, l'**attribuzione del premio di maggioranza**, segue regole diverse a seconda che la proclamazione del sindaco avvenga dopo la prima votazione o a seguito di ballottaggio. Qualora il sindaco venga eletto al primo turno, alle liste ad esso collegate sono attribuiti il 60% dei seggi del consiglio, a due condizioni:

- ❶ che le liste collegate abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi;
- ❷ che nessuna altra lista o coalizione abbia ottenuto più del 50% dei voti validi.

Nel caso in cui il sindaco venga eletto a seguito di ballottaggio, per l'attribuzione del premio di maggioranza, è sufficiente la seconda condizione.

Il **presidente della provincia e il consiglio provinciale**, nel sistema elettorale delineato dalla legge 81/1993 in vigore fino al 2014<sup>13</sup>, sono eletti contestualmente, con votazione a doppio turno, ripartizione proporzionale dei seggi fra liste concorrenti (gruppi di candidati presentati nei collegi uninominali in cui è ripartito il territorio provinciale) ed **esito maggioritario** in favore del gruppo di liste collegate al sindaco eletto. A queste liste, infatti, sono attri-

---

<sup>13</sup> La legge 56/2014 (la c.d. legge Delrio) ha definito le province quali enti di area vasta e ne ha stabilito l'elezione di secondo grado.

buiti il **60% dei seggi del consiglio provinciale**. Nel caso del consiglio provinciale, non sono previste condizioni per l'attribuzione del premio di maggioranza.

### ***Il referendum del 1993 sulla legge elettorale per il Senato***

Il 16 settembre 1991 venne depositata presso la cancelleria della Corte di Cassazione la richiesta di referendum abrogativo concernente la legge per l'elezione del Senato della Repubblica ed il 14 gennaio 1992 vennero depositate le firme raccolte in osservanza del disposto dell'art. 75 della Costituzione.

Labrogazione con referendum delle norme della legge n. 29 del 1948 che prevedevano il *quorum* per l'elezione nel collegio uninominale determina la trasformazione del sistema elettorale per il Senato da sistema a carattere quasi totalmente proporzionale in sistema misto a prevalenza maggioritario.

Lelezione dei senatori nei 238 collegi uninominali (come già ricordato, i collegi erano rimasti quelli definiti nel 1948) avviene con la maggioranza semplice dei voti, mentre i restanti 77 sono eletti con sistema proporzionale nell'ambito di circoscrizioni coincidenti con le regioni.

Questa volta la Corte costituzionale accoglie il quesito e il referendum si svolge il 18 aprile 1993.

Anche questa consultazione, come quella sulle preferenze, ebbe un largo consenso: votarono 36.922.390 elettori, pari 77 % degli aventi diritto e i voti favorevoli all'abrogazione furono 28.936.747 pari all'82,7 % dei voti validi.

Si profila così, a seguito della deliberazione referendaria, un sistema 'misto', in parte (prevalente) maggioritario ed in parte proporzionale.

Benché il sistema risultante dall'abrogazione fosse ritenuto dalla Corte costituzionale immediatamente applicabile, la Corte stessa nella medesima sentenza di ammissibilità del referendum (sentenza n. 32/1993) individuava alcuni correttivi da apportare in sede parlamentare. Il principale riguardava proprio la quota di seggi da assegnare con metodo proporzionale attribuita a ciascuna regione, che non risultava rapportata alla dimensione demografica della regione medesima.

### ***Principi formulati dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali***

Nel frattempo proseguivano i lavori della **Commissione parlamentare per le riforme istituzionali** (istituita nell'agosto 1992). Ancor prima dello svolgimento del referendum, nella seduta del 10 febbraio 1993, al termine di una complessa attività istruttoria svolta sia dal Comitato "legge elettorale" sia dalla stessa Commissione plenaria, la Commissione approva due schemi contenenti i **principi direttivi** per la riforma del sistema elettorale della Camera e del Senato.

Per entrambi i rami del Parlamento, i principi sono i seguenti:

- ❶ attribuzione nell'ambito di ciascuna circoscrizione, di una quota di seggi pari a tre quinti con sistema maggioritario e dei rimanenti due quinti con sistema proporzionale; per il Senato questo principio non si applica a Valle d'Aosta e Molise dove sono costituiti solo collegi uninominali; per la Camera dei deputati le nuove circoscrizioni non devono superare i confini regionali e ciascuna non può eleggere complessivamente più di 30 deputati;
- ❷ attribuzione del seggio in ciascun collegio uninominale al candidato che consegue il maggior numero di voti validi espressi;
- ❸ la delimitazione dei collegi uninominali deve essere effettuata sulla base di principi e di criteri direttivi che devono riguardare i seguenti aspetti: la definizione dei limiti di scostamento della popolazione di ciascun collegio dalla media nazionale; il rispetto dei confini comunali e provinciali; la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio;
- ❹ devono essere definiti dei meccanismi che consentano la rappresentatività delle minoranze linguistiche riconosciute.

Per l'**assegnazione dei seggi da attribuire con metodo proporzionale**, vengono prospettate due ipotesi alternative.

Per il **Senato** è previsto l'espressione da parte dell'elettore di un **unico voto** a favore di uno dei candidati nel collegio uninominale e calcolo, ai fini dell'attribuzione dei seggi da assegnare con metodo proporzionale, unicamente dei voti non utilizzati per eleggere i candidati proclamati eletti nei collegi; la seconda ipotesi prevede invece l'espressione da parte dell'elettore di un **secondo voto** a favore di uno dei gruppi di candidati presentatisi nella circoscrizione regionale.

Per la **Camera**, la prima ipotesi è l'attribuzione dei due quinti dei seggi in ambito circoscrizionale, con metodo proporzionale (del quoziente, ma con attribuzione dei soli seggi a quoziente intero) sulla base di un **secondo voto** espresso dall'elettore per gruppi di candidati. Anche in questa ipotesi, nonostante il secondo voto, dovrebbe essere applicato lo scorporo dei voti utilizzati per la elezione del candidato nel collegio uninominale; la seconda ipotesi, invece, non prevede lo scorporo dei voti. Per la Camera dei deputati una ulteriore indicazione riguarda l'utilizzo dei resti e la ripartizione nazionale dei seggi non assegnati nelle circoscrizioni, cui accedono le sole liste che abbiano ottenuto più del 3 per cento dei voti validi a livello nazionale o almeno un seggio – proporzionale – nella circoscrizione.

### **Le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (cd. "Leggi Mattarella")**

Per il **Senato della Repubblica**, il sistema delineato dalla legge 4 agosto 1993, n. 276, è caratterizzato dai seguenti elementi:

- ❶ attribuzione in ogni regione di tre quarti dei seggi con sistema maggioritario a turno unico nell'ambito di altrettanti collegi uninominali; fanno eccezione la regione Valle

d'Aosta, che è costituita in un unico collegio uninominale e la regione Molise, il cui territorio è ripartito in due collegi uninominali;

- ② ripartizione dei restanti seggi spettanti alla regione con sistema proporzionale nell'ambito della circoscrizione regionale tra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali;
- ③ ciascun elettore dispone di un solo voto, da esprimere a favore di uno dei candidati presentati nel collegio uninominale;
- ④ sottrazione totale dalla cifra elettorale di ciascun gruppo dei voti conseguiti dai candidati eletti nei collegi uninominali (c.d. "scorporo totale").

La presentazione delle **candidature** nei singoli collegi è fatta per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura; è possibile, tuttavia, la presentazione di candidature individuali. Nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio uninominale. E' inoltre vietata la candidatura contestuale al Senato ed alla Camera.

I **seggi della quota proporzionale** sono attribuiti ai gruppi in proporzione alla cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati, secondo il metodo d'Hondt; la cifra elettorale è data dalla somma dei voti conseguiti dai candidati presentatisi nei collegi della regione con il medesimo contrassegno, detratti i voti ottenuti dai candidati già proclamati eletti nei collegi stessi. In corrispondenza ai seggi attribuiti a ciascun gruppo, sono quindi proclamati eletti i candidati non eletti in sede di collegio uninominale compresi nel gruppo medesimo, secondo la graduatoria delle rispettive cifre elettorali individuali.

La legge 4 agosto 1993, n. 277 per l'elezione della **Camera dei deputati** ha un impianto analogo a quella del Senato, da cui differisce però sensibilmente soprattutto per la **maggiore complessità dei raccordi fra parte maggioritaria e proporzionale** del sistema misto che si è adottato. In sintesi gli elementi che caratterizzano tale sistema, sono i seguenti:

- ① suddivisione del territorio nazionale in 26 circoscrizioni di dimensione regionale o infra-regionale;
- ② attribuzione, in ogni circoscrizione, del 75% dei seggi con la formula maggioritaria nell'ambito di altrettanti collegi uninominali;
- ③ ripartizione in ambito nazionale dei restanti seggi con la formula proporzionale dei quozienti interi e di più alti resti e con il sistema delle liste concorrenti; è prevista una soglia di sbarramento del 4%;
- ④ attribuzione a ciascun elettore di due voti su schede distinte: uno per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, uno per la scelta di una delle liste circoscrizionali concorrenti al riparto dei seggi in ragione proporzionale;
- ⑤ scorporo parziale dai voti conseguiti dalle liste dei voti necessari per eleggere, nei collegi uninominali, i candidati collegati a ciascuna lista;
- ⑥ determinazione delle circoscrizioni in cui le singole liste si vedono attribuire i seggi conquistati in ambito nazionale e conseguente proclamazione, su base circoscrizionale, dei candidati di lista risultati eletti con il metodo proporzionale.



La presentazione delle **candidature** nei collegi uninominali è fatta per singoli candidati che, all'atto della accettazione della candidatura, devono dichiarare a quale (o a quali) delle liste circoscrizionali che concorrono alla ripartizione dei seggi proporzionali intendano collegarsi. La legge ammette, infatti, la possibilità di un collegamento con più liste, senza limitazione di numero. Nel caso di collegamenti plurimi però, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali della circoscrizione. Non è ammessa la candidatura di una stessa persona in più collegi uninominali della medesima o di altre circoscrizioni, essendo nulle le candidature ulteriori. È invece ammessa la **contemporanea candidatura** in un collegio uninominale della Camera e in liste circoscrizionali fino ad un **massimo di tre**. Se eletto nel collegio uninominale, il candidato incluso nella lista non sarà preso in considerazione ai fini dell'attribuzione dei seggi proporzionali.

A differenza di quanto stabilito per il Senato, il legislatore ha optato per il sistema della **doppia scheda e della separazione delle candidature** nei collegi uninominali e nelle liste circoscrizionali che concorrono al riparto proporzionale. Al tempo stesso, però, le due parti del sistema sono rese interdipendenti perché:

- ❶ i candidati nei collegi sono obbligati a collegarsi ad una lista;
- ❷ il meccanismo dello scorporo impone un costo alle liste per l'appoggio dato ai candidati cui si collegano formalmente, costituito dai voti che ad esse vengono sottratti ai fini dei calcoli proporzionali, in caso di vittoria dei candidati stessi nei collegi uninominali;
- ❸ i candidati, anche se non vincitori nei collegi uninominali, possono acquisire un seggio alla Camera perché entrano automaticamente a far parte, come si dirà, di una graduatoria cui si fa ricorso in caso di esaurimento delle liste circoscrizionali di candidati per l'assegnazione dei seggi proporzionali.

Alla Camera, come detto, lo **scorporo è parziale**.

Fra le liste che hanno superato la soglia di sbarramento, la ripartizione proporzionale dei seggi è effettuata previa detrazione di una parte dei voti risultati necessari per eleggere i candidati nei collegi uninominali collegati alla lista (c. d. "scorporo parziale"): alle liste collegate a ciascun candidato eletto in un collegio uninominale è sottratta quella parte dei voti che, in ogni collegio, ha consentito al candidato collegato di vincere, e cioè i voti ottenuti dal candidato giunto al secondo posto, più uno.

La legge stabilisce tuttavia una soglia minima di scorporo: per ogni candidato eletto in un collegio uninominale collegato ad una lista non può essere sottratto un numero di voti inferiori al 25% dei voti validi espressi in quel collegio. Qualora il candidato secondo classificato nel collegio abbia conseguito un risultato inferiore a tale percentuale, lo "scorporo" sarà pertanto pari al 25% dei voti validi del collegio. In caso di collegamento del candidato eletto con più liste, gli effetti dello scorporo sono distribuiti fra tutte le liste collegate in proporzione al numero di voti da ciascuna di esse ottenuti nel collegio.

Sulla base della delega – e dei relativi criteri e principi direttivi – contenuta all'articolo 7,

di entrambe le leggi, sono stati, infine, adottati i Decreti legislativi 20 dicembre 1993, n. 535 e n. 536 recanti la **determinazione dei collegi uninominali** per l'elezione, rispettivamente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Ancora gli stessi articoli 7 istituiscono anche la «Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali» ed indicano le circostanze per le quali quelle stesse leggi prevedono che si debba procedere alla revisione dei collegi.



## (1994-2005) Dalle proposte di modifica del sistema maggioritario misto al sistema proporzionale con premio di maggioranza

### *Il dibattito parlamentare e i referendum del 1999 e 2000*

La discussione si svolge inizialmente presso la **Commissione bicamerale per le riforme costituzionali**, ove il tema della riforma elettorale era strettamente congiunto a quello della revisione della seconda parte della Costituzione e, segnatamente, della forma di governo e del sistema bicamerale. Tuttavia, non avendo la Commissione poteri referenti in materia elettorale, essendo tale disciplina dettata con legge ordinaria, si è lungamente discusso sull'opportunità di "costituzionalizzare" alcuni principi in materia elettorale. Nel giugno del 1997, tuttavia, si è proceduto alla presentazione di due ordini del giorno in materia, senza procedere alla votazione degli stessi, in cui si prospettava un sistema basato sul doppio turno.

Dopo l'arresto dell'esame in Aula alla Camera del testo elaborato dalla Commissione bicamerale (giugno 1998), i lavori in materia di legislazione elettorale sono ripresi presso l'altro ramo del Parlamento.

Nel febbraio del 1999, riprendendo le linee guida in materia elettorale definite dalla Commissione bicamerale il Governo (D'ALEMA I) ha presentato **due disegni di legge** l'uno relativo all'elezione della Camera (A.S. 3812) e l'altro del Senato (A.S. 3811). Il sistema proposto per la Camera, era basato sul doppio turno di collegio (il doppio turno era previsto qualora il candidato non avesse ottenuto il 50% dei voti validi) per eleggere il 90 % dei deputati. I candidati nei collegi avrebbero potuto presentarsi, oltre che con un contrassegno di lista anche con un contrassegno di coalizione. Il restante 10 % dei seggi veniva diviso in tre quote: non più di 23 seggi sarebbero stati attribuiti come "diritto di tribuna" per le liste che non si presentavano nei collegi uninominali; una seconda parte, invece, era destinata alla coalizione vincente come premio di maggioranza; i restanti seggi venivano attribuiti ai migliori perdenti nei collegi uninominali.

Il **18 aprile 1999** si svolgeva il **referendum popolare** relativo all'abolizione del meccanismo di attribuzione della quota proporzionale dei seggi della Camera attraverso liste (previsto dalla cd "legge Mattarella").

Il referendum, tuttavia, non otteneva il necessario quorum di validità richiesto dall'articolo 75 della Costituzione. Votarono infatti 24,4 milioni di elettori, pari al 49,6 % degli aventi diritto.

L'esame parlamentare è ripreso nel marzo del 2000 dopo la dichiarazione, da parte della Corte costituzionale della ammissibilità del quesito referendario che – anche questa volta – aveva ad oggetto le disposizioni e gli altri riferimenti che definiscono il sistema per l'attribuzione dei seggi da assegnare con metodo proporzionale.

Alla ripresa dell'esame, il Governo ed i gruppi di maggioranza si sono fatti sostenitori di una **proposta per l'elezione della Camera** (A.S. n. 4505) che si basava su un previsto risultato positivo del referendum ed era, perciò, diversa da quella che aveva costituito sino ad allora il testo di riferimento. In particolare tale proposta era volta ad introdurre un premio di governabilità (o di maggioranza) e l'indicazione del candidato alla carica di Primo ministro nella scheda elettorale. Contestualmente, alcuni gruppi di opposizione (CCD, Forza Italia, RC) annunciavano la presentazione di proposte "neoporzionali" che si ispiravano al sistema di elezione del Bundestag.

Il **21 maggio 2000** si è svolto il **referendum popolare** e, per la seconda volta, non è stato raggiunto il *quorum* di validità, la percentuale di votanti si è abbassata ulteriormente rispetto al 1999: i votanti furono infatti meno di 16 milioni, corrispondenti al 32,4% degli elettori.

Successivamente, dunque, i senatori dei gruppi della allora maggioranza hanno presentato un emendamento contenente una complessiva proposta di revisione del sistema per la elezione della Camera dei deputati. In tale emendamento si prospettava l'assegnazione del 50 % dei seggi con un meccanismo maggioritario e, della restante parte, con sistema proporzionale (con voto su "liste bloccate") con una clausola di sbarramento fissata al 5%. Si prevedeva, inoltre, la possibilità, per le coalizioni in competizione nei singoli collegi, di indicare il nome della persona indicata per la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il testo è stato successivamente integrato con l'introduzione di un premio di governabilità, in grado di portare al 55% dei seggi la coalizione che avesse vinto ottenendo più voti ed avendo superato la soglia minima del 40%. Nel testo sono state introdotte anche disposizioni per dare attuazione al nuovo dettato costituzionale sul voto e la rappresentanza degli italiani residenti all'estero.

La Commissione, tuttavia, non ha ultimato l'esame<sup>14</sup> e in Aula la maggioranza ha approvato un ordine del giorno favorevole all'introduzione di un sistema elettorale misto, da cui discendesse anche l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta

---

<sup>14</sup> A ridosso dello scioglimento delle Camere iniziò, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, l'esame in sede referente di una proposta di legge C. 7618 (Mussi ed altri), in materia di "scorporo di coalizione", meglio nota come proposta contro le "liste-civetta".

La proposta di legge interveniva su alcuni aspetti del procedimento per la presentazione delle candidature per le elezioni della Camera dei deputati, allo scopo di scoraggiare le pratiche elusive dell'obbligo di collegamento tra le liste e le candidature nei collegi uninominali e formalizzando a livello nazionale l'istituto della coalizione tra formazioni politiche.

del leader nella scelta della maggioranza nonché di meccanismi atti ad evitare crisi ministeriali (es. sfiducia costruttiva, attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Capo dello Stato anche la revoca dei ministri).

### **La riforma della forma di governo regionale (1999 e 2001)**

Tra il novembre 1999 e il gennaio 2001 intanto, si concludono le due riforme costituzionali che portano alla modifica del sistema di governo delle regioni.

La legge costituzionale 1/1999 per le regioni a statuto ordinario e la legge costituzionale 2/2001 per le regioni a statuto speciale, conferiscono a ciascuna regione la competenza legislativa sul proprio sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti la Giunta, nonché la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi.

Per le **regioni a statuto ordinario**, il percorso di riforma era iniziato con l'approvazione della **legge n. 43 del 1995**, che modificava il sistema elettorale in senso maggioritario. Secondo quanto stabilito dalla legge - ancora alla base del sistema elettorale in quelle regioni che non hanno adottato una propria disciplina<sup>15</sup> - i 4/5 dei consiglieri (80%) sono eletti sulla base di liste circoscrizionali (provinciali) concorrenti, mentre il restante quinto dei consiglieri (20%) è eletto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (il cd. listino); ciascuna lista regionale deve collegarsi con una o più liste provinciali e il nome del capolista compare nella scheda elettorale. La legge del 1995, tuttavia, non poteva disporre l'elezione diretta del Presidente della Giunta per il vincolo costituzionale recato dall'art. 122 Cost. della elezione del Presidente e della Giunta regionale da parte del Consiglio tra i propri componenti (ex comma 5).

La riforma costituzionale elimina tale vincolo e all'ultimo comma dell'articolo 122 si introduce, direttamente nella forma di governo delle regioni a statuto ordinario, l'**elezione diretta del Presidente della Giunta**. Lo statuto regionale potrà decidere per altra forma di governo, o modificare parzialmente taluni aspetti di questa; sino ad allora il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale diretto e gli sono attribuiti i poteri previsti dalle disposizioni transitorie recate dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999. Gli altri vincoli costituzionali, com'è noto, sono la nomina e la revoca dei componenti la Giunta regionale da parte del Presidente eletto (art. 122, ultimo comma), la disciplina delle cause di scioglimento (autoritativo) del Consiglio regionale, nonché le cause di cessazione dalle funzioni del Presidente eletto che, in ogni caso, comportano le dimissioni della Giunta, lo scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni (art. 126 Cost.).

---

<sup>15</sup> Nelle regioni che non hanno adottato una propria legge elettorale, il sistema elettorale è disciplinato dalla normativa nazionale, costituita da un complesso di norme il cui nucleo fondamentale sono la legge 108/1968, la legge 43/1995, l'articolo 5 della legge costituzionale 1/1999 ed infine la legge 165/2004, che stabilisce i principi cui sottostà la potestà legislativa della regione in materia elettorale.

A seguito della riforma costituzionale, dunque, il capolista della lista regionale diventa il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale. Rimane nella disciplina 'nazionale' l'attribuzione dei seggi del listino come premio di maggioranza così come era stato disegnato dalla legge del 1995<sup>16</sup>: alla lista (o alle liste) collegata alla lista regionale vincente sono attribuiti comunque il 60 o il 55 per cento dei seggi del consiglio a seconda che essa abbia ottenuto nella regione più o meno del 40 per cento dei voti espressi per le liste regionali.

### La questione dei seggi vacanti

Le elezioni politiche del **13 maggio 2001** hanno consegnato alla Camera della XIV legislatura 11 componenti in meno rispetto ai 630 deputati che la Costituzione le assegna. Seggi che sarebbero spettati alla lista Forza Italia alla quale tuttavia, tra liste circoscrizionali e collegamenti nei collegi uninominali, sono mancati 13 candidati per completare l'assegnazione dei 62 seggi della quota proporzionale ai quali avrebbe avuto diritto in base ai risultati elettorali.

La causa di tale situazione risiede nel fenomeno delle cosiddette "**liste civetta**" alla Camera - dove, a differenza del Senato, era prevista la doppia scheda elettorale, sull'uninomiale e sulla proporzionale - per attenuare la penalizzazione dovuta al meccanismo dello **scorporo**.

Con il sistema del 'Mattarellum', sulla quota uninominale si eleggevano circa il 75 per cento dei deputati e dei senatori.

Per quanto riguarda la Camera, il 25 per cento ricadente nella ripartizione proporzionale - ossia 155 deputati - erano eletti tra i partiti che avessero superato la soglia di sbarramento del 4 per cento.

I candidati in quota proporzionale erano 'bloccati', secondo l'ordine di lista, e distribuiti in 26 circoscrizioni plurinomiali sul territorio nazionale.

Era però prevista una sorta di compensazione per non sfavorire troppo i 'piccoli' partiti, per i quali è più difficile riuscire a far eleggere un deputato in collegio uninominale.

Tale meccanismo 'compensativo' risiedeva nello scorporo. Per la Camera, un candidato nel collegio uninominale doveva collegarsi ad una lista presente nella ripartizione proporzionale. A tale lista andavano sottratti i voti dello 'scorporo' (i voti ottenuti dal candidato giunto al secondo posto, più uno). Dallo 'scorporo' rimaneva esclusa solo la differenza di voti (meno una unità) tra il primo candidato risultato vincente nel collegio uninominale ed il secondo 'arrivato'. In ogni caso i voti oggetto di scorporo non potevano essere inferiori al 25% dei voti validi espressi nel collegio.

<sup>16</sup> L. 108/1965 art. 15 come modificato dall'art. 3 della L. 43/1995.

In ipotesi dunque, se il candidato della coalizione A vincente nel collegio X, collegato alla lista ALFA, otteneva 1.000 voti in più del suo diretto rivale della coalizione BETA, 999 voti *non* erano *sottratti* alla cifra nazionale della lista ALFA, nel computo per l'assegnazione dei seggi della quota proporzionale tra le diverse liste; gli altri voti conseguiti erano sottratti.

Nella sua *ratio*, il meccanismo di 'scorporo' mirava ad agevolare (nella ripartizione proporzionale) le liste che avessero eletto pochi deputati nella quota maggioritaria (o che non avessero presentato candidati collegati in quella quota). Di solito, liste di piccoli partiti.

Per ovviare a questa penalizzazione, i grandi partiti e le coalizioni evitavano di collegare i loro candidati nei collegi uninominali alle liste dei loro partiti di appartenenza (cui diversamente, in caso di successo nell'uninomiale, sarebbero stati sottratti voti nella quota proporzionale), e collegare invece i candidati a liste fittizie (liste 'civetta'), che mai avrebbero varcato la soglia del 4 per cento (la soglia di sbarramento prevista per la quota proporzionale, al di sotto della quale non si ottenevano seggi).

Quindi, il candidato della coalizione ALFA si collegava invece alla lista civetta OMEGA, ed a questa veniva sottratto il quantitativo di voti dello 'scorporo'. Questa sottrazione però rimaneva senza effetto, perché la lista OMEGA comunque non superava la soglia di sbarramento; e d'altro canto, ALFA manteneva intatto il suo 'peso' ai fini della ripartizione a valere sulla quota proporzionale.

Il ricorso alle "liste civetta", già effettuato nelle elezioni del 1994 e un po' più estesamente nelle elezioni del 1996, ha trovato grande applicazione nelle candidature per l'elezione del 2001; l'intento di evitare la penalizzazione dovuta al meccanismo dello scorporo ha suggerito a varie forze politiche di ridurre al minimo il numero dei candidati uninominali che dichiaravano il collegamento alle liste del partito di appartenenza.

Le liste 'civetta' furono utilizzate sia dall'Ulivo (con la lista "Paese nuovo": oltre 200 candidati uninominali le furono collegati, dei quali 103 eletti; ottenne in totale 33.313 voti, pari allo 0,1 per cento) sia dalla Casa della Libertà (lista "Abolizione scorporo").

Ne risultò penalizzata Rifondazione Comunista - l'unico partito non coalizzato ad aver superato la soglia di sbarramento. Essa cedette 7 seggi a vantaggio delle due coalizioni.

Nel caso della Casa della Libertà, tuttavia, il ricorso a liste 'civetta' ben più che esteso, pressoché totale anzi, ad esclusione di soli 17 candidati (laddove il collegamento sarebbe servito per l'eventuale 'ripescaggio' dei migliori secondi, necessario per 'coprire' i seggi vinti nel proporzionale, una volta esauriti i listini bloccati) fece sì che Forza Italia non potesse ottenere alcuni seggi ad essa spettanti, in quanto la lista, avente diritto a 62 seggi (poi diminuiti a 60 in sede di proclamazione degli eletti da parte della Cassazione), aveva disponibili solo 55 candidati (gli altri erano collegati,



appunto, ad “Abolizione Scorporo”).

Per garantire la *plenum* di 630 deputati della Camera, il 29 maggio 2001 l'Ufficio centrale nazionale della Corte di Cassazione decise in base all'art. 84 del Testo unico e all'articolo 11 del D.P.R. n. 14 del 1994 di assegnare 5 di questi 7 seggi a candidati di Forza Italia sconfitti nell'uninomiale, 1 ai DS ed 1 alla Margherita.

Tuttavia, questa determinazione non teneva conto del fatto che dei deputati di Forza Italia eletti, 11 fossero 'plurieletti', cioè risultati vincenti in più circoscrizioni, quindi avevano liberato altrettanti posti parlamentari, non assegnabili in quanto non vi erano più esponenti collegati a Forza Italia.

La Camera dei deputati cominciò quindi i suoi lavori con soli 619 deputati, senza *plenum*.

Secondo l'art. 11 del regolamento di attuazione della legge elettorale<sup>17</sup> i seggi vacanti avrebbero dovuto essere ripartiti, proporzionalmente, fra le altre liste ammesse. La Camera però ritenne di dover disattendere quella disposizione in quanto norma regolamentare incidente su materia coperta da riserva di legge.

Inoltre, tale procedimento avrebbe portato all'attribuzione dei seggi, per lo più, ad esponenti del centrosinistra, con il paradosso di avere dei candidati di uno schieramento entrati in Parlamento grazie ai voti degli elettori dello schieramento opposto.

Altre soluzioni prevedevano: l'assegnazione alla Casa della Libertà; alla Circoscrizione Estero; alle liste che avessero preso meno del 4 per cento dei voti per poco margine, come Lega Nord e Italia dei Valori assestatesi al 3.9 per cento.

Infine, il 15 luglio 2002 la Camera dei deputati approvò un ordine del giorno, secondo cui “non sussistono le condizioni per assegnare i seggi corrispondenti ai deputati plurieletti della lista Forza Italia non attribuiti per insufficienza di candidature della medesima lista in tutte le circoscrizioni”, e, pertanto, i seggi vacanti, sono rimasti tali per l'intera legislatura.

Successivamente, il Parlamento approvò la **legge 4 aprile 2005 n. 47**, secondo la quale i seggi conquistati da un partito ma non assegnabili ad esso, sarebbero andati a candidati non proclamati nei collegi uninominali appartenenti al gruppo politico organizzato di cui facesse parte la lista (entro dunque una **coalizione di liste**, individuabile tramite le candidature uninominali caratterizzate dal **medesimo contrassegno**). A loro volta, le liste proporzionali appartenenti a quel gruppo politico sarebbero state identificate dal collegamento dichiarato con quella lista da almeno uno dei candidati uninominali presentatisi con il contrassegno comune.

Questa definizione di “coalizione” ha definito un criterio in base al quale sono stati assegnati i seggi che si sono resi vacanti nel prosieguo della legislatura.

---

<sup>17</sup> D.P.R. 5 gennaio 1994, n. 14, Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione della Camera dei deputati.

Tale disposizione, che avrebbe dovuto trovare applicazione alle elezioni successive, fu abrogata pochi mesi dopo, insieme con il ‘Mattarellum’, allorché il legislatore introdusse il nuovo sistema elettorale previsto dalla legge n. 270 del 2005.

### **Il voto degli italiani all'estero: la riforma costituzionale del 2001**

Come già ricordato, a conclusione di un percorso intrapreso nella XI legislatura, due leggi di revisione costituzionale approvate nello scorcio finale della XIII legislatura (la L. Cost. 17 gennaio 2000, n. 1<sup>18</sup>, di modifica dell'art. 48 Cost., e la L. Cost. 23 gennaio 2001, n. 1<sup>19</sup>, di modifica degli articoli 56 e 57 Cost.), hanno attribuito ai **cittadini italiani residenti all'estero** il diritto di eleggere, nell'ambito di una **circoscrizione Estero**, sei senatori e dodici deputati.

La nuova disciplina costituzionale ha lasciato invariato il numero complessivo di componenti delle due Camere. Il numero dei seggi da distribuire nelle circoscrizioni nazionali – detratti i seggi da assegnare nella circoscrizione Estero – ne è risultato quindi ridotto e pari, rispettivamente, a 618 per la Camera e 309 al Senato. L'art. 3 della L. Cost. n. 1 del 2001 ha demandato alla **legge ordinaria** il compito di stabilire contestualmente le modalità per l'attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero e le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati nel territorio nazionale.

Nella XIV legislatura, con l'approvazione della L. 459/2001<sup>20</sup>, cui è seguito il D.P.R. 104/2003<sup>21</sup>, è stata attuata questa previsione costituzionale.

La L. 459/2001 ha stabilito inoltre che, con le medesime modalità previste per le elezioni politiche, i cittadini italiani all'estero possano esprimere il proprio voto anche nei *referendum* abrogativi e per quelli costituzionali indetti rispettivamente sulla base dell'art. 75 e dell'art. 138 della Costituzione.

### **Una revisione dei collegi uninominali**

All'inizio della XIV legislatura una seconda questione metteva il Parlamento innanzi all'esigenza di dover intervenire legislativamente sul sistema elettorale: la **revisione del numero e il ridisegno dei collegi uninominali**.

<sup>18</sup> L. cost. 17 gennaio 2000, n. 1, Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

<sup>19</sup> L. cost. 23 gennaio 2001, n. 1, Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero.

<sup>20</sup> L. 27 dicembre 2001, n. 459, Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

<sup>21</sup> D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104, Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

La revisione era richiesta dalle stesse leggi istitutive (nn. 276 e 277/1993) per via della nuova determinazione della popolazione fatta dal **censimento generale** del 2001<sup>22</sup>; era ancora più necessaria per ripristinare il rapporto fra seggi maggioritari e quota proporzionale alterato dalla introduzione della disciplina sul **voto degli italiani all'estero** che aveva sottratto 12 deputati e 6 senatori alla rappresentanza eletta nelle circoscrizioni del territorio nazionale.

Entrambe queste cause concorrevano a modificare il numero dei seggi spettanti a ciascuna circoscrizione e, all'interno di queste, la ripartizione tra seggi da attribuire con metodo uninominale e seggi da attribuire con metodo proporzionale. Bisognava cioè determinare quali fossero le circoscrizioni alle quali i seggi venivano sottratti e come si sarebbe modificato di conseguenza il numero dei collegi uninominali.

Inoltre, la riduzione del numero dei seggi/collegi in talune circoscrizioni e lo spostamento della popolazione rilevato dal censimento 2001 richiedevano che le circoscrizioni dei collegi uninominali fossero ridisegnate per rispondere al parametro (indicato dalla legge) dello scostamento massimo del 10 % in più o in meno rispetto al valore medio della popolazione nei collegi della circoscrizione.

Le leggi elettorali prevedevano che all'inizio di ciascuna legislatura i Presidenti delle Camere procedessero al rinnovo della **Commissione tecnica per la revisione dei collegi uninominali** e che questa presentasse poi ai Presidenti la sua proposta di revisione. Secondo la normativa allora vigente, sia per dare seguito ad una proposta formulata dalla Commissione tecnica, sia per procedere su diversa iniziativa, il numero e le circoscrizioni territoriali dei collegi uninominali avrebbero potuto essere modificati soltanto con atto avente forza di legge.

Sin dall'inizio dei propri lavori la Commissione tecnica aveva richiesto alle Camere di indicare i criteri secondo i quali essa avrebbe dovuto procedere alla definizione della nuova proposta di assetto dei collegi uninominali. Erano possibili infatti più criteri nella determinazione dei collegi uninominali da assegnare a ciascuna circoscrizione e si sarebbe potuto procedere alla determinazione delle nuove circoscrizioni secondo più criteri, pervenendo a soluzioni molto diverse fra loro, tutte formalmente rispettose dei parametri indicati dalla legge.

La Commissione tecnica ne riferì alla Commissione affari costituzionali della Camera<sup>23</sup>. A sua volta la Commissione chiese in proposito l'avviso del Ministro dell'interno<sup>24</sup>.

Nello stesso tempo aveva preso corpo anche il procedimento di revisione delle due leggi elettorali e per molto tempo i due procedimenti (revisione dei collegi e riforma elettorale)

---

<sup>22</sup> Nella Gazzetta ufficiale del 7 aprile 2003, supplemento ordinario n. 54, è stato pubblicato il D.P.C.M. 2 aprile 2003, *Popolazione legale della Repubblica in base al censimento del 21 ottobre 2001*.

<sup>23</sup> Camera dei deputati, Commissione Affari Costituzionali. Seduta del 26 febbraio 2004 Audizione del presidente dell'Istat, professor Luigi Biggeri, presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali.

<sup>24</sup> Camera dei deputati, Commissione Affari Costituzionali, Sedute del 4 e 18 maggio 2005, Audizione del Ministro dell'interno Giuseppe Pisanu, per la verifica e la revisione dei collegi elettorali, a seguito dello svolgimento del censimento generale della popolazione del 2001 e all'entrata in vigore della normativa sul voto dei cittadini italiani all'estero.

percorsero strade parallele.

Nel frattempo, per garantire che si potesse procedere alla elezione delle Camere in caso di scioglimento anticipato, il Governo emanò un **decreto-legge** con il quale determinava un nuovo assetto dei collegi uninominali nella regione Molise la quale, per via della assegnazione dei seggi alla circoscrizione Estero, aveva perso il seggio proporzionale e avrebbe votato soltanto per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali (D.L. 26 aprile 2005, n. 64).

### **Le proposte di modifica delle leggi n. 276 e n. 277 del 1993**

La vicenda dei seggi non assegnati, le osservazioni rivolte da molte parti alla disciplina dello “scorporo” e al ricorso alle “liste civetta”, oltre ad ulteriori fattori di carattere politico, hanno fatto sì che, sin dall’inizio della XIV legislatura, si manifestasse l’esigenza di **‘riformare’ la legge elettorale vigente**.

Sulle due principali questioni sono state avanzate molte proposte emendative con riguardo:

- ❶ alla disciplina dello scorporo, per rendere inefficace il ricorso alle “liste civetta”; alcune proposte erano intese a rendere obbligatorio (non evitabile) lo scorporo, introducendo il cosiddetto “scorporo di coalizione” (A.C. 2620, 3304, 5613, 5908). Una articolata disciplina della presentazione delle liste e delle dichiarazioni di collegamento avrebbe consentito agli uffici elettorali di dichiarare il collegamento d’ufficio ed operare lo scorporo dei voti anche quando i presentatori di liste e candidature avessero reso dichiarazioni elusive; altre proposte, invece, tendevano a cancellare lo scorporo e consentire che in sede proporzionale (sia alla Camera, sia al Senato) le liste (o i raggruppamenti di candidati) potessero concorrere con tutti i voti ottenuti (A.C. 2712, 3560);
- ❷ alla scheda ed alle modalità di espressione del voto; le proposte erano intese a consentire che nella scheda per la votazione uninominale alla Camera e nella scheda per il voto al Senato, potessero comparire i contrassegni delle liste proporzionali in numero tale da consentire la “presenza” visibile di tutte le liste partecipanti alla coalizione (delle principali, almeno) (A.C. n. 5651, n. 5652). In queste, una proposta era intesa a unificare, per la Camera, in un’unica scheda, voto uninominale e proporzionale per consentire all’elettore di votare in ogni caso “la propria lista” rendendo questo voto efficace anche ai fini della scelta del candidato della coalizione nel collegio uninominale.

La terza linea di intervento – quella intesa a modificare il **rapporto del voto tra maggioritario e proporzionale** in favore di quest’ultimo – pur presente nel dibattito politico che accompagnava le proposte di revisione, non era stata tradotta in una proposta di legge da abbinare nell’esame in Commissione.

Le prime proposte di intervento sulle leggi elettorali – intese ad impedire che in futuro si

potesse ricorrere nuovamente alle liste civetta – furono presentate nell'aprile del 2002 ma la I Commissione ne avviò concretamente l'esame – di queste e delle altre sopravvenute – nel marzo 2005, ad un anno dalla scadenza della legislatura. Il testo unificato presentato dal relatore come testo base per la Commissione<sup>25</sup> il 6 giugno 2005, propone infine l'abolizione dello scorporo (e poche altre modifiche).

Questo testo verrà successivamente abbandonato.

### La legge n. 270 del 2005

L'intervento legislativo definitivo e di più ampia portata è stato inserito in **forma emendativa** in un testo unificato (A.C. 2620 e abb.), all'esame della I Commissione della Camera, che recava in origine limitate modifiche al sistema vigente.

La legge 270/2005, novellando in più parti i testi unici per l'elezione di Camera e Senato, ha introdotto un nuovo sistema elettorale, con premio di maggioranza e articolate soglie di sbarramento per liste e coalizioni, con l'applicazione del metodo di calcolo proporzionale della ripartizione dei seggi.

Ai fini dell'elezione della **Camera** la legge prevede, in estrema sintesi, che:

- ❶ i partiti politici che intendono presentare liste di candidati possono collegarsi tra loro in coalizioni; i partiti che si candidano a governare presentano il loro programma e indicano il nome del loro *leader*. I partiti collegati in coalizione depositano lo stesso programma e indicano il nome del capo della coalizione;
- ❷ le liste di candidati sono in numero non superiore a quello dei seggi assegnati alla circoscrizione;
- ❸ l'elettore esprime un solo voto per la lista di candidati prescelta; non è prevista l'espressione di preferenze;
- ❹ i seggi sono ripartiti proporzionalmente in ambito nazionale - con il "metodo del quoziente intero e dei maggiori resti" - tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge. Sono previste soglie di sbarramento per le coalizioni nel loro complesso (10% del totale dei voti validi<sup>26</sup>), per le liste che non facciano parte di una coalizione ammessa alla ripartizione (4%), e per le liste che ne facciano parte, ai fini della ripartizione dei seggi già assegnati alla coalizione (2%<sup>27</sup>);
- ❺ alla coalizione di liste (o alla lista non coalizzata) più votata, qualora non abbia già conseguito almeno 340 seggi, è attribuito un premio di maggioranza tale da farle rag-

---

<sup>25</sup> Seduta del 16 giugno 2005 - Allegato (Testo unificato predisposto dal Relatore adottato come testo base dalla Commissione).

<sup>26</sup> La coalizione deve inoltre comprendere almeno una lista che abbia raggiunto almeno il 2% del totale dei voti validi o, a determinate condizioni, una lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute.

<sup>27</sup> È inoltre ammessa alla ripartizione la lista che ha ottenuto il risultato migliore tra quelle che non hanno raggiunto la soglia del 2%.

giungere tale numero di seggi<sup>28</sup>;

- ⑥ l'assegnazione dei seggi spettanti in ogni circoscrizione alle coalizioni e alle liste ha luogo secondo un complesso meccanismo ispirato anch'esso a criteri di proporzionalità e accompagnato da procedure di correzione.

La disciplina proposta per l'elezione del **Senato** è analoga a quella già descritta con riguardo alla Camera ma presenta alcune differenze legate alla natura dell'organo, che è eletto "su base regionale" (art. 57, co. 1°, Cost.). Queste le principali:

- ① i seggi sono ripartiti e assegnati in ambito regionale, e le soglie di sbarramento (più elevate<sup>29</sup>) sono anch'esse riferite al totale dei voti conseguiti nella regione;
- ② è assegnato regione per regione anche il premio alla coalizione o lista singola più votata, con l'attribuzione del 55% dei seggi spettanti alla regione, qualora essa non abbia già conseguito tale risultato;
- ③ mentre resta ferma la disciplina elettorale per gli italiani all'estero, sono previste specifiche disposizioni per talune regioni (Molise, Valle D'Aosta e Trentino-Alto Adige) caratterizzate da bassa popolazione o dalla presenza di consistenti minoranze linguistiche.

#### *Assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni e spostamento dei seggi*

La formula elettorale adottata per l'elezione della Camera dei deputati dalla legge 270/2005, comportava che i seggi assegnati alle liste in sede nazionale fossero poi ripartiti nelle 26 circoscrizioni elettorali. I seggi così attribuiti a ciascuna lista erano quindi assegnati ai candidati della circoscrizione stessa secondo l'ordine della graduatoria di lista.

La formula di ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni era volta a garantire, insieme, due risultati:

- ① che a ciascuna lista siano assegnati tanti seggi nelle circoscrizioni, quanti sono quelli assegnati in sede nazionale;
- ② che in ogni circoscrizione siano proclamati eletti tanti deputati quanti sono i seggi ad essa spettanti in proporzione alla popolazione e stabiliti nel Decreto del Presidente della Repubblica<sup>30</sup>, in osservanza di quanto stabilito dalla dall'art. 56 della Costituzione.

La formula adottata dalla legge 270/2005 si prefiggeva di soddisfare entrambe le condizioni o, comunque, a minimizzare lo scostamento dei seggi assegnati nella circoscrizione da quelli ad essa spettanti in base al decreto del Presidente della Repubblica.

La legge prevedeva infatti una prima ripartizione dei seggi di ciascuna circoscrizione alle

<sup>28</sup> Sul punto è intervenuto, come già ricordato, la sentenza di illegittimità costituzionale n. 1 del 2014.

<sup>29</sup> 20% per le coalizioni; 8% per le liste non coalizzate; 3% per le liste facenti parte di una coalizione ammessa alla ripartizione.

<sup>30</sup> Com'è noto prima di ciascuna tornata elettorale, insieme al D.P.R. con cui vengono convocati i comizi elettorali, viene emanato il D.P.R. che reca l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni in attuazione dell'art. 56, comma 4 della Costituzione. Per le elezioni 2013, D.P.R. 22 dicembre 2012.

liste (e coalizioni), quindi la verifica che alle liste (e coalizioni) siano stati attribuiti – sommando i seggi assegnati nelle circoscrizioni - tutti i seggi assegnati in sede nazionale e – ove la verifica dia esito negativo - una procedura di correzione.

Al termine della correzione – tuttavia – poteva risultare che in alcune circoscrizioni i seggi assegnati siano minori o maggiori di quelli ad esse spettanti sulla base della popolazione e stabiliti, come detto, con decreto del Presidente della Repubblica.

Nelle **elezioni 2006**, la circoscrizione Molise ‘ha perso’ uno dei suoi 3 tre seggi in favore della circoscrizione Trentino-Alto Adige.

Nelle **elezioni 2008** si sono spostati **due seggi**: le circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Sicilia 1, ‘hanno perso’ ciascuna un seggio in favore delle circoscrizioni Veneto 1 e Piemonte 2.

Nelle **elezioni 2013** i seggi che sono ‘migrati’ da una circoscrizione ad un’altra sono ancora **due**. Questa volta le circoscrizioni ‘perdenti’ sono state Friuli-Venezia Giulia e Molise, in favore di Trentino-Alto Adige e Sardegna.

In riferimento alla assegnazione dei seggi alle circoscrizioni avvenuta a seguito delle elezioni della Camera dei deputati del 24 e 25 febbraio 2013, si segnala la pronuncia della Corte costituzionale (sen. 41/2014) che ha dichiarato inammissibile il **ricorso per conflitto di attribuzione** nei confronti dello Stato presentato dalla **regione Friuli-Venezia Giulia**. In particolare la regione denunciava la violazione del principio di ripartizione territoriale della rappresentanza politica, in relazione all’assegnazione alla regione di 12 seggi, anziché i 13 ad essa spettanti sulla base del citato D.P.R. 22 dicembre 2012. La regione chiedeva alla Corte che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 83, primo comma n. 8 nella parte in cui prevede che le compensazioni possano essere effettuate in altra circoscrizione, anziché nella stessa circoscrizione; norma che violerebbe l’art. 56, quarto comma, della Costituzione, in quanto non garantirebbe che vengano assegnati nelle circoscrizioni tutti i seggi ad esse spettanti in proporzione alla popolazione.

La Corte ha dichiarato l’inammissibilità del ricorso per l’insussistenza delle condizioni per l’instaurazione di un conflitto di attribuzione tra Stato e regioni per due motivi: in primo luogo perché la censura non riguarda una lesione della sfera di competenza costituzionale regionale (in quanto la competenza legislativa in materia di elezioni del Parlamento nazionale appartiene allo Stato in via esclusiva) e, inoltre, perché, la censura è riconducibile non all’atto impugnato (il verbale di assegnazione dei seggi redatto dall’Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione), ma alla norma di legge di cui esso è attuazione.

## (2006-2013) Le iniziative di riforma della legge n. 270 del 2005 nella XV e nella XVI legislatura

Sin dai primi passi della XV legislatura il dibattito politico, la pubblicistica ed i lavori parlamentari sono percorsi da proposte e propositi di 'ripensamento' dei sistemi elettorali di Camera e Senato appena ridisegnati dalla legge 270 del 2005.

All'indomani del primo risultato di quella legge (l'elezione del 9 e 10 aprile 2006), nell'esposizione degli indirizzi programmatici del nuovo Governo (PRODI II), il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali dichiarava che la maggioranza riteneva necessaria una **modifica alla legge elettorale** vigente sia perché essa era stata approvata sul finire della precedente legislatura senza il concorso dell'allora opposizione, sia perché le scelte operate da quella legge erano foriere di "disfunzione e di contraddizione nel rapporto tra eletti e territorio".

Di fatto su quel primo risultato elettorale gravava il peso di una maggioranza parlamentare debole ed incerta al Senato, per la sfavorevole combinazione dei premi di maggioranza regionali, contro una maggioranza solida di 63 seggi alla Camera ottenuta però con un premio di 62 seggi e contestata per via delle poche decine di migliaia di voti che, invece, avevano separato la coalizione 'vincente' da quella 'perdente'.

Le legislature XV e XVI sono state percorse perciò ininterrottamente dal dibattito politico-dottrinale sulla 'revisione della legge elettorale', dai lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato che ha discusso lungo le due legislature modifiche che fossero condivise e da due tentativi referendari (2009 e 2011). Senza dimenticare le petizioni popolari, esauritesi anch'esse nel dibattito parlamentare. Nel mezzo, le elezioni del 2008 dove, con quella stessa legge, la maggioranza 'vincente' (questa volta di centro-destra) con oltre 3 milioni di voti su quella 'perdente' ha conquistato alla Camera i 63 seggi di differenza con 40 di premio e, soprattutto, una favorevole combinazione dei premi regionali al Senato ottenendone 34 seggi di vantaggio.

**Proposte di modifica e proposte alternative** al sistema della legge n. 270/2005 si sono dunque sovrapposte e combinate sin dall'inizio dei lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato nella XV legislatura.

Nel tempo, le questioni connesse a quella legge sono andate crescendo di numero e ne hanno investito sia l'impianto fondamentale sia singolarmente molte delle modalità operative in cui quello si traduce.



## *I temi del dibattito parlamentare*

Le proposte di 'correzioni' alla legge n. 270 del 2005 hanno riguardato tutti, o quasi tutti, i seguenti aspetti, come risulta dal dibattito parlamentare di allora:

- ❶ la formazione di coalizioni elettorali, sovente formate da liste eterogenee e politicamente distanti, motivate in particolare dall'obiettivo di aggregare i numeri che possano vincere la posta maggioritaria;
- ❷ il sistema delle soglie, che può favorire la frammentazione non solo per l'accesso ai seggi ma per la determinazione della cifra elettorale della coalizione vincente;
- ❸ il sistema delle candidature, che presenta liste corpose sino a 43 candidati tutti vincolati nella elezione all'ordine stabilito dal partito proponente (e, per converso, l'assenza del voto di preferenza, o di altro sistema di scelta diretta da parte dell'elettore);
- ❹ la multicandidabilità senza limiti e le conseguenze delle opzioni;
- ❺ il premio di maggioranza alla Camera ed al Senato, assegnati senza un limite minimo di voti o di seggi già conquistati in termini proporzionali dalla lista o coalizione che lo vince;
- ❻ il premio assegnato per regione al Senato, cosa questa che rende aleatorio il suo risultato nazionale e che lascia aperta l'eventualità che fatte le due somme nazionali (di voti e di seggi), il premio abbia favorito la lista o coalizione che ha ottenuto il minor numero di voti;
- ❼ la 'sconnessione' fra premio elettorale e formazione della maggioranza parlamentare: poteva avvenire infatti – ed è accaduto in talune occasioni – che le liste che avevano ottenuto il premio perdessero componenti in favore delle liste di opposizione, o che il premio (o una sua parte) fosse assegnato ad una lista che si colloca direttamente all'opposizione.

Le proposte alternative hanno attinto ai principali modelli elettorali di sistemi proporzionali, maggioritari e misti tentando, il più delle volte, di adattare quei sistemi e quei metodi alle particolarità del quadro politico.

Si ricorda inoltre che alcune proposte di riforma del sistema elettorale – più nella XVI che non nella XV legislatura – prevedevano che, in parallelo, il Parlamento procedesse alle modifiche costituzionali che le avrebbero rese praticabili sia sotto il profilo della legittimità che dell'efficacia; così sicuramente quelle in cui il sistema elettorale scontava la riduzione del numero dei parlamentari, o l'adozione di una forma di governo presidenziale o semi-presidenziale, o ancora soltanto il rafforzamento dell'esecutivo tramite la cosiddetta "sfiducia costruttiva".

## *Le principali ipotesi formulate nella discussione*

I lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato sono approdati a tre ipotesi in successione: due nella **XV legislatura**, entrambe significativamente diverse dal sistema della legge n. 270/2005 ed una, ma con numerose varianti in successione, nella **XVI legislatura**.

Quest'ultima – nel testo unificato proposto dal relatore di maggioranza – aveva dichiarata-

mente l'intento di preservare l'impianto maggioritario e coalizionale della legge vigente e correggerne le 'distorsioni' determinate – principalmente - dalla disciplina del premio di maggioranza e – per usare la formula più corrente e sintetica – dalla assenza del voto di preferenza.

Tra le proposte alternative riceveva consenso quella del «**ritorno al Mattarellum**». Avanzata da esponenti di quasi tutte le formazioni politiche, da studiosi ed infine dal comitato che si è formato intorno alla richiesta del **referendum del 2011**, questa proposta aveva l'intento di pervenire attraverso l'abrogazione – *tout court* – della legge n. 270/2005 e alla contestuale reviviscenza (automatica, o per novazione) della disciplina previgente. I due quesiti abrogativi sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale (sentenza 24 gennaio 2011, n. 13).

Senza ricordarle singolarmente, la gran parte di quelle proposte – nella XV come nella XVI legislatura – hanno adottato la formula sintetica della abrogazione della legge n. 270/2005 e della nuova efficacia delle disposizioni precedenti (XV legislatura, S. 904, S. 1604, XVI legislatura S. 1549, C. 2421 e altri). Talune di esse però, non poche, accompagnano quella formula con modifiche più o meno ampie del '*Mattarellum*', mirando ad apportarvi le correzioni già definite nel corso dell'iter (XIV legislatura) che portò alla approvazione della legge n. 270/2005: la disciplina dello scorporo ed il problema delle 'liste civetta', la disciplina delle candidature e la pluricandidabilità, l'introduzione – alla Camera - del voto unico, o l'applicazione anche alla Camera del sistema Senato (XVI legislatura, S.n. 1550, S.n. 2327, C. n. 1852), l'abolizione della quota proporzionale, la revisione dei collegi uninominali ed altro ancora.

Una diversa iniziativa di riforma della legge elettorale è quella promossa attraverso i **quesiti referendari del 2009**. L'intento dichiarato dai promotori era quello di spingere i soggetti politici rappresentati nel Parlamento a perseguire, sin dalla fase pre-elettorale, la costruzione di un raggruppamento unitario, favorendo in tal modo l'apertura di una prospettiva tendenzialmente bipartitica o, comunque, la riduzione della frammentazione del quadro partitico. I primi due quesiti del referendum del giugno 2009, incidevano su varie disposizioni dei testi unici per l'elezione di Camera e Senato, al fine di sopprimere la disciplina che permetteva il collegamento di più liste in coalizioni. In caso di esito positivo dei referendum, si avrebbe avuto, quale principale conseguenza, l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista singola – e non più alla coalizione di liste – che ottenesse il maggior numero di voti. Inoltre, l'abrogazione delle norme sulle coalizioni avrebbe comportato indirettamente anche un innalzamento delle soglie di sbarramento per l'accesso alle Camere. Con il terzo quesito, veniva proposto l'eliminazione della possibilità per un candidato di presentarsi in più circoscrizioni; in tal modo si voleva rafforzare il rapporto tra elettori ed eletti, recuperando una maggiore corrispondenza tra le liste presentate nelle diverse circoscrizioni ed i candidati effettivamente eletti.

I "SI" furono pari a circa l'80% dei partecipanti al voto ma il numero dei partecipanti restò sotto la soglia di validità del referendum (fermandosi a circa il 24% degli elettori).

Se si eccettuano alcune proposte singolarmente nuove per il contesto elettorale italiano

– come alcune intese ad introdurre il voto alternativo (talvolta impropriamente indicato nella cronaca come «sistema australiano»), o una proposta mutuata da una precedente versione del «sistema ungherese» - le proposte di iniziativa parlamentare presentate nella XV e nella XVI legislatura si raccolgono di fatto come variazioni e adattamenti sotto le due grandi partizioni dei sistemi elettorali: quelli di ispirazione proporzionale e quelli maggioritari, o ‘tendenti’ a quel risultato. Nel mezzo le numerose combinazioni dei sistemi misti, quale è quello della legge n. 270 del 2005 e quali sono molte delle proposte di modifica avanzate, a partire dalla cosiddetta “Prima Bozza Bianco”, relatore alla I Commissione nella XV legislatura (4 luglio 2007), e dal Testo unificato Malan, relatore di maggioranza alla stessa Commissione Affari costituzionali del Senato nella XVI legislatura (11 ottobre 2012).

Intorno alle modifiche, o correzioni di sistema, si innestano poi le molte questioni che in ciascuna proposta ne qualificano aspetti importanti: circoscrizioni e collegi, soglie, candidature, coalizioni, numero di schede e numero di voti, voto di preferenza, voto unico e ballottaggi.

Il ritorno ad un sistema proporzionale è proposto il più delle volte nelle modalità del cd. **«sistema tedesco»**, limitato generalmente al sistema Camera e con le correzioni necessarie alla impossibilità di prevedere i seggi in “sovrannumero”. Per il Senato quelle proposte ricorrono, generalmente, al sistema pre-1993. Nella XV legislatura le proposte (A.S. 1391), (A.S. 1553), (A.S. 1746), (A.S. 1455), (A.S. 1917). Tra le diverse varianti proposte si ricordano quelle che semplificano il doppio voto in voto unico; quelle che conservano la soglia al 5% o che la escludono del tutto. Nella XVI legislatura quelle proposte sono state generalmente presentate senza ulteriori modifiche: S.n. 2293, S.n. 3035, A.C. 3634, A.C. n. 3659.

Al «sistema tedesco» era anche ispirata la proposta di testo unificato avanzata dal relatore e presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, sen. Bianco, sul finire della XV legislatura (15 gennaio 2008, proposta poi ri-presentata come disegno di legge nella XVI legislatura, A.S. 2650). Quel testo, non esaminato per la conclusione anticipata della legislatura, prevedeva per la Camera la doppia ripartizione dei seggi circoscrizionali (le circoscrizioni pre-Mattarellum) in collegi uninominali e liste proporzionali, il doppio voto, l'elezione a maggioranza semplice nei collegi uninominali, la soglia nazionale pari al 5% del totale dei secondi voti, la ripartizione nazionale dei seggi con il metodo dei quozienti interi e maggiori resti, l'assorbimento dei seggi già ottenuti nei collegi uninominali, la riassegnazione nelle circoscrizioni dei seggi attribuiti alle liste in sede nazionale. Per l'elezione del Senato la proposta prevedeva un sistema dei collegi uninominali simile a quello in uso per l'elezione dei consiglieri provinciali: in ciascuna regione un numero di collegi uninominali uguale al numero dei senatori spettanti, la soglia del 5% regionale, la ripartizione proporzionale ai gruppi di candidati per quozienti interi e maggiori resti, la proclamazione secondo la graduatoria delle cifre individuali (così nella XVI legislatura anche la proposta A.S. 3076).

Altre proposte di legge proponevano il ritorno al proporzionale post-Costituente, con poche variazioni di adattamento.

Sul versante opposto si segnalano le proposte intese ad introdurre **sistemi marcatamente maggioritari** ispirati, alternativamente, ai modelli inglese, francese e spagnolo; i primi, optando per l'attribuzione della totalità dei seggi in collegi uninominali a turno unico e maggioranza semplice; i secondi, per collegi uninominali a doppio turno per la totalità, o per una consistente quota di seggi; i terzi per ripartizioni e assegnazioni in circoscrizioni relativamente piccole (5/9 seggi) in cui la selezione maggioritaria fosse operata dalla soglia implicita e, per un ulteriore piccolo effetto, dalla ripartizione circoscrizionale con il metodo d'Hondt. A parte vi sono poi le altre proposte in cui l'effetto maggioritario è determinato da varie configurazioni del premio di maggioranza, di coalizione o di governabilità che combinano, sulla scia della legge n. 270/2005, competizione proporzionale ed esito maggioritario.

Altre proposte di legge si muovono con analoga ispirazione sul modello della legge elettorale per le regioni a statuto ordinario (il così detto «Tatarellum»), che viene adattata, per la Camera, tenuto conto dell'impossibilità di eleggere direttamente il Presidente del Consiglio nel vigente quadro costituzionale.

Proposte per l'assegnazione di tutti i seggi Camera e Senato con sistema maggioritario a turno unico («**Modello inglese**») sono state avanzate nella XVI legislatura: disegni di legge A.S. 2312 e A.S. 2357. Esse prevedono la possibilità di concorrere soltanto per candidati nei collegi uninominali senza alcun collegamento fra essi, né di lista, né di coalizione. Prevedono un solo turno di votazione ed il ricorso al voto singolo trasferibile. In una variante della formula uninominale del voto alternativo l'elettore vota il suo ordine preferenziale di tutti i candidati (A.S. 3212); in un'altra variante l'espressione del voto può avvenire per due (soli) candidati in ordine di prima e seconda preferenza (A.S. 2357). È eletto il candidato che con le prime preferenze, o con la somma delle successive preferenze, raggiunge la maggioranza assoluta + 1.

Il maggioritario con doppio turno di collegio (sul «**Modello francese**») è proposto, con la sola variante sul numero dei candidati ammessi al secondo turno, dalle proposte di legge presentate nella XV (A.S. 1673) e XVI legislatura (A.S. 1105 e A.S. 2098). Anche in questo caso, in ciascuna circoscrizione Camera e regione Senato sono costituiti tanti collegi uninominali quanti sono i seggi assegnati. Le candidature sono singole, ma possono essere «appoggiate» da uno o più partiti e gruppi politici. Sulla scheda però non potranno essere presenti più di quattro contrassegni a contraddistinguere il nome del candidato. Al primo turno è eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei seggi, all'eventuale ballottaggio partecipano i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti. Una delle proposte (A.S. 2098) allarga la partecipazione al ballottaggio ai candidati che al primo turno hanno ottenuto un numero di voti validi superiore al 12,5% del totale dei voti validi nel collegio.

Al «**Modello spagnolo**» è direttamente ispirata una proposta di legge della XV legislatura (A.S. 1450). Di quel sistema coglie principalmente l'effetto 'soglia' implicita costituito dalla ridotta dimensione delle circoscrizioni e dalla adozione della ripartizione circoscrizionale proporzionale ma con il metodo d'Hondt. Le circoscrizioni assumono numero e territorio delle

province con l'adozione del metodo maggioritario nelle circoscrizioni cui sia assegnato un solo seggio e l'accorpamento ad una circoscrizione limitrofa delle province cui - in base alla popolazione residente - non spetterebbe alcun seggio. Nelle circoscrizioni più grandi, ove la soglia implicita potrebbe divenire troppo bassa, trova applicazione la soglia esplicita del 3% circoscrizionale. Il sistema si struttura ed agisce nello stesso modo per Camera e Senato.

Nella prima metà del 2007, intorno alle intese che si andavano cercando fra i partiti sulla definizione di un primo testo comune da adottare per il prosieguo dei lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato, prese forma la così detta **proposta «ispano-tedesca»** come ipotesi di un sistema che poteva conciliare una competizione proporzionale e personalizzata con gli effetti aggregativi e - sperabilmente - bipolari della 'correzione' maggioritaria che consegue alla ridotta dimensione delle circoscrizioni e alla adozione in quelle del metodo di ripartizione d'Hondt.

Del sistema tedesco assume la bipartizione dei seggi al 50% fra collegi uninominali e liste circoscrizionali, la ripartizione dei seggi con metodo proporzionale e il "riassorbimento" nella quota proporzionale dei seggi ottenuti nei collegi uninominali. Ispirandosi però al sistema spagnolo le circoscrizioni sono formate da complessi di 6, 7 o 8 collegi uninominali ed assegnano complessivamente 12, 14, 16 seggi; questi sono ripartiti con il metodo d'Hondt in ciascuna circoscrizione, senza alcun recupero nazionale. Alla soglia espressa del 3% circoscrizionale si aggiunge quindi quella implicita determinata dal metodo di ripartizione. L'elettore dispone di un solo voto, espresso per il candidato uninominale; quel voto è computato nella cifra elettorale della lista collegata a quel candidato. La personalizzazione del voto (in luogo del voto di preferenza) non tocca soltanto il candidato nel collegio uninominale, ma si estende ai candidati della breve lista circoscrizionale, anch'essi elencati nella scheda di votazione; le liste circoscrizionali non esauriscono le candidature possibili e lasciano spazio alla elezione dei 'migliori perdenti' come nel sistema introdotto dalla 'legge Mattarella' per l'elezione del Senato.

Echi del sistema spagnolo ricorrono peraltro in molte delle modifiche proposte alla legge n. 270/2005 nell'adozione di circoscrizioni di piccole dimensioni in grado di sostituire il complesso sistema di soglie multilivello della legge vigente, sia per l'adozione di liste di candidati quanto possibili brevi e 'conoscibili' dagli elettori, come alternativa all'adozione del voto di preferenza.

Sono infine numerose le proposte intese a **modificare la legge n. 270/2005** senza travolgerne però interamente il sistema.

Alcune introducono modifiche ad aspetti determinanti come l'introduzione del voto di preferenza (XV legislatura, A.S. 124, A.S.1572, Iniziativa popolare, A.S. 1936, XVI legislatura, A.S. 1886, A.C. 1095), la soppressione o la riduzione della possibilità di candidature multiple (XVI legislatura, A.S. 748, A.S. n. 3001), qualche variazione al sistema delle soglie o alla misura e alle regole di attribuzione del premio di maggioranza.

Altre invece conservano l'impianto della legge vigente per un sistema a ripartizione proporzionale con esito maggioritario all'attribuzione affidato alla attribuzione di un premio in seggi, ma ne modificano la disciplina mirando ad evitare le censure attualmente rivolte alla misura e alla operatività del premio di maggioranza e al permanere delle "liste bloccate".

Questa impostazione è accolta dalle proposte di **testo unificato** avanzate dai due relatori nella **Commissione Affari costituzionali del Senato** nella XVI legislatura. Nella seduta dell'**11 ottobre 2012** i due relatori, i senatori Malan e Bianco, presentano ciascuno una propria proposta di testo unificato, ispirate entrambe al sistema prospettato dalla proposta Quagliariello A.S. 3428, ma differenti tra loro per la scelta del criterio di assegnazione dei seggi che sostituisce le "liste bloccate": la combinazione del voto di preferenza alternato a candidature "bloccate", il primo, e un articolato sistema di 309 collegi uninominali che si combinano con candidature anch'esse in liste circoscrizionali bloccate, il secondo.

Il sistema proposto dai testi Malan e Bianco è quello della competizione proporzionale tra liste e, per il premio di maggioranza, tra coalizioni di liste con assegnazione dei seggi in sede nazionale. L'esito maggioritario è affidato ad un premio di maggioranza di 76 seggi (in misura fissa e senza ulteriori condizioni nelle proposte iniziali) da assegnare alla lista, o alla coalizione di liste che ottiene il maggior numero di voti validi in sede nazionale. Il territorio nazionale è ripartito in circoscrizioni che, nella proposta Malan, avrebbero dovuto essere più numerose e meno estese di quelle esistenti (tendenzialmente le 32 circoscrizioni del sistema elettorale pre-1993) e, nella proposta Bianco, sono ulteriormente divise in 309 collegi uninominali.

Diverso invece il sistema delle candidature: il testo Malan prevede che l'elettore possa esprimere tre voti di preferenza. Le liste circoscrizionali sono per questo divise in due elenchi: un primo elenco, pari ai 2/3 dei seggi assegnati alla circoscrizione, è composto di candidati la cui elezione è connessa alla graduatoria dei rispettivi voti di preferenza; un secondo elenco, pari al restante terzo dei seggi assegnati, è composto di candidati la cui elezione segue l'ordine nella lista. L'elettore dispone di un solo voto che esprime per la lista prescelta; a questo può aggiungere sino a tre voti di preferenza scegliendo candidati che fanno parte del primo elenco. Nella espressione della preferenza plurima è disciplinato il voto di genere.

Permane un articolato sistema di soglie per l'accesso alla ripartizione dei seggi: una soglia nazionale del 5% del totale dei voti validi che si applica, di fatto, alle sole liste non coalizzate; una soglia nazionale del 4% per le liste che fanno parte di una coalizione, senza che vi sia congiunta una corrispondente soglia di coalizione; una soglia rivolta alle formazioni politiche insediate prevalentemente in parti del territorio nazionale: 7% dei voti validi in un territorio che comprenda almeno un sesto della popolazione nazionale; una soglia per le liste rappresentative di minoranze linguistiche, il 15% dei voti validi espressi nella circoscrizione.

I seggi (541 alla Camera, giacché 76 sono riservati al premio di maggioranza e 1 al collegio uninominale di Aosta e 271 al Senato, ove il premio di maggioranza è fissato in 37 seggi) sono ripartiti tra le liste ammesse - liste e non coalizioni - in sede nazionale alla Camera con

il metodo d'Hondt e in sede regionale al Senato con il medesimo metodo.

Per l'assegnazione del premio di maggioranza alla Camera l'Ufficio elettorale nazionale individua la coalizione di liste, o eventualmente, la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti e assegna a questa i seggi premio. Nella proposta iniziale il premio è determinato in misura fissa e la sua assegnazione non è condizionata da altri parametri. Se il premio è assegnato ad una coalizione di liste, i 76 seggi sono ripartiti con il metodo d'Hondt fra le liste partecipanti ammesse alla ripartizione dei seggi. Successivamente l'Ufficio procede alla assegnazione nelle circoscrizioni dei seggi ottenuti da ciascuna lista. Il metodo ricalcava sostanzialmente quello della legge allora in vigore.

L'Ufficio elettorale circoscrizionale, ricevute le indicazioni sul numero dei seggi spettanti a ciascuna lista proclama eletti per ciascuna di esse – sino a concorrenza dei seggi cui la lista ha diritto – per due terzi di quel numero, con arrotondamento all'unità superiore, candidati appartenenti al primo elenco (quello dei voti di preferenza) seguendo la graduatoria delle rispettive cifre individuali e per il terzo residuo candidati del secondo elenco (la lista bloccata) seguendo l'ordine di lista. Più complessa – per via della ripartizione fra le regioni dei 37 seggi del premio di maggioranza – ma sostanzialmente ispirata ai medesimi principi e criteri l'assegnazione dei seggi e le proclamazioni al Senato.

Della bozza di testo unificato presentata dal senatore Bianco si è detto che essa differisce da quella del senatore Malan principalmente perché sostituisce il voto di preferenza con l'articolazione dei seggi – in ciascuna circoscrizione Camera e Senato – in due blocchi: il 50% nei quali concorrono e sono eletti candidati uninominali con il metodo maggioritario semplice ed il 50% di candidature circoscrizionali recate da una lista bloccata. L'assegnazione dei seggi alle liste ed il premio alle coalizioni è il medesimo del testo Malan, ma è più complessa ed articolata la disciplina diretta ad “assorbire” i seggi uninominali nella quota proporzionale spettante a ciascuna lista.

La questione conflittuale sulla quale la Commissione ha a lungo discusso ha riguardato la **disciplina del premio di maggioranza** e fu posta in modo dirimente dalla approvazione dell'emendamento [1.90. (testo 3), 20 novembre 2012] che per l'assegnazione del premio alla Camera poneva la condizione che la lista o la coalizione maggioritaria avesse ottenuto almeno il 42,5% del totale dei voti validi in sede nazionale. In caso contrario, la ripartizione dei seggi sarebbe stata meramente proporzionale, salvo l'applicazione delle soglie.

Furono avanzate ed esaminate molte proposte alternative, non tutte formalizzate in altrettanti emendamenti:

- ❶ dove fissare la soglia di accesso al premio (40% o quote inferiori);
- ❷ come dimensionare il premio riducendolo in misura fissa (50 seggi) in ragione del numero di voti ottenuti dalla coalizione o lista cui sarebbe assegnato, o proporzionandolo in misura variabile al numero di voti, o al numero di seggi ottenuti dalla lista vincente nella ripartizione proporzionale (si parlò dell'«ascensore»);

- ③ fissare comunque una soglia di seggi oltre la quale non sarebbero stati assegnati ulteriori seggi (340 seggi);
- ④ sdoppiare il premio prevedendo insieme al premio di maggioranza un premio alla seconda lista o coalizione (la maggiore delle minoranze), immaginando un premio di governabilità concesso comunque alla prima lista quale che fosse il risultato raggiunto nella ripartizione proporzionale.

Su tutte queste proposte non vi furono votazioni formali ed i lavori si esaurirono senza una decisione in merito.





## (2013-2017) L'intervento della Corte costituzionale e le riforme elettorali nella XVII legislatura

Il tema delle modifiche alla legge elettorale si è posto all'ordine del giorno del Parlamento sin dall'avvio della XVII legislatura e l'ha percorsa per l'intero suo svolgimento.

In particolare, dopo un primo dibattito al Senato, all'indomani della **sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una parte delle disposizioni recate dalla legge n. 270 del 2015, il Parlamento ha approvato un sistema elettorale per la Camera dei deputati - la **legge n. 52 del 2015** (c.d. Italicum) - di impianto proporzionale con premio di maggioranza ed eventuale turno di ballottaggio. Tale disciplina non interveniva sul sistema elettorale del Senato a seguito della decisione assunta nel corso dell'esame parlamentare di stralciare tali disposizioni in correlazione al testo di riforma costituzionale che disponeva il superamento del sistema bicamerale paritario e la trasformazione del Senato in organo elettivo di secondo grado.

A seguito dell'esito non favorevole del **referendum** del 4 dicembre 2016 sul testo costituzionale e della **sentenza n. 35 del 25 gennaio 2017 della Corte costituzionale** che ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2017 che prevedevano un turno di ballottaggio e delle norme che consentivano "al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione", il tema della riforma elettorale è tornato all'ordine del giorno del Parlamento.

La disciplina per l'**elezione del Senato** era infatti contenuta nella legge n. 270 del 2005, senza il premio di maggioranza e la configurazione delle liste come 'bloccate' a seguito della sentenza n. 1 del 2014.

La disciplina per l'**elezione della Camera** dei deputati era recata dalla legge n. 52 del 2015, senza il secondo turno di ballottaggio e la facoltà di opzione da parte del pluri-candidato pluri-eletto a seguito della sentenza n. 35 del 2017 (talché il sorteggio diveniva, da residuo, esclusivo strumento di assegnazione del seggio in caso di pluri-elezione).

Con l'intento di omogenizzare i due sistemi, si è dunque svolto un articolato *iter* parlamentare a seguito del quale è giunta ad approvazione la legge n. 165 del 2017 (c.d. Rosatellum).

## L'esame parlamentare nell'avvio della XVII legislatura

Nella XVII legislatura (2013-2018) l'esame delle proposte di legge di modifica della disciplina elettorale inizia presso il Senato.

In particolare, nella seduta dell'8 agosto 2013, l'Assemblea del Senato approva all'unanimità la deliberazione con la quale si chiedeva la dichiarazione d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento, in ordine ai disegni di legge in materia elettorale<sup>31</sup>.

Nello stesso giorno la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato avvia la discussione generale e la relatrice sen. Finocchiaro espone il contenuto dei suddetti disegni di legge. La discussione prosegue nelle sedute successive con l'illustrazione delle posizioni delle diverse forze politiche intorno alle principali questioni: la necessità di una riforma della legge elettorale 'provvisoria' in attesa delle riforme costituzionali; l'individuazione degli aspetti problematici dell'attuale sistema elettorale (premio di maggioranza e, quindi, costituzione di maggioranze omogenee alla Camera e al Senato; rapporto tra elettori ed eletti); la validità e fattibilità di un ritorno al sistema elettorale previgente, la cosiddetta legge Mattarella.

Nella seduta della 1<sup>a</sup> Commissione del 17 settembre 2013 interviene il sottosegretario per l'interno Bocci in merito alla richiesta avanzata dalla Commissione di riferire sugli aspetti tecnici di una possibile nuova delimitazione delle circoscrizioni e, eventualmente, di una **revisione dei collegi elettorali**.

Successivamente, il 25 settembre, si sono svolte audizioni informali, quindi nella seduta del 26 settembre è intervenuto l'allora Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello che ha evidenziato i punti di convergenza emersi dal dibattito. Tra questi - oltre l'esigenza di un riequilibrio nella rappresentanza di genere - il Ministro ha ricordato la necessità di fissare una soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza, di ridurre al massimo le disomogeneità nella composizione politica della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e di consentire l'identificabilità degli eletti con un meccanismo alternativo a quello della lista bloccata e lunga. A tale proposito ha fatto presente che quello delle preferenze non è l'unico metodo per assicurare un maggiore collegamento tra elettori ed eletti e ha citato i sistemi elettorali in cui la scelta dell'elettore è rivolta a uno ovvero a pochi candidati, in modo tale che l'elettore possa verificare le scelte compiute dai partiti. Il Ministro è intervenuto infine sulla ipotesi di un turno di ballottaggio tra le coalizioni maggiori quando nessuna di esse raggiunga la soglia fissata o la maggioranza assoluta dei voti validi espressi (ipotesi contenuta in un progetto di legge che sarebbe stato presentato alla Camera da deputati del Gruppo di

---

<sup>31</sup> Per una panoramica delle proposte di legge di riforma elettorale presentate alla Camera e al Senato all'inizio della XVII legislatura si veda il dossier del Servizio Studi della Camera, *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera e del Senato*, A.C. 3 e abb., del 10 dicembre 2013.

Scelta Civica per l'Italia), ritenendo che tale ipotesi possa essere considerata solo nel quadro di un mutato assetto costituzionale, poiché altrimenti configgerebbe con la composizione diversa del corpo elettorale attivo prevista dalla Costituzione per l'elezione delle due Camere.

Nella seduta del **24 ottobre 2013** i relatori hanno esposto l'**ipotesi di lavoro concordata**.

Questa vedeva per la Camera dei deputati, l'attribuzione del 20 per cento dei seggi con metodo proporzionale, senza voto di preferenza, su liste circoscrizionali di candidati nelle 26 circoscrizioni attuali e dell'80 per cento dei seggi con metodo proporzionale in ambito circoscrizionale, su liste di candidati in collegi plurinominali collegate reciprocamente con le liste circoscrizionali. I collegi plurinominali sarebbero stati tendenzialmente di ambito provinciale o sub-provinciale. Sulla modalità di elezione dei candidati nei collegi plurinominali, vi erano posizioni a favore dell'ordine di lista e posizioni volte all'introduzione della doppia preferenza. Anche al Senato, ogni regione, salvo la Valle d'Aosta, il Molise e il Trentino-Alto Adige, era suddivisa in collegi plurinominali.

In entrambe le Camere il premio di maggioranza (340 seggi alla Camera e 170 al Senato) era attribuito a livello nazionale alla lista o coalizione di liste circoscrizionali con il medesimo contrassegno che otteneva almeno il 40 per cento dei voti a livello nazionale. Al Senato, i seggi "incrementali" erano poi distribuiti tra le regioni e, in ambito regionale, tra i collegi plurinominali, in base alle cifre elettorali in ordine decrescente.

Lo schema di lavoro prevedeva inoltre norme sulla rappresentanza di genere e la definizione delle soglie di sbarramento, in entrambi i rami del Parlamento, a livello nazionale e differenziate in relazione all'appartenenza o meno ad una coalizione (per ciascuna lista almeno il 4 o 5 per cento dei voti ovvero il 2 o 3 per cento se in coalizione con altre) ma anche - ferme restando le norme sulle minoranze linguistiche - soglie di rappresentanza 'regionale' (il 10 % in almeno in 5 circoscrizioni alla Camera, l'8 % in almeno cinque regioni al Senato o anche il 15 per cento in una sola regione).

Di seguito le questioni che rimanevano ancora aperte secondo quanto evidenziato nell'illustrazione in seduta dei relatori:

- ❶ il metodo di calcolo per l'attribuzione dei seggi, per il quale le opzioni sono il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti (quoziente naturale) ovvero il metodo dei divisori d'Hondt;
- ❷ in caso di mancata attribuzione del premio di maggioranza, sono state previste due opzioni: un secondo turno di votazioni tra le due liste o coalizioni che hanno ottenuto il maggior numero di voti oppure un incremento di seggi alla lista o coalizione che ottiene, con la maggioranza dei voti, almeno il 35 per cento dei suffragi;
- ❸ sempre con riferimento al premio di maggioranza, in relazione all'eventualità di esiti difformi tra Camera e Senato, veniva avanzata l'ipotesi che il premio non fosse attribuito né alla Camera né al Senato, sia nel caso in cui ne avessero diritto liste o coalizioni con diversi contrassegni; sia nel caso in cui una lista o coalizione ne avesse diritto in un solo ramo del Parlamento.

Nella seduta del **7 novembre** sono stati presentati **ordini del giorno**: il primo, dei gruppi Partito democratico, Sel e Scelta civica, prevedeva un secondo turno di votazioni per l'attribuzione del premio di maggioranza tra le due coalizioni con maggiori consensi, qualora nessuna di esse raggiungesse, al primo turno, la maggioranza assoluta o almeno il 40 o 45 per cento dei voti o dei seggi (odg n. 1). Il secondo, della Lega Nord (odg n. 2), proponeva il ritorno al sistema elettorale precedente al 2005 (legge Mattarella).

Un terzo ordine del giorno (n. 3) è stato presentato dal gruppo Movimento 5 stelle nella seduta successiva (12 novembre): esso prevedeva che l'assegnazione dei seggi della Camera dei deputati avvenisse sulla base di circoscrizioni piccole, corrispondenti alle province e con la formula dei divisori (d'Hondt), senza recupero di resti a livello sovra circoscrizionale; poiché le formazioni di minori dimensioni sarebbero in tal modo sfavorite, il sistema avrebbe favorito le aggregazioni politiche. Quanto al Senato, si proponeva che le candidature avvenissero sulla base di circoscrizioni subregionali corrispondenti alle province, con assegnazione di seggi in ambito regionale e una formula ispirata a quella della legge elettorale belga, fondata sul metodo dei divisori, ma opportunamente corretto.

Nella seduta del **12 novembre** è stato messo in votazione, e **non approvato, l'ordine del giorno n. 1**. La votazione sugli altri ordini del giorno è stata rinviata e la Commissione ha convenuto con la proposta del presidente di fissare una riunione dell'Ufficio di Presidenza il 20 novembre per stabilire la data in cui mettere in votazione gli ordini del giorno n. 2 e n. 3.

Nel corso della seduta è intervenuto il ministro Quagliariello che ha ricordato che il Governo si era pronunciato sull'ipotesi di un decreto-legge in materia elettorale, chiarendo che si trattava di un ambito che rientra strettamente nelle prerogative del Parlamento. Un'eventuale deroga, a suo avviso, determinerebbe conseguenze sistemiche nel rapporto tra Governo e Parlamento e incontrerebbe il limite della straordinarietà degli atti legislativi emanati dal Governo solo in presenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza. Il Ministro ha inoltre rammentato che il Presidente del Consiglio ha precisato che l'ipotesi potrebbe essere presa in considerazione solo a fronte di uno specifico atto di indirizzo del Parlamento. Inoltre, ha precisato che analoghe obiezioni non sussisterebbero contro l'ipotesi di una proposta di legge di iniziativa governativa che, comunque, fino ad allora non era stata presa in considerazione.

Nella seduta del 20 novembre, non essendo stato raggiunto l'accordo in Ufficio di Presidenza sulla votazione dei restanti ordini del giorno, il seguito dell'esame fu rinviato.

Nella seduta del 28 novembre i relatori proposero di rinviare la votazione degli ordini del giorno, anche in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Nella seduta del **4 dicembre** è stato costituito un **comitato ristretto**, con il compito di riferire alla Commissione, entro il mese di gennaio, sulla possibilità di conseguire un consenso ampio su una proposta di riforma, con la conseguente predisposizione di un testo unificato. Sono stati quindi accantonati gli ordini del giorno n. 2 e n. 3.

Successivamente, l'esame della riforma del sistema elettorale si è svolto alla Camera, dopo il raggiungimento delle intese tra i Presidenti dei due rami del Parlamento.

## La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale n.270 del 2005

Il 4 dicembre 2013, a seguito della rimessione di questione di costituzionalità da parte della I sezione civile della Corte di Cassazione (ordinanza 12060/2013), la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005. La pronuncia è contenuta nella sentenza n. 1 del 2014, depositata il 13 gennaio.

In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 270/2005 che prevedono l'assegnazione di un premio di maggioranza – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55% dei seggi assegnati a ciascuna regione.

La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che stabiliscono la presentazione di liste elettorali “bloccate”, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza.

L'ordinanza<sup>32</sup> con quale la Corte Suprema di Cassazione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della allora vigente legge elettorale, ha riproposto all'attenzione del legislatore alcuni dei punti problematici del sistema elettorale già emersi nel dibattito politico e parlamentare e già rilevati anche in passato dalla Corte costituzionale.

Il giudizio ha origine nell'atto di citazione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'Interno, presentato dall'avv. Aldo Bozzi in qualità di cittadino elettore al Tribunale civile di Milano nel novembre 2009, adducendo che le disposizioni della vigente legge elettorale gli avrebbero impedito l'esercizio libero e diretto del diritto di voto nelle elezioni del 2006 e del 2008, in contrasto con gli articoli 48, 56 e 58 della Costituzione.

Nell'atto di citazione, le previsioni della legge elettorale, che non consentono la scelta del singolo candidato da parte dell'elettore, che attribuiscono premi di maggioranza e che prevedono l'indicazione del capo di ciascuna lista o coalizione condizionando l'autonomia del Capo dello Stato, sono fatte oggetto di questioni incidentali di costituzionalità delle quali si chiede la rimessione alla Corte Costituzionale, motivando sul punto della rilevanza e non manifesta infondatezza.

Il Tribunale di Milano, con sentenza del 18 aprile 2011, ritenute manifestamente infondate le proposte eccezioni di illegittimità costituzionale, ha rigettato le domande dell'attore e dei cittadini successivamente intervenuti ad adiuvandum in giudizio.

L'appello successivamente proposto è stato rigettato dalla Corte di appello di Milano con la sentenza 24 aprile 2012 ed è stato conseguentemente presentato ricorso per Cassazione.

---

<sup>32</sup> Ordinanza n. 12060/2013 depositata il 17 maggio 2013 dalla Corte suprema di Cassazione, I sezione civile; la Corte ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale e ha trasmesso gli atti alla Corte costituzionale.

Nell'ordinanza depositata il 17 maggio 2013, la Corte di cassazione, preliminarmente dichiara la sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti, in quanto l'espressione del voto costituisce oggetto di un diritto inviolabile e permanente dei cittadini, "i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualsiasi momento e devono poterlo esercitare in modo conforme alla Costituzione. Lo stato di incertezza al riguardo è fonte di un pregiudizio concreto e ciò è sufficiente per giustificare la meritevolezza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti".

Venendo alle questioni di legittimità costituzionale, la Corte ritiene non manifestamente infondate quelle concernenti l'attribuzione del premio di maggioranza e l'esclusione del voto di preferenza, mentre dichiara essere manifestamente infondata quella riguardante la nomina dei poteri del Presidente della Repubblica.

In ordine all'**ammissibilità** delle questioni di legittimità costituzionale, la Corte ha riconosciuto la plausibilità delle argomentazioni della Cassazione in ordine sia alla pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime.

Nell'affrontare il **merito** delle questioni sollevate dal giudice a quo, le censure della Corte si sono appuntate su due aspetti del sistema elettorale: il premio di maggioranza e le liste bloccate. Va precisato però che la sentenza specificamente **esclude qualsiasi valutazione sui sistemi elettorali**, maggioritari o proporzionali, in quanto non vi è "un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale" e vi è, pertanto, **piena discrezionalità del legislatore** nella scelta di singoli sistemi.

Nel vigente sistema elettorale proporzionale, il **premio di maggioranza**, come disciplinato per la **Camera**, secondo la Corte, "è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto".

Questo meccanismo, che si aggiunge alle previsioni in materia di soglie per l'accesso al sistema proporzionale di attribuzione dei seggi, pur finalizzato al "legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi" non solo compromette, ma addirittura, secondo la Corte, rovescia "la *ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare". L'effetto che ne deriva è quello di "una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.". Questo effetto è incompatibile non solo con l'art. 1 Cost., ma anche con l'art. 67 Cost. che con-

figura le Camere come “sedi esclusive della rappresentanza parlamentare” titolari di funzioni esclusivamente proprie, tra cui quella di revisione costituzionale.

In queste valutazioni la Corte inserisce la constatazione dell'assenza nella vigente legge elettorale di “una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio”: questa mancanza determina “un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto” stabilito dall'art. 48, secondo comma, Cost. Infatti, nei sistemi proporzionali, gli elettori hanno “la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare”. A questo proposito, la sentenza richiama la pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco del 25 luglio 2012, che ha dichiarato per la seconda volta di illegittimità della disciplina elettorale, ricordando che il sistema vigente in Germania ha il «carattere fondamentale di un sistema elettorale proporzionale», mentre l'attribuzione dei ‘mandati in eccedenza’ senza compensazioni può snaturare tale carattere del sistema, in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, il legislatore nel perseguire discrezionalmente l'obiettivo di rilievo costituzionale della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare deve rispettare il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto, la rappresentanza politica nazionale.

Per il **Senato**, l'attribuzione del **premio** è irragionevole per mancanza di una soglia minima di voti per conquistarlo “incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost, già richiamati per le disposizioni relative alla Camera; inoltre, l'attribuzione su base regionale realizza “l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea”. Questo effetto, che rischia di compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare e l'esercizio della funzione legislativa delle Camere, risulta secondo la Corte lesivo degli stessi articoli della Costituzione sopra richiamati.

Quanto al meccanismo delle **liste bloccate**, la pronuncia evidenzia che, sia per la **Camera** che per il **Senato**, il voto dell'elettore ha ad oggetto una lista nella quale l'ordine dei candidati “è sostanzialmente deciso dai partiti”; inoltre, l'ampio numero dei candidati, in alcuni casi, è tale da renderli “difficilmente conoscibili dall'elettore stesso”. Se poi si tiene conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito, anche l'aspettativa dell'elettore che conti su un certo ordine



di lista “può essere delusa”.

Queste caratteristiche della disciplina elettorale hanno l'effetto di escludere che l'elettore abbia margini di scelta, che invece “è totalmente rimessa ai partiti”, pur non essendo desuabili nel nostro ordinamento attribuzioni costituzionali ai medesimi partiti, i quali con la “presentazione di alternative elettorali” e con la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche” consentono di “raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica”.

Secondo la Corte, questo sistema “ferisce la logica della rappresentanza” perché “alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini” e il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti non si costituisce correttamente e direttamente: la coartazione della libertà di scelta degli elettori contraddice “il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.”.

La sentenza precisa che queste caratteristiche “rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”.

La sentenza si sofferma sul **carattere autoapplicativo della disciplina elettorale** che risulta all'esito delle declaratorie di illegittimità: resta infatti un sistema proporzionale “depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza” che assicura il rinnovo degli organi e del quale è impregiudicata la valutazione dell'opportunità e/o dell'efficacia.

La Corte non ha tuttavia scelto di indicare puntualmente le singole disposizioni di legge conseguentemente incostituzionali, ma si è limitata ad affrontare tre aspetti della **disciplina di risulta**. Il primo riguarda la disposizione che stabilisce che sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima «secondo l'ordine di presentazione»: essa non appare alla Corte incompatibile con l'introduzione del voto di preferenza, “dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza”. Il secondo riguarda le disposizioni sulla redazione delle schede elettorali su cui devono essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione: esse, secondo la Corte, non escludono che le schede siano integrate da uno spazio per l'espressione della preferenza. Il terzo aspetto riguarda il carattere unico della preferenza: tale carattere secondo la Corte risulta “in linea con quanto risultante dal referendum del 1991, ammesso con sentenza n. 47 del 1991, in relazione alle formule elettorali proporzionali”.

Comunque, il legislatore non solo potrà compiere “interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi” della sentenza per risolvere altri “simili eventuali inconvenienti” ma, “ove lo ritenga, potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua”.

La pronuncia infine chiarisce la questione degli **effetti** della declaratoria di illegittimità sugli **organi parlamentari** in funzione, specificando che, sia in conseguenza della speciale retroattività delle dichiarazioni di illegittimità che colpiscono solo i rapporti pendenti e non quelli già chiusi, sia per il principio della continuità dello Stato, in particolare dei suoi organi costituzionali, essi si produrranno solo “in occasione di una nuova consultazione elettorale” e non toccheranno “gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto”.

### *I precedenti moniti della Corte costituzionale sul premio senza soglia.*

L'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza era stata oggetto di tre sentenze della Corte costituzionale, in cui la Corte ha segnalato «al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi» (sentenza n. 15/2008, sulla legge elettorale della Camera, sentenza n. 16/2008, sulla legge elettorale del Senato; sentenza n. 13/2012, su entrambi i rami del Parlamento, che richiama le precedenti sentenze).

Le sentenze sono state tutte emesse a conclusione di giudizi di ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale, in cui erano state sollevate questioni relative alla costituzionalità della legge elettorale con riferimento all'assenza della soglia per conseguire il premio di maggioranza.

Dopo aver richiamato la propria costante giurisprudenza che esclude che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta, la Corte ha sentito il «dovere di segnalare al Parlamento» gli aspetti problematici della normativa elettorale.

Il 27 febbraio 2014, il Presidente della Corte costituzionale, nel corso della relazione sulla giurisprudenza del 2013 e con riferimento alla sentenza n.1 del 2014, ha rilevato che “la legge elettorale deve prevedere un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che, pur assicurando la necessaria rappresentanza alle diverse articolazioni della società civile, miri a rendere possibile la **formazione di governi stabili**, fondati su maggioranze non fluttuanti”.

Ne consegue che, “in materia elettorale, pertanto, **l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio**, a condizione che non venga irragionevolmente alterato il rapporto di proporzionalità, e quindi l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità, realizzabile con plurimi strumenti, tutti costituzionalmente compatibili, a condizione che l'una o l'altra non subiscano riduzioni così drastiche da mettere in pericolo le condizioni minime di democraticità del sistema o della sua possibilità di funzionamento”.

Il Presidente della Consulta avverte che “si tratta –in questo e in tutti gli altri casi prospettabili – di un **equilibrio dinamico**, giacché la Costituzione non si limita a preservare l'essenza

della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a **rendere efficace ed attuabile l'indirizzo politico** del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli artt. 92 ss. della stessa Costituzione”.

### **La legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) e il relativo iter parlamentare**

Il 5 dicembre 2013, a seguito della pronuncia della Consulta (sentenza 1/2014), la Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera dei deputati ha convenuto, sulla base della dichiarazione di urgenza deliberata presso la stessa Camera, all'unanimità, il 31 luglio 2013, di richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno della I Commissione dei progetti di legge in tema di modifica della legge elettorale. Questa delibera era basata sull'obiettivo di attivare possibili intese con il Senato circa la priorità dell'esame dei provvedimenti tra le due Camere.

Quindi, il 10 dicembre, la I Commissione della Camera ha iniziato l'esame di diverse proposte di legge e di tre petizioni popolari in materia elettorale (A.C. 3 ed abb.), con riserva di proseguirlo una volta definita la procedura delle intese con l'altro ramo del Parlamento<sup>33</sup>.

Il 12 dicembre, con un comunicato stampa congiunto, i Presidenti dei due rami del Parlamento hanno comunicato la **raggiunta intesa sul passaggio della materia elettorale alla Camera** e, allo stesso tempo, hanno convenuto sull'esigenza, “anche ai fini di un'equilibrata condivisione dell'impegno riformatore, che il Senato abbia la priorità nell'esame dei progetti di legge di **riforma costituzionale** già presentati e preannunciati, in particolare quelli concernenti il superamento del bicameralismo paritario e per l'avvio di un più moderno ed efficiente bicameralismo differenziato”.

Il 9 gennaio 2014, l'Ufficio di Presidenza della I Commissione della Camera ha quindi concordato di svolgere un ciclo di audizioni di esperti da concludere entro il 17 gennaio. Il 22 gennaio 2014 il relatore e Presidente della I Commissione ha presentato una proposta di testo unificato e il 24 gennaio la Commissione ha adottato come testo base per il seguito dell'esame la nuova proposta di testo unificato del relatore. Il 28 gennaio la Commissione ha quindi iniziato la discussione sul complesso degli emendamenti presentati il giorno precedente. Il 30 gennaio la Commissione ha dato mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea che ha iniziato l'esame il giorno stesso.

---

<sup>33</sup> Per i contenuti di tali proposte di legge si veda il citato dossier del Servizio studi Modifiche alle norme per l'elezione della Camera e del Senato - A.C. 3 e abb.

Nella seduta dell'11 marzo l'Assemblea ha deliberato **lo stralcio dell'articolo 2 relativo al sistema di elezione del Senato della Repubblica** e ha approvato gli emendamenti della Commissione relativi alla formula elettorale. Il giorno seguente l'Assemblea ha approvato il testo.

Il 18 novembre la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato ha iniziato l'esame in sede referente del testo trasmesso dalla Camera (A.S. 1385) per interromperlo il 17 dicembre senza pervenire al conferimento del mandato al relatore, stante l'alto numero di emendamenti presentati.

L'esame dell'Assemblea del Senato ha preso avvio il 19 dicembre 2014 e si è concluso il 27 gennaio 2015 con l'approvazione di un testo modificato (A.C. 3 e abb. bis-B)<sup>34</sup>.

Il 28 aprile 2015 il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione degli articoli 1, 2 e 4 della proposta di legge nel testo della Commissione identico a quello modificato dal Senato. Con distinte votazioni sono state approvate le questioni di fiducia sugli articoli 1 (il 29 aprile 2015), 2 e 3 (30 aprile 2015).

Infine, il 4 maggio 2015 la Camera ha approvato definitivamente il provvedimento.

La **legge 6 maggio 2015, n. 52**, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 8 maggio 2015.

Successivamente, con il **decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122**, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono stati determinati i collegi plurinominali.

Il sistema elettorale per la Camera dei deputati, che non ha mai trovato applicazione in una competizione elettorale essendo stato applicabile dal 1° luglio 2016 al novembre 2017, quando è stata approvata la successiva riforma elettorale (legge n. 165/2017 - v. *supra*) si basava sui seguenti elementi:

- ❶ la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle regioni, divise a loro volta (ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) in complessivi 100 collegi plurinominali;
- ❷ l'assegnazione a ciascun collegio di un numero di seggi compreso tra tre e nove;
- ❸ la definizione di disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali i seggi erano attribuiti nell'ambito di collegi uninominali; per il Trentino-Alto Adige, inoltre, tre seggi erano assegnati con sistema proporzionale;
- ❹ la previsione, ai fini della presentazione delle liste nei collegi plurinominali per i partiti o i gruppi politici organizzati, del deposito presso il Ministero dell'interno dello statuto;
- ❺ il superamento della possibilità per le liste di collegarsi in coalizione;

<sup>34</sup> *Pei i contenuti di tali modifiche si veda il dossier del Servizio studi Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati - A.C. 3 e abb. bis-B.*

- ⑥ l'articolazione delle liste elettorali con un candidato capolista e un elenco di candidati: all'elettore è consentito esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (cd. "doppia preferenza di genere"), tra quelli che non sono capolista. Sono quindi proclamati eletti dapprima i capolista, successivamente, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze;
- ⑦ la previsione del divieto di candidature in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capolista, che possono essere candidati, al massimo, in 10 collegi<sup>35</sup>;
- ⑧ l'introduzione di previsioni volte a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive: in particolare, i candidati devono essere presentati - in ciascuna lista - in ordine alternato per sesso; al contempo, i capolista dello stesso sesso non possono essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, inoltre, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento;
- ⑨ la definizione di una soglia del 3 per cento dei voti validi, su base nazionale, quale requisito di accesso alla ripartizione dei seggi (previsioni specifiche erano definite per le liste rappresentative di minoranze linguistiche);
- ⑩ l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; nel caso in cui nessuna lista abbia raggiunto il 40% dei voti validi lo svolgimento di un turno di ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Sono quindi attribuiti 340 seggi alla lista che risulta vincitrice dopo il ballottaggio<sup>36</sup>;
- ⑪ l'attribuzione dei seggi alle liste in primo luogo su base nazionale; la ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni, dopo la loro attribuzione alle liste in sede nazionale, avviene in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in ciascuna circoscrizione; segue quindi la ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali in cui si articolano le circoscrizioni, anche in tal caso in misura proporzionale al numero di voti ottenuto da ciascuna lista, salva l'applicazione dei c.d. meccanismi di compensazione volti ad assicurare il rispetto dell'attribuzione dei seggi a livello nazionale;
- ⑫ la previsione di disposizioni per consentire ai cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero nonché agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, di votare secondo le modalità che saranno definite di intesa tra i ministri competenti.

---

<sup>35</sup> Sul punto la Corte costituzionale ha accolto (con la sentenza n. 35/2017 - v. *infra*) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che consente al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957".

<sup>36</sup> Sulla disciplina del ballottaggio, come articolata dalla legge n. 52/2015, è intervenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale con la richiamata sentenza n. 35 del 2017.

## **La sentenza n. 35 del 2017 sulla legge elettorale n. 52 del 2015**

Sulla legge che ha definito il nuovo sistema elettorale della Camera (legge 6 maggio 2015, n. 52) si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017, depositata il 9 febbraio 2017.

Con tale pronuncia la Corte ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono un **turno di ballottaggio** e delle norme che consentono "al **capo-lista eletto in più collegi di scegliere** a sua discrezione il proprio collegio d'elezione".

Sono di seguito illustrati i principali punti della sentenza della Corte.

### *Attribuzione di 340 seggi alla lista che consegue il 40 per cento dei voti ("premio di maggioranza").*

La Corte dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'attribuzione di 340 seggi alla lista che consegue il 40 per cento dei voti ("premio di maggioranza").

Secondo i giudici rimettenti tale configurazione del **premio di maggioranza** comprime irragionevolmente l'eguaglianza del voto e la rappresentatività della Camera, in quanto il calcolo della percentuale è operato sul numero di voti validi espressi e non in relazione al complesso degli aventi diritto al voto, dovendosi inoltre considerare la compresenza del premio e della soglia di sbarramento del 3 per cento a livello nazionale.

La Corte costituzionale richiama in proposito la propria giurisprudenza, che "ha sempre riconosciuto al **legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale** che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993, ordinanza n. 260 del 2002). Con specifico riferimento a sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, la giurisprudenza costituzionale ha già affermato che, in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008)".

Il sistema elettorale all'esame della Corte prevede invece una **soglia minima per l'accesso al premio**, fissata al **40 per cento** e tale soglia "**non appare in sé manifestamente irragionevole**, poiché volta a **bilanciare** i principi costituzionali della necessaria **rappresentatività della Camera dei deputati** e dell'**eguaglianza del voto, da un lato**, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della **stabilità del governo del Paese** e della **rapidità del processo decisionale, dall'altro**".

Secondo la Corte **sfugge** "in linea di principio, **al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore** (attual-

mente pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari). “Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale.”

Sulla questione sollevata relativamente al **calcolo della soglia** del 40 per cento **sui voti validi espressi** anziché sul numero degli aventi diritto al voto, la Corte rileva che, pur non potendosi “in astratto escludere che, in periodi di forte astensione dal voto, l'attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un'inesigua rappresentatività reale, condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata (sentenza n. 173 del 2005)”.

Sulla **compresenza di premio di maggioranza e soglia di sbarramento** del 3 per cento, la Corte innanzitutto ricorda che “[l]a previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione [...] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità (sentenza n. 193 del 2015)” e che il cd. *Italicum* introduce “una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata”.

La Corte **non ritiene poi manifestamente irragionevole che il legislatore ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi i meccanismi**: “se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza.”

#### *Assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui due liste superino il 40% dei voti*

Uno dei giudici rimettenti solleva questione di legittimità costituzionale dell'assegnazione del premio di maggioranza alla lista più votata, anche nel caso in cui due liste superino, al primo turno, il 40 per cento di essi, in quanto in tal caso la lista risultata seconda vedrebbe irragionevolmente ridotto il proprio numero di deputati.

La Corte ritiene non fondata tale questione, in quanto “è comunque nella logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell'ambito di un sistema proporzionale senza correttivi. Tale logica, ovviamente, vale anche per la lista che giunge seconda.”

*Conseguimento al primo turno di 340 seggi da parte di una lista che non ha ottenuto il 40 per cento dei voti.*

Uno dei giudici rimettenti solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dell'*Italicum* nella parte in cui impongono irragionevolmente di procedere al ballottaggio anche nel caso in cui una lista abbia ottenuto, al primo turno, 340 seggi, ma non il 40 per cento dei voti.

La Corte ritiene tale questione non fondata, in quanto il giudice rimettente muove da un errato presupposto interpretativo. L'interpretazione meramente letterale delle disposizioni risulta infatti fuorviante, poiché consegna un risultato in contrasto con la *ratio* complessiva della legge elettorale in esame, il cui carattere distintivo è quello di favorire la formazione di una maggioranza, ossia fare in modo che una lista disponga, alla Camera, di 340 seggi. In base ad un'interpretazione sistematica, deve intendersi che quando una lista abbia già ottenuto 340 seggi sulla base della prima attribuzione proporzionale, tale attribuzione resta ferma, a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuti da tale lista (e quindi anche quando la lista non abbia conseguito il 40 per cento dei voti.

*Ballottaggio tra le due liste più votate.*

I giudici *a quibus* sollevano questione di legittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono, in caso di mancato raggiungimento del 40 per cento dei voti al primo turno, un **turno di ballottaggio** fra le due liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti. I rilievi mossi dai giudici rimettenti riguardano tre aspetti del turno di ballottaggio: 1) il fatto che una lista possa accedere ad esso anche solo raggiungendo il 3 per cento dei voti al primo turno; 2) al ballottaggio, la soglia del 50 per cento più uno dei voti necessari per ottenere il premio è calcolata sui voti validi espressi e non sugli aventi diritto; 3) non sono consentiti apparentamenti o collegamenti tra liste.

La Corte – dopo aver nuovamente ricordato che “ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenza n. 1 del 2014)” – rileva la **lesione** degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. (**principi della sovranità popolare e dell'uguaglianza del voto**) **determinata dalle “concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio”.**

**Non è dunque “il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo**, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati”, ma la concreta disciplina dettata dal legislatore.

Innanzitutto **“il turno di ballottaggio** non è costruito come una nuova votazione rispetto a



quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione. In questa prospettiva, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste.” Inoltre, “la ripartizione percentuale dei seggi, anche dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio, resta – per tutte le liste diverse da quella vincente, ed anche per quella che partecipa, perdendo, al ballottaggio – la stessa del primo turno” (*rectius*: dopo il ballottaggio, i seggi sono attribuiti per tutte le liste diverse da quella vincitrice del ballottaggio sulla base dei voti ottenuti al primo turno). “Il turno di ballottaggio serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno.”

Il premio conseguentemente attribuito “resta un **premio di maggioranza**, e non diventa un premio di governabilità” (infatti se la soglia minima si innalza, al secondo turno, al 50 per cento più uno dei voti, si tratta di una conseguenza obbligata del fatto che le liste ammesse al ballottaggio sono solo due), e, in quanto tale, incontra il “limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto.”

#### *Premio di “maggioranza” e premio di “governabilità”*

Nella parte dispositiva della sentenza relativa al premio di maggioranza, la Corte opera una distinzione tra “**premio di maggioranza**”, che “consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un'assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza” e “**premio di governabilità**”, ossia “condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, e destinato ad aumentare, al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto”, ritenendo entrambi i meccanismi non incompatibili con i principi costituzionali.

Dalle argomentazioni della Corte in merito al turno di ballottaggio, sembra ricavarsi che il premio di “governabilità”, inteso come premio riconosciuto al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, risulta in sé compatibile con i principi costituzionali. Il premio di “maggioranza” è invece soggetto allo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità con riferimento all'entità della soglia che consente di accedere al premio.

Il rispetto dei richiamati principi costituzionali non è “garantito dalle disposizioni censurate: **una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo**, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno”. Viene così riprodotto, seppure al turno di ballottaggio, “un **effetto distortivo** analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente” (cd. Legge Calderoli).

**L'obiettivo di assicurare la stabilità del Governo “non può giustificare uno sproporzionato**

**sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto**, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta”.

Né vale l'obiezione che, all'esito del ballottaggio, il premio consegue pur sempre ad un voto degli elettori, in quanto “se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio.”

Di conseguenza, “il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una **valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale**, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.”

Il turno di ballottaggio previsto dal cd. *Italicum* non può essere accostato alle esperienze di altri ordinamenti, ove si ricorre al ballottaggio, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni. In tali casi, trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio.

Appartiene invece ad una logica diversa “l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obbiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante. Se utilizzato in un tale contesto, che trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese), un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare”.

Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, essa concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.). “L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, **in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività**”.

“Le stringenti condizioni cui la legge n. 52 del 2015 sottopone l'accesso al ballottaggio non adempiono a tali compiti essenziali. **Ma non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all'esito del ballottaggio**, inserendo alcuni, o tutti, i correttivi la cui assenza i giudici rimettenti lamentano. **Ciò spetta all'ampia discrezionalità del legislatore** (ad esempio, in relazione alla scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste: sentenza n. 15 del 2008)” (la Corte richiama altresì le difficoltà tecniche ad effettuare interventi che, in astratto considerati, potrebbero rendere il turno di ballottaggio compatibile con i tratti qualificanti dell'organo rappresentativo nazionale).

Si ricorda in proposito che, come risulta dal dispositivo della sentenza, “i giudici *a quibus* lamentano che la maggioranza risultante dal turno di ballottaggio sarebbe «artificiosa», in quanto il legislatore si sarebbe limitato a prevedere che a tale turno accedano le sole due liste più votate (purché ottengano il 3 per cento dei voti validi espressi, o il 20 per cento se rappresentative di minoranze linguistiche); in quanto il premio sarebbe attribuito a chi ottiene il 50 per cento più uno dei voti validi espressi, senza alcuna considerazione per l'importanza, anche rilevante, che potrebbe assumere l'astensione dal voto, come prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel turno di ballottaggio, e quindi senza prevedere correttivi, quali, ad esempio, il raggiungimento di un *quorum* minimo di votanti in tale turno, o di un *quorum* minimo al primo turno; e in quanto è esclusa, in vista del turno di ballottaggio, qualsiasi forma di collegamento fra liste.”

La Corte rileva inoltre che l'illegittimità costituzionale del turno di ballottaggio previsto dall'*Italicum* **non ha alcuna conseguenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni** di maggiori dimensioni, che risponde ad una logica del tutto differente. “È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco [...] influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale.

La Corte sottolinea infine che la **normativa** che resta in vigore a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale del ballottaggio è **idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo**, così come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale. Infatti, qualora, all'esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, s'intende che resta fermo il riparto proporzionale dei seggi.

### *Lo “slittamento” dei seggi tra le circoscrizioni*

Uno dei giudici rimettenti solleva questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni che disciplinano l'assegnazione dei seggi, consentendo che un seggio, da assegnarsi in una

determinata circoscrizione, possa risultare attribuito in un'altra (ingenerando un fenomeno di traslazione di seggi, noto anche con il termine "slittamento"). Tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 56, quarto comma, Cost., il quale prevede che «[l]a ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

La Corte ricostruisce dunque la disciplina per il riparto dei seggi tra le liste a livello circoscrizionale.

In particolare, dopo che l'Ufficio centrale nazionale ha stabilito quanti seggi spettano a ciascuna lista a livello nazionale, distribuisce i seggi nelle varie circoscrizioni, in proporzione al numero di voti che ogni lista ha ottenuto in ciascuna di esse (con l'eccezione di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta).

L'ufficio deve quindi verificare – e proprio in questa fase può verificarsi l'eventualità della traslazione – se la somma dei seggi assegnati alle liste nelle circoscrizioni corrisponda al numero dei seggi loro spettanti a livello nazionale, ovvero se vi siano liste che, in base al riparto a livello circoscrizionale, ne hanno ottenuti di più (liste cosiddette "eccedentarie") ovvero di meno (liste cosiddette "deficitarie") rispetto a quelli loro spettanti a livello nazionale.

In tale secondo caso, l'Ufficio centrale nazionale è chiamato ad operare delle correzioni. La legge prevede che i seggi siano sottratti, a partire dalla lista che ha il maggior numero di seggi eccedenti (e, in caso di parità, a partire da quella che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale), proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti. L'ufficio sottrae tali seggi nelle circoscrizioni in cui la lista li ha ottenuti con le minori parti decimali dei quozienti di attribuzione (ossia, con un numero minore di voti). Quei seggi, così sottratti, sono assegnati, nella medesima circoscrizione, alle liste deficitarie per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione non hanno dato luogo all'assegnazione di alcun seggio (ossia nei casi in cui la lista non ha ottenuto il seggio perché il numero di voti conseguiti non è stato sufficiente a raggiungere un quoziente intero).

Se non è possibile che tale compensazione si realizzi secondo le modalità appena ricordate – in quanto non vi siano, in una medesima circoscrizione, liste deficitarie con parti decimali dei quozienti inutilizzate – l'Ufficio centrale nazionale deve proseguire, per la stessa lista eccedentaria, nell'ordine dei decimali crescenti, fino ad individuare un'altra circoscrizione all'interno della quale sia contestualmente possibile sottrarre il seggio alla lista eccedentaria e assegnarlo a quella deficitaria.

Il complesso di tali previsioni – e in particolare quella da ultimo ricordata – ha l'obiettivo di consentire che le compensazioni avvengano all'interno di una medesima circoscrizione, anche a costo di danneggiare la lista eccedentaria, la quale potrebbe risultare privata del seggio non nella circoscrizione dove ha ottenuto meno voti, ma in quella in cui ne ha ottenuti di più. E tale operazione è condotta allo scopo di impedire che le compensazioni avvengano,

come più frequentemente accadeva nella vigenza dei precedenti sistemi elettorali, tra circoscrizioni diverse. Dunque, proprio per evitare che si verificano traslazioni di seggi da una circoscrizione ad un'altra.

Infatti, solo nell'ipotesi in cui – nonostante tutte le operazioni descritte – permanga l'impossibilità di effettuare la compensazione tra liste eccedentarie e deficitarie in una medesima circoscrizione, si applica, quale norma di chiusura, la disposizione censurata («[n]el caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione, e alla lista deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi nelle altre circoscrizioni nelle quali abbia le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate»).

La Corte giudica la questione infondata. Il complesso sistema di assegnazione dei seggi dispiega infatti **ampie cautele** proprio **allo scopo di evitare la traslazione**. L'effetto traslativo censurato si verifica dunque solo se il ricorso a quelle cautele si riveli inutile, in casi limite che il legislatore intende come del tutto residuali (“la traslazione di un seggio da una circoscrizione può infatti verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile, applicando le disposizioni vigenti, individuare nessuna circoscrizione in cui siano compresenti una lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati”).

La non fondatezza della censura si rivela alla luce della necessità di interpretare il disposto di cui all'art. 56, quarto comma, Cost. in modo non isolato, ma in sistematica lettura con i principi desumibili dagli artt. 67 e 48 Cost.

Da questo punto di vista, il sistema di assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni previsto dalla legge n. 52 del 2015 – che ricomprende, quale ipotesi residuale, la disposizione censurata – costituisce **l'esito del bilanciamento** fra principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili (analogamente, sia pure con riferimento alla diversa disciplina prevista per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, sentenza n. 271 del 2010).

Da un lato, il principio desumibile, appunto, dall'art. 56, quarto comma, Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale; dall'altro, la necessità di consentire l'attribuzione dei seggi sulla base della cifra elettorale nazionale conseguita da ciascuna lista (soluzione, tra l'altro, funzionale – nel sistema elettorale ora in esame – allo scopo di individuare le liste che superano la soglia di sbarramento del 3 per cento, secondo quanto previsto anche dall'art. 1, comma 1, lettera e, della legge n. 52 del 2015, nonché la lista cui eventualmente attribuire il premio di maggioranza); infine l'esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell'art. 48 Cost.

Il disposto di cui all'art. 56, quarto comma, Cost. non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente

conclusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale (come, ad esempio, nel caso di un sistema elettorale interamente fondato su collegi uninominali a turno unico; oppure di un sistema proporzionale con riparto dei seggi solo a livello circoscrizionale, senza alcun recupero dei resti a livello nazionale).

L'art. 56, quarto comma, Cost. non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati (sentenza n. 271 del 2010), ma, come si è detto, tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l'unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio.

Con riferimento al sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015, se è costituzionalmente legittimo che il riparto di seggi avvenga a livello nazionale (eventualità che del resto il giudice a quo non contesta), l'art. 56, quarto comma, Cost. deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra.

### *La composizione delle liste*

La Corte costituzionale ha ricordato come nella sentenza n. 1 del 2014 (con cui si è espressa sulla legge n. 270/2015) il sistema allora vigente fosse stato ritenuto lesivo della libertà del voto garantita dall'art. 48, secondo comma, della Costituzione in quanto **“non consentiva all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti**, prevedendo un voto per una **lista composta interamente da candidati bloccati**, nell'ambito di circoscrizioni molto ampie e in presenza di liste con un numero assai elevato di candidati, potenzialmente corrispondenti all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, perciò **difficilmente conoscibili dall'elettore**”. In quel sistema, **“alla totalità dei parlamentari**, senza alcuna eccezione, mancava il sostegno della indicazione personale degli elettori, in lesione della logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione.

La Corte ha posto quindi l'accento sul fatto che **“mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati**, nel quale è in radice esclusa, per **la totalità degli eletti**, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene **al legislatore la discrezionalità** nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati”. Ha quindi ritenuto che le disposizioni introdotte dalla legge n. 52/2015 sulla composizione delle liste non determinano una lesione della libertà del voto dell'elettore, presidiata dall'art. 48, secondo comma, della Costituzione ricordando che il sistema elettorale previsto dall'*Italicum* si discosta da quello previgente per tre aspetti essenziali. In primo luogo, le liste sono presentate in 100 collegi plurinominali di **dimensioni ridotte**, e sono dunque

formate da un **numero assai inferiore di candidati**; inoltre, l'unico candidato bloccato è il **capolista**, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); infine, l'elettore può, infine, esprimere **sino a due preferenze**, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista.

La Corte ha ritenuto inoltre non irrilevante, nella complessiva valutazione, la circostanza che la **selezione e la presentazione delle candidature** (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975) nonché, come nel caso di specie, l'**indicazione di candidati capilista**, è anche espressione della posizione assegnata ai **partiti politici dall'art. 49 Cost.**, "considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale".

Ad avviso della Corte inoltre l'effetto – posto in evidenza dal giudice *a quo* per cui le liste di minoranza potrebbero avere eletti solo tra i capilista bloccati – "costituisce una conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale" (sull'irrilevanza dei cosiddetti inconvenienti di fatto nel giudizio costituzionale, la Corte richiama *ex multis*, le sentenze n. 219 e n. 192 del 2016 e le ordinanze n. 122 e n. 93 del 2016). La Corte richiama inoltre le **numerose variabili** in grado di determinare quanti candidati sono eletti con o senza preferenze: oltre al numero dei capilista candidati in più collegi, che possono liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze, rileva anche la diffusione, sul territorio nazionale, del consenso che ciascuna lista ottiene. In particolare laddove il consenso è concentrato soprattutto in determinati collegi, una lista potrà conseguire, in questi, più di un seggio, eleggendo così, oltre al capolista, uno o più candidati con preferenze.

### *Il candidato capolista e le "multicandidature"*

La Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** della previsione dell'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, che prevede che il **deputato eletto in più collegi plurinominali** deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, **quale collegio plurinomiale prescelga**.

Ad avviso della Corte, infatti, "l'**assenza di un criterio oggettivo**, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è **in contraddizione manifesta** con la logica dell'**indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore**, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza". La Corte ha dunque evidenziato che l'**opzione arbitraria** consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un **improprio potere di designazione del rap-**

**presentante di un dato collegio elettorale**, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a **condizionare** l'effetto utile dei **voti di preferenza** espressi dagli elettori.

E non rilevano, ad avviso della Corte, gli elementi - per certi versi analoghi - presenti nel sistema elettorale antecedente alla c.d. legge Mattarella e nel sistema per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo (su cui è intervenuta la sentenza della Corte n. 104 del 2006 in cui si richiama il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto), considerato che in tali sistemi il voto di preferenza poteva essere accordato a qualunque candidato, il quale, se eletto in più circoscrizioni, ragionevolmente poteva scegliere a discrezione quella in cui essere proclamato. Inoltre, in tali discipline, l'accesso alle multicandidature non era riservato ai capilista, ma anche agli altri candidati.

La Corte ha ricordato come in base al sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015 solo i **capilista sono bloccati** e possono candidarsi in più collegi, e **sono costoro** a determinare poi, con la loro opzione, l'elezione - o la mancata elezione - di candidati che hanno invece ottenuto **voti di preferenza**.

La Corte ha quindi condiviso l'affermazione in base alla quale l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del **voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto**, determinando una **distorsione del suo esito in uscita**, "in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost." Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto - al fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio - potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato.

La Corte ha quindi ricordato come, "nella rigorosa osservanza dei limiti dei propri poteri, tanto più in materia elettorale, connotata da ampia discrezionalità legislativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002) - più d'uno sono, in realtà, i **possibili criteri alternativi**, coerenti con la disciplina della legge n. 52 del 2015 in tema di candidature e voto di preferenza".

Precisando che "solo in via meramente esemplificativa, secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori", la Corte ha richiamato **possibili interventi normativi** conseguenti alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione relativa alla discrezionalità di opzione da parte del capolista, fermo restando che la scelta tra questi ed altri possibili criteri, e tra i vantaggi e i difetti che ciascuno di essi presenta, appartiene alla ponderata valutazione del legislatore, e non può essere compiuta dal giudice costituzionale. In particolare, la Corte rileva come potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il **candidato della medesima lista** - il quale sarebbe eletto in luogo del capolista - abbia riportato, **in percentuale, meno**



**voti di preferenza** rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, seguendo una logica tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove **la rispettiva lista** ha ottenuto, **sempre in percentuale**, la **maggior cifra elettorale**, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista.

Riguardo al **criterio del sorteggio**, che permane, nel medesimo art. 85 del DPR 361/1957, quale **criterio residuale**, la Corte ha evidenziato come esso sia ciò che rimane, allo stato, dell'originaria volontà del legislatore espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale.

Il permanere del criterio del **sorteggio** restituisce pertanto, come ribadito in più occasioni dalla Corte (da ultimo, nelle sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008) una normativa elettorale di risulta, **immediatamente applicabile all'esito della pronuncia**, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. Tuttavia – evidenzia la stessa Corte – appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore **sostituire tale criterio con altra più adeguata regola**, rispettosa della **volontà degli elettori**.

#### *Meccanismo di attribuzione dei seggi nella regione Trentino-Alto Adige: inammissibilità della questione*

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Genova, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., dell'art. 83, comma 3, del D.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015. Il tribunale lamentava, in particolare, il fatto che il meccanismo di attribuzione dei seggi, nella regione Trentino-Alto Adige, determina una violazione della rappresentatività delle minoranze politiche nazionali, nel caso in cui queste non siano collegate con una lista vincitrice di seggi in tale regione a statuto speciale.

La Corte ha, in particolare, evidenziato come la prospettazione del Tribunale, “che non si dà peraltro carico di illustrare il meccanismo elettorale della cui legittimità costituzionale dubita, appare talmente sintetica da rendere oscura la complessiva censura sollevata (sentenze n. 102 del 2016, n. 247 del 2015; ordinanze n. 227, n. 118, n. 47 e n. 32 del 2016)”. Non è chiarito, ad avviso della Corte, a quali «minoranze nazionali» intenda riferirsi, ed è solo presumibile che si alluda (non già a minoranze linguistiche non protette ma) alle liste di minoranza a livello nazionale, cioè a minoranze politiche. Ancora, non sono esaurientemente descritte le ragioni per cui tali liste di minoranza risulterebbero discriminate nell'assegnazione dei seggi, tutte avendo, in linea teorica, la possibilità di apparentarsi con i candidati nei collegi uninominali della regione Trentino-Alto Adige. Non è spiegato per quali ragioni il meccanismo elettorale genericamente lamentato costituisca «uno degli ulteriori effetti indiretti del doppio turno», dal momento che, secondo la legge n. 52 del 2015, una ripartizione proporzionale dei seggi

alle liste di minoranza avviene ovviamente anche quando il premio è assegnato al primo turno. La Corte ha infine rilevato come non si comprenda perché il rimettente lamenti le conseguenze negative derivanti dall'attribuzione di soli tre seggi in ragione proporzionale, "quando l'effetto che presumibilmente sospetta d'illegittimità costituzionale deriverebbe, piuttosto, dal sistema di distribuzione dei complessivi undici seggi assegnati a tale regione a statuto speciale (otto con sistema maggioritario e tre con riparto proporzionale)".

### *Diversità delle soglie di sbarramento nei sistemi di elezione di Camera e Senato*

Riguardo alla questione posta dal Tribunale ordinario di Messina riguardo a due disposizioni del D.Lgs. n. 533 del 1993, relativo all'elezione del Senato, (artt. 16, comma 1, lettera b), e 17) che stabiliscono la percentuale di voti che le coalizioni di liste e le liste non collegate devono conseguire, in ciascuna regione, per accedere al riparto dei seggi la Corte ha dichiarato inammissibile la questione, per "insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e oggettiva oscurità del *petitum*".

Evidenzia infatti che il richiamato Tribunale aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni che prevedono le soglie di sbarramento per l'elezione del Senato senza confrontare tali soglie con quelle introdotte dalla legge n. 52 del 2015 (che neppure cita), per poi dedurre che la diversità dei due sistemi elettorali pregiudicherebbe la formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento, in asserita lesione dei parametri costituzionali ricordati. Non sono illustrate, tuttavia, ad avviso della Corte, le ragioni per cui sarebbero le diverse soglie di sbarramento, e non altre, e assai più rilevanti, differenze riscontrabili tra i due sistemi elettorali (ad esempio, un premio di maggioranza previsto solo dalla disciplina elettorale per la Camera), ad impedire, in tesi, la formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento.

La Corte ha ricordato inoltre che per costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenze n. 120 del 2015, n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009) non basta l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione.

Non è chiarito inoltre quale delle due diverse discipline, quanto all'entità delle soglie di sbarramento, dovrebbe essere uniformata all'altra; mentre sembra sfuggire al rimettente che l'ipotetico accoglimento della questione sollevata condurrebbe semplicemente alla caducazione delle censurate disposizioni della legge elettorale del Senato, derivandone il permanere di una distinta diversità tra i due sistemi: nessuna soglia di sbarramento a livello regionale nella disciplina del Senato, e il mantenimento di una soglia del 3 per cento, calcolata a livello nazionale, per la Camera.

*Decorrenza (1° luglio 2016) dell'applicazione delle disposizioni della legge n. 52/2015 e diversità dei sistemi di elezione di Camera e Senato*

Riguardo alla questione, sollevata dal Tribunale di Messina, relativamente all'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, in virtù del quale le disposizioni che ridisegnando il sistema per l'elezione della Camera dei deputati, si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione.

Il rimettente si limita a sottoporre a generica ed assertiva critica la diversità tra i due sistemi elettorali, senza indicare quali caratteri differenziati di tali due sistemi determinerebbero «una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze».

La Corte ha rilevato come la mera affermazione di disomogeneità dei due sistemi elettorali è di per sé insufficiente a consentire l'accesso della censura sollevata allo scrutinio di merito e alla identificazione di un *petitum* accoglibile; inoltre, i parametri costituzionali richiamati (ossia gli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost.) «sono evocati solo numericamente, senza una distinta motivazione delle ragioni per le quali ciascuno sarebbe violato». Nel richiamare la già citata giurisprudenza costituzionale ha ribadito come non sia sufficiente l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma sia necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione.

La Corte ha infine evidenziato come non venga nemmeno lamentata dal giudice rimettente la lesione delle due disposizioni costituzionali che dovrebbero necessariamente venire in considerazione (cioè gli artt. 94, primo comma, e 70 Cost.) laddove si intenda sostenere che due leggi elettorali «diverse» compromettano, sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, sia l'esercizio della funzione legislativa, attribuita collettivamente a tali due Camere.

A conclusione della sentenza la Corte ha richiamato l'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla legge di riforma, approvata nel mese di aprile 2016 dal Parlamento – che ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Corte ha quindi rilevato che «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee».

### ***Il c.d. Consultellum: il sistema elettorale dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017***

Il ‘*Consultellum*’ (come il lessico giornalistico ha denominato il sistema elettorale risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014) è stato il sistema in vigore per il solo Senato dopo che per la Camera dei deputati era intervenuta la legge n. 52 del 2015, sulla quale ha poi inciso la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 25 gennaio 2017.

La declaratoria di incostituzionalità resa dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale aveva infatti travolto *solo alcune* delle disposizioni della legge n. 270 del 2005: quelle relative all’attribuzione di un premio di maggioranza senza la previsione di una soglia ed alle liste (lunghe) ‘bloccate’.

Per la restante parte, la legge del 2005 ‘sopravviveva’ al giudizio della Corte.

Il cd. “*Consultellum*” era dunque la legge n. 270 del 2005, senza il premio di maggioranza e la configurazione delle liste come ‘bloccate’, sostituite invece dall’espressione di un voto di preferenza.

La normativa residua era idonea - la Corte ha ritenuto in tale sentenza - a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionalmente elettivo, conformemente alla connotazione delle leggi elettorali quali leggi costituzionalmente necessarie, ossia indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali. La normativa residua stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, che consente l’attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate.

Espunte le disposizioni colpite da declaratoria di incostituzionalità, **le due leggi elettorali** potevano dunque dirsi in condizione di applicabilità ad avviso della Corte costituzionale.

Esse disegnavano due sistemi di elezione con elementi concordanti ed elementi divergenti.

Ad accomunare i due sistemi residuati dalle pronunce della Corte costituzionale era la configurazione di un sistema elettorale proporzionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti, con soglie di sbarramento.

Per altri profili invece (quali premio di maggioranza, puntuale determinazione delle soglie di sbarramento, coalizzabilità delle liste), vi erano elementi di differenziazione della disciplina tra i due rami del Parlamento.

Per intendere il “*Consultellum*” occorre dunque risalire alla disciplina posta per il Senato dalla legge n. 270 del 2005, o, più precisamente, risalire al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (“Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica”), nel testo risultante dalle modifiche ad esso apportate dalla legge n. 270 del 2005, espunte quelle oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale a seguito della sentenza

della Corte costituzionale (ossia quel premio di maggioranza<sup>37</sup> e quelle 'liste bloccate'<sup>38</sup>), con l'aggiunta al contempo della (singola) preferenza.

La **legge n. 270 del 2005** pose un sistema elettorale di tipo **proporzionale**, caratterizzato però dalla presenza di **soglie di sbarramento**, sia per le singole liste, sia per le coalizioni di liste.

### *Le circoscrizioni elettorali*

Fatti salvi i sei seggi spettanti alla circoscrizione Estero, i seggi elettivi del Senato erano ripartiti tra liste di candidati concorrenti in ragione proporzionale mediante riparto nelle singole **circoscrizioni regionali**.

Vale rammentare che, per ciò che concerne le regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, erano previsti due sistemi elettorali *ad hoc*: la prima regione è costituita in unico collegio elettorale uninominale; la seconda regione è costituita in sei collegi uninominali, e per l'attribuzione della restante quota di seggi ad essa spettante si ricorre al recupero proporzionale.

L'attribuzione dei seggi era effettuata non in sede nazionale ma nell'ambito di ciascuna circoscrizione - coincidente con il territorio regionale - dal rispettivo ufficio elettorale regionale.

### *Le soglie di sbarramento*

Nella legge 270/2005 trovava applicazione un articolato sistema di **soglie di sbarramento**, che si applica **su base regionale**.

Erano previste soglie di sbarramento *ad hoc* per: le coalizioni e le singole liste collegate; le liste non coalizzate; le liste collegate in coalizioni complessivamente 'sotto soglia'.

In particolare erano ammesse al riparto:

- ❶ **le coalizioni** che abbiano ottenuto a livello regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi, avendo al loro interno almeno una lista collegata che abbia conseguito almeno il 3 per cento dei voti validi espressi a livello regionale;
- ❷ **le singole liste non coalizzate** che abbiano ottenuto a livello regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi;
- ❸ **le liste facenti parte di coalizioni complessivamente 'sotto soglia'**, ma che abbiano ottenuto *uti singulae* sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi.

Era prevista una **soglia anche a livello infra-coalizionale**.

All'interno delle coalizioni 'sovra-soglia', infatti, erano ammesse al riparto le singole liste collegate che avessero conseguito a livello regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi.

---

<sup>37</sup> Sono stati così caducati: per la Camera dei deputati, l'articolo 83, comma 1, n. 5 e comma 2, del D.P.R. n. 361 del 1957; per il Senato, l'articolo 17, commi 2 e 4 del decreto legislativo n. 533 del 1993.

<sup>38</sup> Sono stati così caducati: per la Camera dei deputati, l'articolo 4, comma 2 e l'articolo 59 del D.P.R. n. 361 del 1957; per il Senato, l'articolo 14, comma 1 del decreto legislativo n. 533 del 1993.

Invero sorsero dubbi interpretativi circa l'operatività della soglia di sbarramento infra-coalizionale. La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato esplicitò (il 21 gennaio 2008) che la soglia operava anche all'interno della coalizione.

I voti delle singole liste che non superavano la soglia infra-coalizionale contribuivano comunque all'attribuzione di seggi alle liste collegate nella coalizione che avesse superato lo sbarramento del 20 per cento.

Le coalizioni e liste singole individuate dall'ufficio elettorale regionale come attributarie di seggi, in quanto 'sovra-soglia', concorrevano tra loro al riparto.

In altri termini: ai fini del riparto, in una prima fase si prendevano in considerazione le coalizioni nel loro complesso, al pari delle singole liste non coalizzate.

Indi i seggi erano ripartiti proporzionalmente, in sede regionale, fra le coalizioni e le liste singole *che superassero lo sbarramento*.

Il riparto era effettuato con il **sistema dei quozienti naturali** (interi) e dei più alti resti.

Può essere utile, conclusivamente, un **quadro riepilogativo** delle diverse formule elettorali quali risultavano diseguate dalla legge del 2005 per il Senato della Repubblica:

- ① formula valevole per tutte le regioni per cui non fosse prevista una disciplina *ad hoc*: sistema proporzionale basato sui quozienti naturali ed i più alti resti;
- ② formula per la Valle d'Aosta: maggioritario uninominale nell'ambito del collegio unico;
- ③ formula per il Trentino Alto Adige: sistema maggioritario (sei collegi uninominali<sup>39</sup>) + sistema proporzionale con metodo d'Hondt e scorporo (per il, o i, restanti seggi della regione)<sup>40</sup>;
- ④ formula per la circoscrizione Estero (sei seggi)<sup>41</sup>: riparto proporzionale dei seggi fra liste concorrenti "non bloccate" - si possono esprimere uno o due voti di preferenza a seconda del numero di seggi assegnati alla ripartizione - sulla base del metodo dei quozienti naturali e dei più alti resti.

### *Il voto di preferenza*

Vale aggiungere alcuni elementi circa la **preferenza**, istituto 'inedito' nella storia elettorale del Senato della Repubblica (ad eccezione, come si è detto, dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero).

Fino alla legge n. 270 del 2005, il Senato era eletto con sistema uninominale di collegio.

Quella legge ha segnato una cesura, introducendo anche per il Senato uno scrutinio di lista.

<sup>39</sup> I sei collegi uninominali sono quelli definiti dalla legge n. 422 del 1991 (Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina).

<sup>40</sup> I seggi attribuiti con criterio proporzionale erano calcolati con il metodo d'Hont, in base alle cifre elettorali conseguite da ciascun gruppo di candidati. La cifra elettorale era data dalla somma dei voti ottenuti dai candidati del gruppo nei collegi uninominali, detratti quelli conseguiti dai candidati già proclamati eletti (c.d. scorporo totale).

<sup>41</sup> Prevista dalla legge 459/2001 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero).

Sulla scorta di questa nuova configurazione, la Corte costituzionale ha potuto accompagnare alla declaratoria di incostituzionalità delle liste (lunghe) 'bloccate', la introduzione della preferenza (unica) nel sistema elettorale senatoriale.

Riguardo i risvolti applicativi - non marginali - posta la innovazione costituita dalla preferenza unica nell'elezione del Senato - la Corte costituzionale ha affermato quanto segue.

“Per quanto riguarda la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, eventuali apparenti inconvenienti, che comunque «non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993), possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la pronuncia di questa Corte: come, ad esempio, con riferimento alle previsioni, di cui [... all'art.] 17, comma 7, del D.Lgs. n. 533 del 1993, che, nella parte in cui stabiliscono che sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima «secondo l'ordine di presentazione», non appaiono incompatibili con l'introduzione del voto di preferenza, dovendosi ritenere **l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza**; o, ancora, con riguardo alle modalità di redazione delle schede elettorali di cui [... all'art.] 11, comma 3, del D.Lgs. n. 533 del 1993, che, nello stabilire che nella scheda devono essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione, secondo il fac-simile di cui agli allegati, non escludono che quegli **schemi siano integrati da uno spazio per l'espressione della preferenza**; o, quanto alla possibilità di intendere l'espressione della preferenza come **preferenza unica**, in linea con quanto risultante dal **referendum del 1991**, ammesso con sentenza n. 47 del 1991, in relazione alle formule elettorali proporzionali. Simili eventuali inconvenienti potranno, d'altro canto, essere rimossi anche mediante **interventi normativi secondari**, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate. Resta fermo ovviamente, che lo stesso legislatore ordinario, ove lo ritenga, «potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua» (sentenza n. 32 del 1993)”.

A detta della Corte dunque, “interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi” sono strumenti bastevoli per innestare la preferenza nella scheda elettorale per il Senato.

In proposito, la scheda elettorale era riprodotta in fac-simile in allegato al decreto legislativo n. 533 del 1993 (come sostituita dalla legge n. 270 del 2005), ossia una fonte di rango primario. Questione postasi allora fu quella se la 'additività' della sentenza della Corte potesse investire anche la configurazione grafica della scheda elettorale, rendendola suscettibile di integrazione in via meramente applicativa della medesima sentenza (quindi con un atto normativo secondario).

In ogni caso, il D.Lgs. n. 533/1993 (TU delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) non recava direttamente la disciplina relativa, in particolare, allo scrutinio ed alle modalità di attribuzione dei seggi conseguenti al voto con l'espressione delle preferenze. Al contempo, veniva in rilievo la norma di chiusura recata dall'art. 27 del citato TU per

l'elezione del Senato in base alla quale “per l'esercizio del diritto di voto e per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati (DPR 361/1957)” che, a seguito delle modifiche apportate dalla legge 52/2015, prevedeva la possibilità per l'elettore di esprimere non una sola preferenza ma uno o due voti di preferenza (in caso di espressione della seconda preferenza, a pena di nullità della medesima, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo).

### *Presentazione delle candidature*

Con riferimento agli adempimenti cui sono chiamate le forze politiche che intendono presentare **candidature** per l'elezione del Senato, la disciplina posta dal Testo Unico riguardante il Senato (decreto legislativo n. 533 del 1993) – come modificata dalla legge n. 270/2005 – rinviava alle norme dettate dal Testo Unico riguardante la Camera dei deputati (D.P.R. n. 361 del 1957) in tema di presentazione dei contrassegni e delle candidature, nonché di indicazione del *leader* e del programma.

In base a tali previsioni, risultava consentito ai partiti o gruppi politici organizzati che intendevano presentare proprie liste, all'atto del deposito del contrassegno, collegarsi tra loro in **coalizioni**. Tale collegamento aveva rilevanza ai fini delle soglie di sbarramento (v. *supra*).

Peraltro il TU (D.Lgs. 533 del 1993) rinviava, per la presentazione delle candidature, agli articoli 14, 14-*bis*, 15, 16 e 17 del DPR 361/1957 in cui, con le modifiche apportate dalla legge n. 52/2015, non era più prevista la possibilità per i partiti e gruppi politici di effettuare il collegamento in una coalizione di liste.

L'art. 8 del TU Senato prevedeva, in particolare, che i partiti o i gruppi politici che intendono presentare candidature per l'elezione del Senato devono depositare il contrassegno con cui intendono distinguere le candidature “con l'osservanza delle norme” di cui agli articoli 14, 14-*bis*, 15, 16 e 17 del DPR 361/1957.

Era fatto obbligo - in base alle modifiche apportate dalla legge n. 270/2005 - a tutti i partiti o gruppi politici organizzati che intendessero candidarsi “a governare” (a prescindere dall'eventuale collegamento in coalizioni) di depositare contestualmente al contrassegno il proprio **programma** elettorale, nel cui ambito deve essere dichiarato il nome e il cognome della persona indicata come “**capo della forza politica**”.

I partiti o gruppi politici organizzati collegati in coalizione dovevano dichiarare nella medesima occasione il nome della persona da loro indicata quale “**unico capo della coalizione**” (previsione, come si è detto, abrogata dalla legge n. 52/2015).

L'indicazione del *leader* era prevista beninteso senza pregiudizio delle prerogative del Capo dello Stato di cui all'art. 92, secondo comma, della Costituzione (potere presidenziale di nomina dei membri del Governo).



Ancora, la normativa allora vigente prevedeva che, a pena di nullità dell'elezione, nessun candidato potesse accettare la candidatura contestuale alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Il richiamo del TU Senato all'articolo 18-*bis* del TU Camera poneva altresì la questione dell'applicabilità al Senato delle disposizioni per la **parità di genere** introdotte dalla legge n. 52/2015 (al citato art. 18-*bis*, comma 3).

Conclusivamente quindi, nei due sistemi vigenti all'indomani della sentenza n. 35 del 2017, a divergere era in particolare la previsione di un **premio di maggioranza** (per la lista che conseguiva il 40 per cento dei voti validi) per l'elezione della sola Camera dei deputati.

In precedenza, ripercorrendo la storia della Repubblica italiana, la legge n. 148 del 1953, sia pure per breve tempo, prevede un premio di maggioranza per la sola Camera dei deputati. Tale legge stabilì un premio di maggioranza (il 65 per cento dei seggi) per la lista (o coalizione di liste) che avesse conseguito il 50 per cento più uno dei voti validi nell'elezione della Camera dei deputati (soglia che nessun competitore conseguì, nella prova elettorale del giugno 1953, talché il premio di maggioranza non scattò, sopraggiungendo poi la legge n. 615 del 1954 abrogativa). La previsione di allora era comunque diversa per entità della soglia per accedere al premio (richiedendo la maggioranza assoluta dei voti validi) e per entità del premio (65 per cento dei seggi).

Ancora, nei due sistemi di elezione, diversamente articolato era il **sistema di soglie**.

Per il Senato erano ammesse – in base alla legge n. 270/2005 - al riparto dei seggi:

- ❶ *le coalizioni* che avessero ottenuto a livello regionale almeno il *20 per cento* dei voti validi espressi, avendo al loro interno almeno una lista collegata che avesse conseguito almeno il *3 per cento* dei voti validi espressi a livello regionale;
- ❷ *le singole liste non coalizzate* che avessero ottenuto a livello regionale almeno l'*8 per cento* dei voti validi espressi;
- ❸ *le liste facenti parte di coalizioni complessivamente 'sotto soglia'*, ma che avessero ottenuto *uti singulae* sul piano regionale almeno l'*8 per cento* dei voti espressi.

Per la Camera dei deputati, in base alla legge n. 52/2015, vi era un'unica soglia - nazionale - del *3 per cento* (salve le specifiche previsioni per le liste rappresentative di minoranze linguistiche).

Ne conseguiva che, ove non scattasse il premio di maggioranza presso la Camera dei deputati, rispetto a quest'ultima il Senato si presentava come 'più' maggioritario (per la maggiore elevatezza delle soglie).

Effetto, questo, ampliato dal fatto che per il Senato la soglia operava su *base regionale*, per la Camera dei deputati su base nazionale. Era questo un saliente profilo (peraltro già emerso nei trascorsi anni) ai fini di una 'aleatorietà' di differenziazione nella composizione dei due rami del Parlamento.

Rilevante per la incidenza sulle dinamiche politiche era altra differenza: per il Senato, potevano competere sia liste sia **coalizioni di liste**, per la Camera dei deputati solo singole liste, senza possibilità di collegamento con altre.

Per la Camera dei deputati, le liste dovevano ottemperare a **requisiti di genere** (ordine di lista alternato per genere; nessun genere poteva essere rappresentato per più del 50 per cento nelle candidature circoscrizionali di una lista; nessun genere poteva 'occupare' più del 60 per cento delle posizioni di capolista), non così per il Senato.

Per la Camera dei deputati inoltre vi era la *'doppia preferenza di genere'*, non così per il Senato, per il quale vi era una singola preferenza esprimibile dall'elettore (introdotta dalla sentenza n. 1 del 2014, additiva per questo riguardo).

Infine, solo per la Camera dei deputati erano previsti i capilista 'bloccati' (e le candidature multiple erano ammesse per i soli capilista).

Conclusivamente, i due sistemi elettorali di Camera e Senato sopra tratteggiati presentavano, come già ricordato, alcuni salienti profili di diversità.

Lo spartito entro cui tale diversità potesse muovere era segnato da quanto la medesima Corte costituzionale rilevava nella sentenza n. 35 del 2017. In un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive (quale confermato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016), *"la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee"*.

La Corte non aveva strumenti per andar oltre siffatto rilievo, posto che, come già ricordato, *"la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa"* (sentenza n. 1 del 2014).

### **L'approvazione della legge n. 165 del 2017: il percorso parlamentare**

Nella seconda metà della XVII legislatura, al fine di procedere ad una maggiore omogeneizzazione dei sistemi elettorali di Camera e Senato (v. *supra*) e tenuto conto dell'esito del referendum sul testo di riforma costituzionale del 4 dicembre 2016, il tema della revisione della disciplina elettorale, quale residuata dalle due pronunzie della Corte costituzionale, è tornato all'ordine del giorno del Parlamento.

Dopo un articolato dibattito, la Camera dei deputati giunse ad approvare in prima lettura - il **12 ottobre 2017** - un testo contenente un unitario *corpus* normativo per l'elezione dei due rami del Parlamento, poi divenuto la legge n. 165 del 2017 (c.d. *Rosatellum*).

Lesame referente presso la Camera dei deputati, che ha portato all'approvazione di tale

legge, era iniziato nel **febbraio 2017**, giungendo ad una prima conclusione nel successivo mese di giugno con la definizione di un sistema misto in cui i seggi erano attribuiti per metà con metodo maggioritario nell'ambito di collegi uninominali e per metà con metodo proporzionale nell'ambito di collegi plurinominali.

Più nel dettaglio, in sede referente, la Commissione ha inizialmente adottato il testo base proposto dal relatore che delineava un **sistema misto** in cui i seggi erano attribuiti per metà (**303 seggi alla Camera e 150 al Senato**) con metodo maggioritario nell'ambito di collegi uninominali e per metà con metodo proporzionale nell'ambito di collegi plurinominali, costituiti dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali, con l'attribuzione da 2 a 4 seggi.

Alla Camera, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e la disciplina speciale prevista per il Trentino-Alto Adige, il territorio era ripartito in 20 circoscrizioni, coincidenti con le regioni, elencate nella Tabella A allegata al vigente testo del DPR 361/1957. Ciascuna circoscrizione era ripartita in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali.

Il testo prevedeva complessivamente 303 collegi uninominali ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione. Per la assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ciascuna circoscrizione era ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dalla aggregazione del territorio di tre o quattro collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a quattro.

Per quanto riguarda la presentazione delle liste, nel caso in cui il candidato del collegio uninominale sia collegato a più liste, al fine di assicurare la reciproca conoscenza dei collegamenti, la presentazione della candidatura – da effettuarsi dai rappresentanti di tutte le liste collegate unitamente alla presentazione della lista nel collegio plurinominale – doveva essere accompagnata da tutti i contrassegni delle liste collegate e sottoscritta dai rappresentanti di tutte le liste. Veniva inoltre previsto che nel caso di collegamento con più liste, questo deve essere il medesimo per tutti i collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale.

In ogni collegio plurinominale ciascuna lista era composta da un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico; che non può essere inferiore alla metà né superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominale. Le liste dei candidati nei collegi plurinominali potevano quindi essere composte da 1, 2, 3 o – al massimo - 4 candidati, sulla base dei seggi assegnati al collegio. A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature presentate da ciascuna lista nei collegi plurinominali nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità superiore.

Nessun candidato poteva essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di tre collegi plurinominali, a pena di nullità dell'elezione. La candidatura della stessa persona in più di un collegio uninominale è nulla. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato altresì nei collegi plurinominali, fermo restando il limite di tre.

Per quanto riguarda l'espressione del voto, ogni elettore disponeva di un unico voto da esprimere su una scheda recante il nome del candidato nel collegio uninominale ed il con-

trassegno di ciascuna lista, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto era attribuito al candidato nel collegio uninominale ed alla lista.

Si prevedeva infatti che l'elettore esprime un voto tracciando un solo segno o sul rettangolo con il nominativo del candidato nel collegio uninominale o sul rettangolo con il contrassegno di lista, accompagnato dalla lista di candidati nel collegio plurinominale. In entrambi i casi il voto è attribuito sia al candidato nel collegio uninominale che alla lista ai fini dell'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale.

Non era ammesso il voto disgiunto. Pertanto il voto espresso per un candidato nel collegio uninominale e per una lista collegata ad altro candidato nel collegio uninominale è nullo.

I candidati nei collegi uninominali possono essere collegati con più liste, purché il collegamento sia il medesimo per tutti i candidati nei collegi uninominali del collegio plurinominale.

Nel caso di candidato collegato a più liste, il suo nome compare sulla scheda tante volte quante le liste cui è collegato, nell'ordine stabilito dal sorteggio. In allegato al testo è presente il modello di scheda.

Come già ricordato, nei collegi uninominali il seggio è assegnato al candidato che consegue il maggior numero dei voti.

Per i seggi da assegnare alle liste nei collegi plurinominali, il riparto avveniva a livello nazionale tra le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi espressi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima.

Il deputato eletto in più collegi plurinominali era proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore percentuale di voti validi rispetto al totale dei voti validi del collegio. Il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale. Facendo seguito a quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017 il candidato plurieletto non ha dunque facoltà di opzione ma viene proclamato in base ad un criterio fissato dalla legge.

Al Senato, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e fatta eccezione per il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta, il territorio nazionale è suddiviso in 150 collegi uninominali. I collegi uninominali sono ripartiti nelle altre regioni in numero proporzionale alla rispettiva popolazione determinata sulla base della popolazione. Nella regione Molise è costituito un collegio uninominale.

Per l'assegnazione del restante numero di seggi, ciascuna regione era ripartita in uno o più collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui costituiti per l'elezione del Senato e tali che a ciascuno di essi sia assegnato un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a quattro.

Le modalità di espressione del voto e la presentazione delle liste e dei candidati nei col-

leggi uninominali sono analoghe a quelle previste per la Camera.

L'assegnazione dei seggi alle liste con metodo proporzionale avviene a livello regionale. Accedevano al riparto le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi espressi e le liste che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione.

Il testo recava infine una delega al Governo per l'esercizio della delega legislativa - da esercitare entro 45 giorni dall'entrata in vigore della legge - per la determinazione dei collegi uninominali - 303 per la Camera e 150 per il Senato - e dei collegi plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione.

Successivamente ancora nell'esame referente, si svolse l'esame degli emendamenti, al termine del quale - nel mese di **giugno 2017** - la I Commissione della Camera concluse l'esame approvando un testo (c.d. **proporzionale personalizzato o 'simil tedesco'**) il cui impianto era in gran parte mutato rispetto al testo base adottato.

Il testo così approvato si basava infatti su un impianto interamente proporzionale, in cui il territorio nazionale era diviso in circoscrizioni e collegi uninominali ed in cui erano proclamati eletti, sulla base e nei limiti dei voti ottenuti da ciascuna lista, dapprima i vincitori del collegio uninominale, quindi i candidati presenti nelle liste circoscrizionali e, infine, gli altri candidati dei collegi uninominali (c.d. migliori perdenti di collegio).

Il testo approvato dalla I Commissione nella seduta del 5 giugno 2017 definisce un sistema elettorale proporzionale in cui il territorio nazionale è articolato, per quanto riguarda la Camera, in 28 circoscrizioni e in 225 collegi uninominali e, per quanto riguarda il Senato, nelle 20 regioni e in 112 collegi uninominali.

I collegi allegati al DPR 361/1957 e al D.Lgs. 533/1993 corrispondevano - per la Camera - ai collegi definiti dalla legge Mattarella per il Senato (D.Lgs. 535 del 1993) e - per il Senato - all'accorpamento dei collegi della Camera, come rideterminati in base al testo.

Alla Camera l'attribuzione dei seggi alle liste avveniva a livello nazionale in ragione proporzionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Erano ammesse al riparto dei seggi le liste che avessero conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi o le liste rappresentative di minoranze linguistiche che avessero conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi nella circoscrizione (cd. soglia di sbarramento).

Per il Senato, l'assegnazione dei seggi avveniva invece a livello regionale, anche in tal caso con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Erano ammesse al riparto dei seggi al Senato: le liste che avessero conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi nonché le liste che avessero ottenuto sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi.

I seggi spettanti a ciascuna lista in ogni circoscrizione erano quindi attribuiti nei collegi uninominali e alle liste circoscrizionali: nei limiti dei seggi spettanti a ciascuna lista in base a

tale riparto erano proclamati eletti, per ogni circoscrizione, dapprima i candidati che sono risultati “primi del collegio”, secondo l’ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali, successivamente i candidati della lista circoscrizionale, secondo l’ordine numerico e, infine, i restanti candidati nei collegi uninominali, secondo l’ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali.

Erano previste norme per favorire il rispetto dell’equilibrio di genere, sia nelle candidature delle liste circoscrizionali sia nei collegi uninominali.

Una disciplina specifica era mantenuta per i seggi attribuiti nelle circoscrizioni Estero e nelle regioni Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige.

Dunque il testo trasmesso all’Assemblea della Camera è un testo delineante un sistema proporzionale ‘personalizzato’, con un correttivo dato da una **soglia di sbarramento pari al 5 per cento**.

Vi si prevede (anziché un doppio voto come nel sistema tedesco) un *duplice effetto* del voto reso dall’elettore: la designazione di un singolo candidato, in collegio uninominale; la scelta di una lista (senza possibilità di esprimere preferenze) presentata da un partito politico nella circoscrizione, in necessario collegamento con il candidato uninominale. La cifra (nazionale) conseguita dalle liste avrebbe determinato, secondo un criterio proporzionale, il numero complessivo dei seggi cui un partito avesse diritto.

La designazione nel collegio uninominale è configurato pertanto quale strumento di scelta di parte del personale della rappresentanza politica, non già componente maggioritaria che ‘ibridi’ o renda misto un sistema che era proporzionale.

La discussione generale su quel testo si svolge in Assemblea presso la Camera il 6 giugno 2017.

Tuttavia l’approvazione nella seduta dell’**8 giugno 2017** (con votazione segreta) di due identici emendamenti volti a superare la disciplina speciale per il Trentino Alto-Adige, ha portato l’Assemblea della Camera a deliberare il **rinvio in Commissione**.

La Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati riprese l’esame il 6 settembre 2017, adottando il 26 settembre un nuovo testo base proposto dal relatore, elaborato (tenuto conto delle deliberazioni dell’Assemblea riguardo ai seggi da attribuire nella circoscrizione Trentino-Alto Adige e, quindi, ad un numero complessivo di collegi uninominali pari a 231 più la Valle d’Aosta) facendo leva su un sistema misto in cui i seggi erano attribuiti in parte con formula maggioritaria (per **1/3** dei seggi circa) e in parte con riparto proporzionale (per **2/3** dei seggi circa).

Tale nuovo esame in sede referente (nel corso del quale sono state apportate modifiche e integrazioni al testo) si concluse nella seduta del 7 ottobre 2017.

L’Assemblea della Camera lo ha approvato, il **12 ottobre 2017**, dopo la votazione, l’11 e 12 ottobre, della questione di fiducia posta dal Governo sugli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge.

Giunse così all'esame del Senato l'A.S. n. 2941, recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali".

In Senato l'esame in sede referente (congiunto ad alcuni altri disegni di legge, d'iniziativa parlamentare: A.S. nn. 2621, 2726, 2749, 2762, 2793, 2843, 2876, 2905, 2911 e 2938) si svolge e conclude presso la Commissione Affari costituzionali dal 17 al 23 ottobre 2017, con il conferimento del mandato al relatore, senza l'approvazione di emendamenti (con accoglimento da parte del Governo di alcuni ordini del giorno).

Il **24 ottobre 2017** si avvia l'esame in Assemblea, che si conclude, nei due giorni successivi, dopo la votazione della questione di fiducia posta dal Governo sugli articoli 1, 2, 3, 4 e 6 del disegno di legge e con l'approvazione da parte del Senato di un identico testo rispetto a quello già approvato dalla Camera dei deputati.

Diviene la **legge 3 novembre 2017, n. 165**.

## TABELLE

# **Soglie di sbarramento per le elezioni politiche nelle leggi elettorali in Italia (1993-2017) e nei Paesi del Consiglio d'Europa**





## Soglie di sbarramento per le elezioni politiche nelle leggi elettorali in Italia (1993-2017)

LEGGE	RAMO DEL PARLAMENTO	SOGLIA DI SBARRAMENTO				ELEZIONI
		LISTA	COALIZIONE	LISTA NON COLLEGATA O COLLEGATA A COALIZIONE SOTTO SOGLIA	LISTA IN COALIZIONE	
L. 277/1993	Camera	4% a livello nazionale				1994 1996 2001
L. 270/2005	Camera		10% a livello nazionale <sup>1</sup>	4% a livello nazionale	2% a livello nazionale	2006 2008 2013
	Senato		20% a livello regionale <sup>2</sup>	8% a livello regionale	3% a livello regionale	
L. 52/2015	Camera	3% a livello nazionale				—
L. 165/2017	Camera		10% a livello nazionale <sup>3</sup>	3% a livello nazionale	3% a livello nazionale	2018
	Senato		10% a livello nazionale <sup>4</sup>	3% a livello nazionale o 20% a livello regionale	3% a livello nazionale o 20% a livello regionale	

N.B.: Non sono considerate le soglie delle liste rappresentative delle minoranze linguistiche riconosciute.

(1) La coalizione, inoltre, deve comprendere almeno una lista che abbia raggiunto il 2% dei voti validi.

(2) La coalizione, inoltre, deve comprendere almeno una lista che abbia raggiunto il 3% dei voti validi.

(3) La coalizione, inoltre, deve comprendere almeno una lista che abbia raggiunto il 3% dei voti validi.

(4) La coalizione, inoltre, deve comprendere almeno una lista che abbia raggiunto il 3% dei voti validi o che abbia conseguito almeno il 20% dei voti in una regione.

(5) La lista, inoltre, deve aver conseguito almeno il 20% dei voti validi in una regione

## Soglie di sbarramento per le elezioni politiche nelle leggi elettorali nei Paesi del Consiglio d'Europa

### *Sistemi proporzionali*

PAESE	SOGLIA LEGALE
Austria	1 seggio nei collegi regionali o il 4% dei voti validi a livello federale
Belgio	5% a livello di circoscrizione
Bosnia ed Herzegovina	No
Bulgaria	4%
Croazia	5%
Danimarca	Le liste concorrono all'attribuzione dei seggi di livello superiore se ottengono almeno un seggio in una delle circoscrizioni di livello inferiore o ottengono almeno il numero di voti corrispondente alla media dei voti validi regionali necessari per ottenere 1 seggio in due circoscrizioni di livello superiore o ottengono il 2% dei voti nazionali
Estonia	5%
Finlandia	No
Grecia	3%
Irlanda	No
Islanda	(5% per i seggi compensativi)
Macedonia del Nord	No
Moldavia	6%
Norvegia	(4% per i seggi compensativi)
Paesi Bassi	0,67%, pari a 100 diviso il numero dei seggi (150)
Polonia	5%
Portogallo	No
Repubblica Ceca	5%
Romania	5%
Slovacchia	5%
Slovenia	4%
Spagna	3% a livello di circoscrizione
Svezia	4% a livello nazionale o 12% a livello di circoscrizione
Turchia	10%

**Sistemi misti**

PAESE	SOGLIA LEGALE
Germania	5% a livello nazionale o 3 seggi nei collegi
Lituania	5%
Russia	5% (quando era applicato il sistema misto)
Ungheria	5% dei voti per i seggi assegnati a livello territoriale o per quelli assegnati a livello nazionale

**Sistemi maggioritari (majority o plurality)**

PAESE	SOGLIA LEGALE
Bielorussia	No
Francia	Per partecipare all'eventuale ballottaggio di collegio se nessun candidato ottiene la maggioranza dei voti è prevista la soglia del 12,5% degli elettori registrati nel collegio oppure ottenere uno dei due primi posti al primo turno
Regno Unito	No

*Dati tratti da: Consiglio d'Europa, Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning thresholds which bar parties from access to Parliament, 8 giugno 2018.*

*N.B.: Le soglie si intendono su base nazionale, salvo dove diversamente indicato.*



# FOCUS

## Schede di sintesi delle leggi elettorali (1993-2015)



# Le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (c.d. legge Mattarella)

## Il sistema per l'elezione del Senato

### *Le caratteristiche del sistema*

La legge elettorale per il Senato della Repubblica, definito dalla legge n. 277 del 1993, prevede un sistema elettorale di tipo misto, caratterizzato dai seguenti elementi:

- ❶ attribuzione in ogni regione di tre quarti dei seggi con sistema maggioritario a turno unico nell'ambito di altrettanti collegi uninominali; fanno eccezione la regione Valle d'Aosta, che è costituita in un unico collegio uninominale e la regione Molise, il cui territorio è ripartito in due collegi uninominali;
- ❷ ripartizione dei restanti seggi spettanti alla Regione con sistema proporzionale nell'ambito della circoscrizione regionale tra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali;
- ❸ attribuzione a ciascun elettore di un solo voto, da esprimere a favore di uno dei candidati presentati nel collegio uninominale;
- ❹ sottrazione totale dalla cifra elettorale di ciascun gruppo dei voti conseguiti dai candidati eletti nei collegi uninominali (c.d. "scorporo totale").

### *I collegi e le circoscrizioni elettorali*

Salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, il Senato è eletto su base regionale. I seggi sono ripartiti tra le regioni in proporzione alla popolazione residente; nessuna regione, a norma dell'art. 57 Cost., può avere un numero di senatori inferiore a sette, tranne la Valle d'Aosta che ne ha uno ed il Molise che ne ha due.

Il territorio di ogni regione è ripartito in un numero di collegi uninominali pari ai tre quarti dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento per difetto (ma vedi infra in questo stesso paragrafo). Per l'assegnazione degli ulteriori seggi da attribuire con metodo proporzionale ciascuna regione è costituita in un'unica circoscrizione regionale.

Fanno eccezione la Valle d'Aosta, che è costituita in un unico collegio uninominale, ed il Molise il cui territorio è ripartito in due collegi uninominali.

I confini dei collegi uninominali sono stati determinati dal **D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 535**,



sulla base della delega contenuta nell'art. 7 della legge 4 agosto 1993, n. 276. Le elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001 si sono svolte sulla base dei collegi uninominali definiti da tale decreto legislativo.

Per la revisione dei collegi la legge (art. 7, co. 4, della L. 276/93) prevede inoltre che all'inizio di ogni legislatura i Presidenti delle Camere nominano una commissione con il compito di formulare indicazioni al riguardo.

### ***Le modalità di presentazione delle candidature***

La presentazione delle candidature nei singoli collegi è fatta per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura. La presentazione può avvenire tuttavia anche per singoli candidati, i quali non partecipano al riparto dei seggi in ragione proporzionale. Si tratta delle c.d. candidature individuali (D.Lgs. 533/93, art. 9, comma 1).

Le candidature individuali devono essere sottoscritte da almeno 1.000 e da non più di 1.500 elettori iscritti nelle sezioni elettorali del collegio. La dichiarazione di presentazione dei gruppi di candidati deve essere sottoscritta da un numero di elettori rientrante nei limiti minimi e massimi stabiliti in relazione alla diversa ampiezza demografica delle Regioni: da 1.000 a 1.500 per le Regioni con meno di 500.000 abitanti (Molise); da 1.750 a 2.500 per quelle fra 500.000 a 1.000.000 di abitanti (Trentino, Umbria e Basilicata); da 3.500 a 5.000 per tutte le altre. In caso di scioglimento anticipato del Senato che ne anticipi di oltre 120 giorni la scadenza, il numero di sottoscrizioni è ridotto alla metà (D.Lgs. 533/93, art. 9, comma 6).

A pena della nullità dell'elezione, nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio uninominale. E' inoltre vietata la candidatura contestuale al Senato ed alla Camera (D.Lgs. 533/93, art. 9, comma 2).

### ***Modalità di espressione del voto***

Si vota su una sola scheda. Ogni elettore dispone di un unico voto, che si esprime a favore di uno dei candidati presentati nel collegio uninominale in cui l'elettore vota.

### ***La proclamazione dei senatori***

In ogni collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto il candidato più anziano di età (D.Lgs. 533/97, art. 15, comma 2).

Ai fini dell'attribuzione dei seggi da assegnare in ragione proporzionale l'Ufficio elettorale

regionale determina in primo luogo la cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dai candidati presentatisi nei collegi della regione con il medesimo contrassegno, detratti i voti ottenuti dai candidati già proclamati eletti nei collegi stessi (D.Lgs. 533/97, art. 17, comma 2).

I seggi sono quindi attribuiti ai gruppi in proporzione alle rispettive cifre elettorali, secondo il metodo d'Hondt: l'ufficio elettorale regionale divide la cifra elettorale di ciascun gruppo successivamente per uno, due, tre, quattro ..., sino alla concorrenza del numero dei seggi da attribuire, scegliendo quindi fra i quozienti così ottenuti i più alti in numero eguale ai senatori da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. I seggi sono assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti compresi in questa graduatoria ottenuti da ciascun gruppo. A parità di quoziente il seggio è attribuito al gruppo che ha ottenuto la minore cifra elettorale. (D.Lgs. 533/1993, art. 17, comma 3).

L'ufficio elettorale regionale proclama quindi eletti, in corrispondenza ai seggi attribuiti a ciascun gruppo, i candidati non eletti in sede di collegio uninominale compresi nel gruppo medesimo, secondo la graduatoria delle rispettive cifre elettorali individuali. Tali cifre sono determinate moltiplicando per cento il numero dei voti validi conseguiti da ciascun candidato e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio (D.Lgs. 533/1993, art. 17, comma 4).

### *I seggi rimasti vacanti*

Qualora resti vacante un seggio attribuito con sistema maggioritario si procede ad elezioni suppletive purché intercorra almeno un anno tra la vacanza e la scadenza naturale della legislatura. In caso di vacanza di uno dei seggi attribuiti in ragione proporzionale, l'ufficio elettorale regionale proclama eletto il candidato del medesimo gruppo con la più alta cifra elettorale individuale (D.Lgs. 533/1993, art. 19).

## Il sistema per l'elezione della Camera

### Le caratteristiche del sistema

La legge per l'elezione della Camera dei deputati (n. 277 del 1993) ha un impianto analogo a quella del Senato, da cui differisce però sensibilmente soprattutto per la maggiore complessità dei raccordi fra parte maggioritaria e proporzionale del sistema misto che si è adottato.

In sintesi gli elementi che caratterizzano tale sistema, fermi lo svolgimento delle elezioni in un turno unico, sono i seguenti:

- ➊ suddivisione del territorio nazionale in 26 circoscrizioni di dimensione regionale o infra-regionale, cui si aggiunge la Valle d'Aosta;
- ➋ attribuzione, in ogni circoscrizione, del 75% dei seggi con la formula maggioritaria nell'ambito di altrettanti collegi uninominali;
- ➌ ripartizione in ambito nazionale dei restanti seggi con la formula proporzionale dei quozienti interi e di più alti resti e con il sistema delle liste concorrenti. È prevista una soglia di sbarramento del 4%;
- ➍ attribuzione a ciascun elettore di due voti su schede distinte: uno per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, uno per la scelta di una delle liste circoscrizionali concorrenti al riparto dei seggi in ragione proporzionale;
- ➎ scorporo parziale dai voti conseguiti dalle liste dei voti necessari per eleggere, nei collegi uninominali, i candidati collegati a ciascuna lista;
- ➏ determinazione delle circoscrizioni in cui le singole liste si vedono attribuire i seggi conquistati in ambito nazionale e conseguente proclamazione, su base circoscrizionale, dei candidati di lista risultati eletti con il metodo proporzionale.

### Circoscrizioni e collegi

Come si è detto, il territorio nazionale è suddiviso in 26 circoscrizioni (oltre alla Valle d'Aosta, che costituisce circoscrizione a sé ed elegge un solo deputato a maggioranza dei voti) corrispondenti al territorio delle regioni o, per le sei regioni più popolose, a quello di una o più province. Solo la Lombardia è ripartita in tre circoscrizioni; le altre cinque maggiori regioni italiane (Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia) in due (D.P.R. 361/1957, Tabella A).

A ciascuna circoscrizione è assegnato il numero di seggi che le spetta in base alla popolazione residente secondo i dati dell'ultimo censimento nazionale. In ogni circoscrizione il 75% dei seggi costituisce la quota maggioritaria ed il 25% quella proporzionale, così che per ciascun seggio maggioritario è stato creato, all'interno della circoscrizione, un collegio uninominale (D.P.R. 361/1957, art. 3).

È in base a tali calcoli che si perviene al totale nazionale di 475 seggi maggioritari e 155 proporzionali.

### **Presentazione dei contrassegni**

Tra il 44° e il 42° giorno antecedente quello di votazione va depositato presso il ministero dell'interno il contrassegno con cui si intende contraddistinguere le liste e le candidature uninominali da parte dei rappresentanti dei partiti e dei gruppi politici organizzati, che designano contestualmente i delegati incaricati di presentare le liste per ciascuna circoscrizione.

La stessa persona non può depositare più di un contrassegno (D.P.R. 14/1994, art. 1, comma 1). La legge vieta il deposito di contrassegni confondibili con altri già depositati o con simboli usati tradizionalmente da altri partiti. Non è ammessa la presentazione di contrassegni effettuata al solo scopo di precluderne l'uso ad altri. Per i partiti vige l'obbligo di presentare le proprie liste con un contrassegno che riproduca il simbolo di cui notoriamente fanno uso (D.P.R. 361/1957, artt. 14-17).

### **L'elezione nei collegi: la formula elettorale**

Nei 475 collegi uninominali l'elezione di altrettanti deputati avviene, analogamente al Senato, a maggioranza semplice e con un turno unico. L'elettore, però, dispone di una scheda distinta per esprimere il suo primo voto che riguarda appunto i singoli candidati dei collegi uninominali. Sulla scheda, accanto al nome del candidato appaiono uno o più contrassegni (fino ad un massimo di cinque), mentre è prescritto che ciascuna candidatura nei collegi uninominali debba essere collegata ad una o più delle liste circoscrizionali che concorrono alla ripartizione dei seggi proporzionali.

L'elettore vota tracciando un segno sul nome del candidato preferito o su uno dei simboli che gli si affiancano nella scheda (D.P.R. 14/1994, art. 7). È proclamato il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità dei voti attribuiti a due candidati, viene eletto il più anziano di età (D.P.R. 14/1994, art. 8).

A differenza di quanto stabilito per il Senato, il legislatore ha optato per il sistema della doppia scheda e della separazione delle candidature nei collegi uninominali e nelle liste circoscrizionali che concorrono al riparto proporzionale (D.P.R. 361/1957, art. 59). Al tempo stesso, però, le due parti del sistema sono rese interdipendenti perché:

i candidati nei collegi sono obbligati a collegarsi ad una lista;

il meccanismo dello scorporo impone un costo alle liste per l'appoggio dato ai candidati cui si collegano formalmente, costituito dai voti che ad esse vengono sottratti ai fini dei calcoli proporzionali, in caso di vittoria dei candidati stessi nei collegi uninominali;

I candidati, anche se non vincitori nei collegi uninominali, possono acquisire un seggio alla Camera perché entrano automaticamente a far parte, come si dirà, di una graduatoria cui si fa ricorso in caso di esaurimento delle liste circoscrizionali di candidati per l'assegnazione dei seggi proporzionali.

## **Presentazione delle candidature nei collegi uninominali e collegamenti con le liste**

### *Termini per la presentazione delle candidature e sottoscrizioni*

La presentazione delle candidature uninominali è effettuata per ogni circoscrizione fra il 35° ed il 34° giorno antecedente le votazioni presso la cancelleria della Corte d'appello o del Tribunale sede dell'ufficio elettorale circoscrizionale ad opera dei rappresentanti dei partiti e dei gruppi politici organizzati appositamente designati, per ciascuna circoscrizione, all'atto del deposito presso il Ministero dell'Interno dei contrassegni (D.P.R. 361/1957, art. 20, comma 1).

Ciascuna candidatura deve essere appoggiata mediante sottoscrizione autenticata ed accompagnata da un certificato di iscrizione nelle liste elettorali, da almeno 500 e non più di 1.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di un comune ricompreso nel collegio o, nel caso dei 29 comuni suddivisi fra più collegi, di una delle sezioni elettorali ricomprese nel collegio (D.P.R. 361/1957, art. 18, comma 4). In caso di scioglimento anticipato della Camera che ne anticipi la scadenza di oltre 120 giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto della metà (D.P.R. 361/1957, art. 18, comma 4).

Nessun elettore può sottoscrivere più di una candidatura nei collegi uninominali (D.P.R. 361/1957, art. 20, comma 6), mentre è ammesso che i sottoscrittori delle liste siano gli stessi delle candidature ad esse collegate nei collegi (D.P.R. 361/1957, art. 18-bis, comma 1). La raccolta delle firme, che devono essere autenticate, deve avvenire su moduli appositi che riportano il contrassegno e le generalità del candidato; la dichiarazione di presentazione della candidatura deve essere corredata dai certificati anche collettivi di iscrizione dei sottoscrittori nelle liste elettorali dei comuni che compongono il collegio o, per le maggiori città, nelle sezioni elettorali incluse nel collegio (D.P.R. 361/1957, art. 20, comma 5).

La raccolta delle firme può avvenire esclusivamente nei 180 giorni antecedenti il termine finale fissato per la presentazione delle candidature. Non si considerano valide le sottoscrizioni raccolte precedentemente a questa data (L. 53/1990, art. 14, comma 3).

### *Collegamento obbligatorio con una o più liste*

La presentazione delle candidature è fatta per singoli candidati che, all'atto della accettazione della candidatura, devono dichiarare a quale (o a quali) delle liste circoscrizionali

che concorrono alla ripartizione dei seggi proporzionali intendano collegarsi (D.P.R. 361/1957, art. 20, comma 2). Tale dichiarazione deve essere accompagnata da una accettazione scritta del rappresentante della lista (o delle liste) interessata, che attesti anche la conoscenza di eventuali collegamenti con altre liste. La legge ammette, infatti, la possibilità di un collegamento con più liste, senza limitazione di numero. Nel caso di collegamenti plurimi però, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali della circoscrizione (D.P.R. 361/1957, art. 18, comma 1).

### *Divieto di candidatura in più collegi uninominali – Disciplina delle candidature contestuali nella parte maggioritaria e in quella proporzionale*

Non è ammessa la candidatura di una stessa persona in più collegi uninominali della medesima o di altre circoscrizioni, essendo nulle le candidature ulteriori (D.P.R. 361/1957, art. 18, comma 1), così come non è consentito candidarsi contemporaneamente alla Camera e al Senato (D.Lgs. 533/1993, art. 9, comma 2). È invece ammessa la contemporanea candidatura in un collegio uninominale della Camera e in liste circoscrizionali fino ad un massimo di tre (D.P.R. 361/1957, art. 18-*bis*, comma 2, ultimo periodo e art. 19).

Se eletto nel collegio uninominale, il candidato incluso nella lista non sarà preso in considerazione ai fini dell'attribuzione dei seggi proporzionali (D.P.R. 361/1957, art. 84, comma 1); se eletto in più circoscrizioni, dovrà optare entro otto giorni dalla convalida per una di esse (D.P.R. 361/1957, art. 85), scattando per le altre il meccanismo del subentro del primo dei non eletti (D.P.R. 361/1957, art. 86, comma 4).

### *Contrasegni di candidatura e collegamento d'ufficio*

Per ogni candidato devono essere indicati, oltre ai dati anagrafici e al collegio per il quale viene presentato, il contrassegno o i contrassegni tra quelli depositati presso il Ministero dell'interno con cui si intende contraddistinguerlo (D.P.R. 361/1957, art. 18, comma 2). La legge specifica anche che, nel caso di collegamenti con più liste, il candidato indica nella stessa dichiarazione di collegamento il contrassegno o i contrassegni che accompagnano la sua candidatura (D.P.R. 361/1957, art. 18, comma 1) fino ad un massimo di cinque (D.P.R. 361/1957, art. 4, comma 2).

Il terzo comma dell'art. 3 del Regolamento di attuazione dispone che per ogni candidato possono essere indicati sia uno o più contrassegni delle liste collegate, sia uno o più contrassegni tra quelli depositati presso il Ministero dell'interno.

Nel caso in cui il contrassegno o i contrassegni del candidato siano gli stessi di una o più liste circoscrizionali, il collegamento è effettuato d'ufficio, senza tener conto di eventuali dichiarazioni difformi, ad opera dell'ufficio elettorale circoscrizionale. È prevista la possibilità per i rappresentanti delle altre liste di presentare istanza all'Ufficio centrale nazionale avverso

il mancato collegamento di ufficio (D.P.R. 361/1957, art. 18, comma 2).

Il regolamento di attuazione dispone l'obbligo di pubblicizzare, nei manifesti elettorali, oltre ai contrassegni, i collegamenti fra i candidati e le liste e, viceversa, quelli fra liste e candidati (D.P.R. 14/1994, art. 6).

### ***La parte proporzionale del sistema: presentazione delle liste***

La presentazione delle liste di candidati deve essere accompagnata dalla sottoscrizione di un numero di elettori, iscritti nelle liste elettorali di un comune incluso nella circoscrizione, variabile dai 1.500 - 2.000 per le circoscrizioni fino a 500.000 abitanti, da almeno 2.500 a non più di 3.000 nelle circoscrizioni con una popolazione tra 500.000 e un milione di abitanti, da almeno 4.000 e non più di 4.500 nelle circoscrizioni con più di un milione di abitanti. In caso di scioglimento anticipato della Camera che ne anticipi la scadenza di oltre 120 giorni, il numero delle sottoscrizioni richieste è ridotto alla metà. La sottoscrizione delle liste può essere effettuata anche dai sottoscrittori delle candidature uninominali (D.P.R. 361/1957, art. 18-*bis*, comma 1).

La lista, accompagnata da un contrassegno (e da uno solo) può essere composta al massimo da un numero di candidati pari ad un terzo dei seggi proporzionali assegnati alla circoscrizione (D.P.R. 361/1957, art. 18-*bis*, comma 2). A seconda delle circoscrizioni, il numero di candidati sarà perciò, al massimo, di uno (in 6 circoscrizioni), due (in 9), tre (in 5) o quattro candidati (nelle restanti sei circoscrizioni). Sulla scheda i nomi dei candidati sono stampati nell'ordine stabilito dai presentatori, che non può essere modificato dall'elettore giacché questi non dispone di voti di preferenza.

Delle liste possono far parte candidati dei collegi uninominali collegati alla lista stessa. Nessun candidato può essere incluso in liste aventi lo stesso contrassegno in più di tre circoscrizioni, pena la nullità dell'elezione (D.P.R. 361/1957, art. 19).

### ***La ripartizione proporzionale dei seggi***

#### ***I principi generali di funzionamento del sistema***

La proclamazione degli eletti con il sistema proporzionale richiede quattro fasi di calcolo nettamente differenziate:

con la prima si determina in ambito nazionale quali siano le liste che, avendo superato la soglia di sbarramento del 4%, partecipano al riparto dei seggi proporzionali (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 1 e 2);

con la seconda si procede alla determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna

lista in proporzione alle cifre elettorali da esse conseguite nell'intero territorio nazionale (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 3);

con la terza si assegnano alle liste i seggi conseguiti, distribuendoli fra le varie circoscrizioni (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 4);

terminate tali operazioni, si procede alla proclamazione dei candidati eletti per ciascuna lista, traendoli dalle liste circoscrizionali o, se necessario, dalla graduatoria dei candidati dei collegi uninominali collegati alla lista e non già proclamati eletti con il sistema maggioritario (D.P.R. 361/1957, art. 84).

### *Il riparto proporzionale dei seggi in ambito nazionale: la soglia di sbarramento*

La ripartizione dei seggi proporzionali tra le varie liste è effettuata nell'ambito dell'intero territorio nazionale con il sistema dei quozienti naturali interi e dei più alti resti (D.P.R. 361/1957, art. 83). Non tutte le liste partecipano a tale ripartizione, giacché la legge stabilisce una clausola di sbarramento rappresentata dal 4% dei voti validi. Per individuare quali liste ammettere alla ripartizione dei seggi, gli uffici elettorali circoscrizionali comunicano all'ufficio nazionale il totale dei voti conseguiti da tutte le liste della circoscrizione, che vengono sommati per stabilire il numero dei voti validi nell'intero territorio nazionale (D.P.R. 361/1957, art. 77, comma 1, n. 5). Non si opera in questa fase alcuna detrazione di voti ("scorporo"): si prendono cioè in considerazione ai fini della verifica del superamento della soglia i voti effettivamente conseguiti dalle liste. Sommando i voti ottenuti nelle circoscrizioni dalle liste con il medesimo contrassegno, l'ufficio nazionale elimina dalle operazioni di calcolo quelle liste che su base nazionale non hanno raggiunto il 4 % dei voti validi, che non otterranno pertanto alcun seggio (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 2).

### *Lo scorporo*

Fra le liste che hanno superato la soglia di sbarramento, la ripartizione proporzionale dei seggi è effettuata previa detrazione di un parte dei voti risultati necessari per eleggere i candidati nei collegi uninominali collegati alla lista (c. d. "scorporo parziale"): alle liste collegate a ciascun candidato uninominale eletto in un collegio uninominale è in particolare sottratta quella parte dei voti che, in ogni collegio, ha consentito al candidato collegato di vincere, e cioè i voti ottenuti dal candidato giunto al secondo posto, più uno. La legge stabilisce tuttavia una soglia minima di scorporo: per ogni candidato eletto in un collegio uninominale collegato ad una lista non può essere sottratto un numero di voti inferiori al 25% dei voti validi espressi in quel collegio. Qualora il candidato secondo classificato nel collegio abbia conseguito un risultato inferiore a tale percentuale, lo "scorporo" sarà pertanto pari al 25% dei voti validi del collegio (D.P.R. 361/1957, art. 77, comma 1, n. 2).



In caso di collegamento del candidato eletto con più liste, gli effetti dello scorporo sono distribuiti fra tutte le liste collegate in proporzione al numero di voti da ciascuna di esse ottenuti nel collegio. Collegio per collegio, dunque, l'Ufficio elettorale circoscrizionale determinerà il numero di voti da scorporare e lo ripartirà fra le liste collegate al vincitore, determinando in tal modo, a livello circoscrizionale, la cifra elettorale con cui le singole liste partecipano al riparto. Il totale delle cifre elettorali delle liste aventi il medesimo contrassegno costituirà, per l'Ufficio elettorale nazionale, la base dei calcoli proporzionali. (D.P.R. 361/1957, art. 77, comma 1, n. 2).

#### *La formula per la distribuzione dei seggi fra le liste*

Stabilite, attraverso il meccanismo dello scorporo, le cifre elettorali delle singole liste, la distribuzione dei seggi è effettuata, in ragione proporzionale, con il metodo del quoziente intero e dei maggiori resti: a tal fine l'ufficio centrale nazionale divide la somma delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste che hanno superato la soglia di sbarramento per 155, cioè per il numero complessivo dei seggi da attribuire in ragione proporzionale, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Nell'effettuare tale divisione non si tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Si divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 3).

#### *La formula per la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni*

Stabilito il numero dei seggi ottenuti dalle varie liste, occorre determinare in quale circoscrizione ciascuna lista conquista i propri seggi e, di conseguenza, chi sono i candidati eletti. Il meccanismo che a tal fine viene stabilito dalla legge (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 4) è diretto ad attribuire tendenzialmente a ciascuna circoscrizione il numero di seggi proporzionali ad essa assegnato e a ciascuna lista i seggi spettanti tenendo conto del relativo risultato elettorale nelle diverse circoscrizioni.

A tale scopo, i calcoli proporzionali sono ripetuti circoscrizione per circoscrizione con il metodo dei quozienti naturali interi. Il totale delle cifre elettorali ottenute in ciascuna circoscrizione dalle liste ammesse al riparto dei seggi, viene diviso per il numero dei seggi proporzionali da assegnare nella circoscrizione: tale quoziente indica il numero dei voti necessario per ottenere un seggio. Ad ogni lista sono senz'altro assegnati in ciascuna circoscrizione tanti

seggi quante volte il quoziente entra nella cifra elettorale della lista stessa, considerando soltanto i numeri interi.

Dopo questa prima distribuzione, che avviene contemporaneamente per tutte le circoscrizioni, se ne effettua una seconda per attribuire i seggi che non è stato possibile assegnare con i quozienti interi. Si parte, in questo caso, dalla circoscrizione più piccola e i seggi che rimangono da attribuire nella circoscrizione sono via via assegnati alle varie liste secondo la graduatoria delle parti decimali del quoziente di ciascuna lista. Quando però una lista ha ottenuto complessivamente tutti i seggi ad essa spettanti a seguito dei calcoli effettuati su base nazionale, la lista non viene più presa in considerazione e, nelle circoscrizioni successive i seggi da assegnare in questo secondo giro sono attribuiti alle liste che la seguono in graduatoria.

Al termine di tali operazioni, può accadere che un limitato numero di seggi non risulti ancora assegnato. In alcune circoscrizioni può infatti verificarsi che le liste che hanno diritto ad ottenere quei seggi non siano presenti o non abbiano resti da utilizzare, ovvero che ad una lista debba essere assegnato più di un seggio in base ai resti (il che è incompatibile con il metodo adottato). In tale ipotesi, i seggi vengono attribuiti alle liste che ne hanno diritto nelle circoscrizioni in cui esse hanno maggiori resti, iniziando da quelle in cui tali resti non sono già stati utilizzati per attribuire un seggio. È proprio per rendere residuale tale ipotesi (che comportano uno squilibrio nella ripartizione dei seggi proporzionali attribuiti alle singole circoscrizioni) che il legislatore ha stabilito di partire dalle circoscrizioni di minori dimensioni, nel presupposto che nelle circoscrizioni prese in considerazione da ultimo (quelle più grandi, cioè) siano presenti più facilmente un elevato numero di liste.

### *Proclamazione degli eletti*

I seggi spettanti nelle varie circoscrizioni alle diverse liste sono attribuiti ai candidati nell'ordine stabilito nella lista. I candidati inclusi nella lista che fossero già stati proclamati eletti in un collegio uninominale non sono presi in considerazione, passandosi al candidato successivo nell'ordine progressivo della lista.

Poiché, come si ricorderà, i candidati di ciascuna lista non possono superare un terzo dei seggi proporzionali della circoscrizione, può verificarsi che l'elenco dei candidati di una lista si esaurisca prima che siano stati proclamati eletti tutti i deputati cui la lista ha diritto nella circoscrizione. In tale ipotesi, vengono proclamati eletti i candidati dei collegi uninominali della circoscrizione non eletti col sistema maggioritario, collegati alla lista stessa. A tal fine viene stabilita una graduatoria che si basa - non diversamente da quanto accade per il Senato - sul numero dei voti ottenuti dai candidati non eletti nel collegio in rapporto al totale dei votanti per l'elezione con il sistema maggioritario. Poiché i collegamenti dei candidati nei collegi uninominali possono riguardare più liste, la graduatoria di tali candidati sarà comune a tutte le liste collegate. A tale graduatoria comune si attingerà, in caso di necessità, per la

proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata.

Qualora anche la graduatoria dei candidati nei collegi si esaurisca prima che siano stati proclamati eletti tutti i deputati che spettano ad una lista in quella circoscrizione, il seggio è assegnato alla lista in un'altra circoscrizione, e più specificamente in quella in cui la lista ha ottenuto i maggiori resti, a partire da quelli non già utilizzati per la proclamazione di un eletto (D.P.R. 361/1957, art. 84, comma 1).

Queste norme si applicano anche nel corso della legislatura quando per qualsiasi causa resti vacante un seggio ottenuto con il calcolo proporzionale, subentrando in tal caso il candidato che segue l'ultimo degli eletti (D.P.R. 361/1957, art. 86, comma 4).

### ***I seggi rimasti vacanti***

Quando, per qualsiasi causa, rimanga vacante un seggio attribuito con sistema maggioritario nell'ambito di un collegio uninominale, si dà luogo ad elezioni suppletive nel collegio interessato, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza naturale della legislatura. Le elezioni suppletive sono indette entro 90 giorni dalla data della vacanza, dichiarata dall'organo parlamentare competente alla verifica dei poteri.

Quando si renda invece vacante un seggio attribuito con sistema proporzionale, è attribuito nell'ambito della stessa circoscrizione al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine di lista. In caso di esaurimento della lista, all'individuazione del deputato subentrante si procede, come già ricordato, seguendo le stesse procedure prevista per la proclamazione degli eletti (D.P.R. 361/1957, art. 86).

# La legge 270 del 2005 (c.d. legge Calderoli)

## Il sistema per l'elezione della Camera

### Caratteristiche del sistema

Per l'elezione dei 618 deputati nel territorio nazionale, il Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), a seguito della riforma introdotta dalla L. 21 dicembre 2005, n. 270, prevede un sistema elettorale di tipo proporzionale con l'attribuzione di un eventuale premio di maggioranza in ambito nazionale (su cui v. *supra*), caratterizzato dai seguenti elementi:

- ❶ riparto dei seggi in ambito nazionale, con sistema proporzionale tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge.

La ripartizione e l'assegnazione dei seggi alle coalizioni e alle liste è fatta direttamente dall'Ufficio centrale nazionale (D.P.R. 361/1957, art. 83), il quale provvede anche alla distribuzione nelle circoscrizioni dei seggi assegnati a ciascuna lista. Gli uffici centrali circoscrizionali si limitano a determinare e trasmettere all'Ufficio centrale nazionale il to-tale dei voti validi ottenuti da ciascuna lista ed il totale dei voti validi complessivamente espressi nella circoscrizione. Al termine delle operazioni di ripartizione e assegnazione dei seggi, gli uffici elettorali circoscrizionali procedono alla proclamazione degli eletti secondo le indicazioni dell'Ufficio centrale nazionale.

- ❷ attribuzione eventuale di un premio di maggioranza alla coalizione di liste o alla lista più votata, qualora tale coalizione o lista non abbia già conseguito almeno 340 seggi (su questo profilo è intervenuta la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale - v. *supra*).

Lesito dell'assegnazione alle coalizioni e liste singole che superano le rispettive soglie di sbarramento resta proporzionale se la coalizione o la lista (c.d. "maggioritaria") che ha conseguito il maggior numero di voti validi in sede nazionale ottiene da questa ripartizione almeno 340 seggi; viene invece corretto in senso maggioritario se i seggi ottenuti sono in numero inferiore. In tal caso alla coalizione o alla lista maggioritaria sono attribuiti, come premio di maggioranza, i seggi che le mancano per raggiungere quel numero. Risulti o meno assegnato il premio di maggioranza alla coalizione o lista maggioritaria, i seggi restanti sono ripartiti proporzionalmente fra le altre coalizioni e liste singole che hanno superato le rispettive soglie.

- ❸ la Regione Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale.

## **Circoscrizioni elettorali**

Il territorio nazionale è suddiviso in 26 circoscrizioni (oltre alla Valle d'Aosta, che costituisce circoscrizione a sé ed elegge un solo deputato a maggioranza dei voti) corrispondenti al territorio delle Regioni o, per le sei Regioni più popolose, a quello di una o più province. Solo la Lombardia è ripartita in tre circoscrizioni; le altre cinque Regioni italiane più popolose (Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia) in due (D.P.R. 361/1957, Tabella A).

A ciascuna circoscrizione è assegnato il numero di seggi che le spetta in base alla popolazione residente secondo i dati dell'ultimo censimento nazionale, fatti salvi i 12 seggi da attribuire nella circoscrizione Estero (Cost., art. 56, quarto comma; D.P.R. 361/1957, art. 3).

## **Modalità di espressione del voto**

Il sistema per l'elezione della Camera (che prevede disposizioni simili a quello per l'elezione del Senato) con riguardo all'espressione del voto e alle caratteristiche della scheda elettorale (D.P.R. 361/1957, artt. 4, commi 2, 31 e 58; D.Lgs. 533/1993, artt. 11, commi 3 e 14) dispone che l'elettore ha a disposizione una sola scheda, che riproduce i contrassegni di tutte le liste presentate.

I contrassegni delle liste collegate in una coalizione sono riprodotti di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga. L'ordine delle coalizioni e delle liste non collegate, nonché l'ordine dei contrassegni delle liste di ciascuna coalizione sono stabiliti mediante sorteggio. Ogni contrassegno è riprodotto con il diametro di tre centimetri (D.P.R. 361/1957, art. 31, comma 2; D.Lgs. 533/1993, artt. 11, comma 3).

Ogni elettore dispone di un unico voto, che si esprime tracciando un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta. Non è prevista l'espressione di preferenze (D.P.R. 361/1957, art. 4; D.Lgs. 533/1993, art. 14) (su questo profilo, "nella parte in cui non è consentito all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati", tenuto conto delle caratteristiche del sistema, è intervenuta la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale - v. *supra*).

## **Attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti**

### **Cifre elettorali di coalizioni e liste**

Ricevuti i verbali delle operazioni compiute dagli uffici centrali circoscrizionali l'Ufficio centrale nazionale, per i voti espressi nelle circoscrizioni del territorio nazionale, determina (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, nn. 1 e 2):

- ❶ la “cifra elettorale nazionale di ciascuna lista”: essa è costituita dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali della lista; è questo il totale dei voti validi conseguiti dalla lista nel territorio nazionale;
- ❷ la “cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione”: è costituita dalla somma delle cifre elettorali nazionali delle liste che hanno reso reciproche dichiarazioni di collegamento ai sensi dell’articolo 14-bis; è cioè il totale dei voti validi conseguiti dalla coalizione nel territorio nazionale;
- ❸ il “totale nazionale dei voti validi”: è costituito dalla somma dei voti validi conseguiti nel territorio nazionale da tutte le liste;
- ❹ la coalizione di liste, ovvero la lista singola, che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale: questa individuazione ha rilievo ai fi-ni dell’eventuale assegnazione del premio di maggioranza.

### *Soglie di sbarramento*

In tutte le operazioni e sedi in cui il calcolo è effettuato, sono ammesse alla assegnazione dei seggi soltanto:

- ❶ le coalizioni che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il dieci per cento dei voti validi e che abbiano tra le liste partecipanti almeno una lista che ha conseguito sul piano nazionale almeno il due per cento dei voti validi oppure che sia rappresentativa di minoranze linguistiche e abbia ottenuto almeno il 20 per cento dei voti validi nella circoscrizione (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 3), lett. a);
- ❷ all’interno di ciascuna delle coalizioni ammesse al riparto,
  - le liste che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al due per cento del totale nazionale dei voti validi e che fanno parte di una coalizione ammessa alla ripartizione dei seggi ai sensi del punto precedente (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 6);
  - la lista che ha ottenuto, tra le liste della coalizione che non hanno raggiunto il due per cento del totale nazionale dei voti validi, la maggiore cifra elettorale nazionale (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 6);
- ❸ le liste che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al quattro per cento del totale nazionale dei voti validi, qualora non facciano parte di alcuna coalizione ovvero facciano parte di una coalizione che non ottiene almeno il dieci per cento del totale nazionale dei voti validi (c.d. “liste singole”) (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 3), lett. b);
- ❹ le liste “rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche” che, senza considerare quale sia la relativa cifra elettorale nazionale, hanno conseguito almeno il venti per cento del totale circoscrizionale dei voti validi (D.P.R. 361/1957, art. 83, comma 1, n. 3, lett. b).

La disposizione di cui all'ultimo punto è posta a fini di tutela della rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute (segnatamente, della minoranza di lingua tedesca nella circoscrizione Trentino-Alto Adige); in base ad essa le relative liste, qualora ottengano un numero di voti validi pari almeno al 20 per cento dei voti validi espressi nella rispettiva circoscrizione, possono partecipare alla ripartizione dei seggi in sede nazionale – senza altro limite di soglia – sia come liste singole, sia come liste facenti parte di una coalizione. In entrambi i casi resta ferma la condizione che la lista abbia presentato proprie candidature soltanto in una delle circoscrizioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tale minoranza linguistica. L'assegnazione dei seggi segue comunque la disciplina ordinaria.

### *Ripartizione fra coalizioni e liste singole, in ambito nazionale; assegnazione del premio di maggioranza*

La prima ripartizione e la relativa temporanea assegnazione di seggi in ambito nazionale è effettuata tra le coalizioni di liste e le liste singole, ammesse alla ripartizione dei seggi in base alla disciplina delle soglie di sbarramento illustrata. Il metodo di ripartizione proporzionale applicato è quello detto dei quozienti interi e dei maggiori resti.

Il quoziente di ripartizione (quoziente naturale) è costituito dalla parte intera del numero ottenuto dividendo per 617 (totale dei seggi da assegnare nelle circoscrizioni del territorio nazionale, esclusa la circoscrizione Valle d'Aosta) la somma delle cifre elettorali nazionali delle coalizioni di liste e delle liste ammesse al riparto. A ciascuna coalizione di liste e lista singola sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente di ripartizione è contenuto nella rispettiva cifra elettorale nazionale. I seggi che eventualmente residuano sono assegnati, uno ciascuno, in successione, alle coalizioni di liste e liste singole secondo l'ordine decrescente dei voti residuali.

Se da questa prima ripartizione ed assegnazione meramente proporzionale la coalizione di liste, o la lista singola, che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale (c.d. coalizione o lista singola “maggioritaria”) ha ottenuto almeno 340 seggi (pari al 55 per cento del totale dei seggi della Camera assegnati nelle circoscrizioni del territorio nazionale), l'Ufficio centrale nazionale:

- ❶ ripartisce, in sede nazionale, i seggi che spettano a ciascuna coalizione, assegnandoli alle liste ammesse che la compongono;
- ❷ ripartisce i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione fra le coalizioni di liste e le liste singole ammesse al riparto;
- ❸ distribuisce, per ogni circoscrizione, i seggi assegnati in sede nazionale a ciascuna lista ammessa.

Se, invece, dalla assegnazione meramente proporzionale la coalizione o lista singola maggioritaria non ottiene almeno 340 seggi, l'Ufficio elettorale nazionale assegna a quella coalizione o lista – come premio di maggioranza – un ulteriore numero di seggi pari alla dif-

ferenza fra 340 ed il numero di seggi assegnati in base alla ripartizione proporzionale.

Sulla base di questa nuova assegnazione, procede alle ulteriori operazioni di ripartizione ed assegnazione elencate ai punti 1, 2, e 3.

#### *Assegnazione alle liste ammesse dei seggi spettanti alle coalizioni*

Prima di procedere alla distribuzione dei seggi nelle circoscrizioni, l'Ufficio elettorale nazionale ripartisce i seggi assegnati a ciascuna coalizione fra le liste ammesse al riparto che la compongono. Queste operazioni non concernono, ovviamente, le liste singole che hanno partecipato alla assegnazione dei seggi.

Se le assegnazioni di seggi sono state effettuate in base alla mera ripartizione proporzionale, la ripartizione fra le liste è fatta, singolarmente per ciascuna coalizione, in base ai seggi ad essa spettanti.

Se invece è stato attribuito il premio di maggioranza alla coalizione o alla lista singola maggioritaria, la ripartizione fra le liste della coalizione maggioritaria è fatta direttamente sulla base di 340 seggi, mentre la ripartizione proporzionale dei 277 seggi spettanti alle altre coalizioni e liste singole ammesse è fatta prima fra coalizioni e liste singole (secondo il metodo già descritto) e, successivamente, fra le liste di ciascuna di quelle coalizioni.

In tutti i casi la ripartizione fra le liste dei seggi assegnati a ciascuna coalizione è proporzionale, secondo il metodo dei quozienti interi e dei maggiori resti. Il quoziente è determinato dividendo per il numero di seggi assegnati alla coalizione la somma delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse. Come sempre, il quoziente è costituito dalla parte intera del risultato di questa divisione.

#### *Ripartizione e assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni*

I seggi spettanti a ciascuna circoscrizione (in base alla rispettiva popolazione, ai sensi dell'art. 56 Cost.) sono dapprima ripartiti fra le coalizioni di liste e le liste singole e successivamente, all'interno di questa prima assegnazione, fra le liste ammesse che compongono le coalizioni. Questo duplice approccio consente di conservare le assegnazioni fatte alle liste in sede nazionale e, al contempo, di non modificare il numero di seggi che risulta complessivamente assegnato a ciascuna circoscrizione al termine di tutte le operazioni.

In primo luogo, i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione sono ripartiti fra le coalizioni di liste e le liste singole in ragione proporzionale al numero di seggi a ciascuna di esse assegnato in sede nazionale.

A tal fine l'Ufficio centrale nazionale determina, in ciascuna circoscrizione, un indice proporzionale che rappresenta, per ogni coalizione o lista singola, la quota di seggi di quella circoscrizione che a ciascuna di esse spetta in base alla quota di seggi loro assegnata in sede nazionale. Nel determinare questo indice l'Ufficio tiene conto delle cifre elettorali di tutte le



liste (ammesse e non ammesse) che compongono la coalizione.

Operativamente, l'indice è determinato dividendo la cifra elettorale circoscrizionale della coalizione, o della lista singola, per il quoziente elettorale nazionale della coalizione o lista singola. Tale quoziente è costituito dalla parte intera della divisione della cifra elettorale nazionale della coalizione di liste o lista singola per il numero di seggi ad essa assegnato in quella sede.

Per procedere alla ripartizione l'Ufficio determina anche un indice complessivo circoscrizionale costituito dalla somma degli indici determinati per ciascuna coalizione di liste o lista singola.

A ciascuna coalizione di liste o lista singola è assegnato nella circoscrizione un numero di seggi corrispondente alla parte intera del risultato ottenuto dividendo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione per l'indice complessivo come sopra determinato e moltiplicando questo quoziente per l'indice individuale di ciascuna coalizione di liste o lista singola.

I seggi che eventualmente residuano da assegnare sono attribuiti in ciascuna circoscrizione alle coalizioni di liste o liste singole secondo l'ordine decrescente delle rispettive parti decimali dei medesimi quozienti in base ai quali è stata effettuata l'assegnazione di seggio per la parte intera.

È prevista da ultimo una "procedura di correzione" di tali assegnazioni per fare in modo che ciascuna coalizione o lista singola ottenga - dalla somma dei seggi assegnati in ciascuna circoscrizione - il totale dei seggi ad essa spettanti in base alla assegnazione effettuata in ambito nazionale e ciascuna circoscrizione ottenga - dalla somma dei seggi in essa assegnati a ciascuna coalizione o lista singola - il totale dei seggi ad essa spettanti in base alla propria popolazione.

La fase ulteriore (assegnazione dei seggi a ciascuna lista) riguarda soltanto le liste facenti parte di coalizioni: le liste singole ottengono già dalle operazioni precedenti la distribuzione nelle circoscrizioni dei seggi ad esse assegnati.

Anche in questo caso, la ripartizione dei seggi in ciascuna circoscrizione è proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in quella circoscrizione e tende a far sì che ciascuna circoscrizione ottenga al termine - come somma di tutti i seggi in essa assegnati a tutte le liste - il totale dei seggi ad essa spettanti in base alla popolazione censita. Alla ripartizione partecipano soltanto le liste ammesse in base ai sopra detti parametri di soglia.

L'Ufficio determina in primo luogo il quoziente circoscrizionale della coalizione. Questo è dato dalla parte intera del risultato della divisione del totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle sole liste ammesse per il numero di seggi assegnati a quella coalizione in quella circoscrizione.

A ciascuna lista sono assegnati tanti seggi quanti corrispondono alla parte intera di questo quoziente. I seggi eventualmente residuali sono assegnati, in ciascuna circoscrizione e per il numero ancora mancante a ciascuna lista in base alla graduatoria circoscrizionale delle parti decimali dei quozienti come sopra determinati.

Anche in questo caso è prevista una procedura di correzione delle assegnazioni così effettuate per fare in modo che, al termine delle operazioni, il complesso dei seggi assegnati a ciascuna lista corrisponda a quello determinato in sede nazionale e ciascuna circoscrizione ottenga dal totale delle assegnazioni effettuate il numero di seggi che le spettano in base

alla popolazione.

### *Proclamazione degli eletti ed eventuale incapienza delle liste*

Alla proclamazione degli eletti (D.P.R. 361/1957, art. 84) provvede l'Ufficio elettorale circoscrizionale in base alle assegnazioni di seggio effettuate dall'Ufficio centrale nazionale. L'Ufficio elettorale circoscrizionale pro-clama eletti alla carica i candidati secondo l'ordine di successione nel quale sono posti nella lista, sino a concorrenza del numero di seggi assegnati nella circoscrizione a ciascuna lista.

Se l'Ufficio elettorale circoscrizionale non può procedere a tutte le pro-clamazioni perché è esaurito il numero di candidati presenti in una lista, l'Ufficio centrale nazionale provvede alla assegnazione del seggio alla medesima lista in altra circoscrizione, ovvero alla assegnazione del seggio ad altra lista della stessa coalizione nella medesima, o in altra circoscrizione in cui vi siano candidati non eletti.

Si applicano i seguenti criteri:

- ① il seggio è attribuito in primo luogo alla medesima lista in altra circoscrizione dove la lista ha la maggiore delle parti decimali di quoziente non utilizzata per una precedente assegnazione di seggio;
- ② qualora sia esaurita questa prima graduatoria, l'assegnazione è fatta alla medesima lista in altra circoscrizione secondo l'ordine decrescente delle parti decimali che hanno già dato luogo ad assegnazione di seggio;
- ③ nel caso in cui anche la precedente graduatoria non consenta di attribuire il seggio, questo è assegnato nella circoscrizione originaria ad altra lista facente parte della medesima coalizione, qualora vi sia, procedendo secondo l'ordine decrescente delle parti decimali non utilizzate;
- ④ qualora anche in quest'ultimo caso non sia possibile assegnare il seggio, esso è assegnato in altra circoscrizione, ad una lista della medesima coalizione, secondo l'ordine decrescente delle parti decimali che hanno già dato luogo ad assegnazione di seggio.

### *I seggi rimasti vacanti*

Salvo quanto stabilito per la circoscrizione Valle d'Aosta (vedi infra), il seggio che rimane vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, è attribuito nell'ambito della medesima circoscrizione al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo di lista. Qualora siano esaurite tutte le candidature della lista, alla sostituzione si procede secondo il medesimo ordine stabilito per le proclamazioni da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale (D.P.R. 361/1957, art. 84, commi 2 e 3: vedi il paragrafo precedente).

## Il sistema per l'elezione del Senato

### Caratteristiche del sistema

Per l'elezione dei 309 senatori nel territorio nazionale, la legge elettorale per il Senato della Repubblica – disciplinata dal Testo unico di cui al D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, come modificato dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 - prevede un sistema elettorale di tipo proporzionale con l'attribuzione eventuale di un premio in ambito regionale (su cui v. *supra*), caratterizzato dai seguenti elementi:

- ➊ attribuzione dei seggi, in ogni Regione, con sistema proporzionale alle coalizioni di liste e alle liste che abbiano superato, in ambito regionale, le soglie di sbarramento previste dalla legge;
- ➋ attribuzione, nell'ambito di ciascuna Regione, di un "premio di coalizione regionale" alla coalizione di liste o alla lista più votata, qualora tale coalizione o lista non abbia già conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla Regione (su questo profilo è intervenuta la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale).;
- ➌ fa eccezione la Regione Molise: per l'assegnazione dei due seggi ad essa spettanti a termini di Costituzione, non è prevista l'attribuzione di un premio di coalizione (D.Lgs. 533/1993, art. 17-bis);
- ➍ fanno altresì eccezione la Regione Valle d'Aosta, che è costituita in un unico collegio uninominale, e la Regione Trentino-Alto Adige, per la quale si prevede l'attribuzione di sei seggi con metodo maggioritario nell'ambito di altrettanti collegi uninominali e l'attribuzione del restante seggio con metodo del recupero proporzionale (D.Lgs. 533/1993, art. 1, commi 3 e 4).

### Circoscrizioni elettorali

Salvi i sei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, il Senato è eletto su base regionale (Cost., art. 57, primo comma). I seggi sono ripartiti tra le Regioni in proporzione alla popolazione residente; ma nessuna Regione, a norma dell'art. 57 Cost., può avere un numero di senatori inferiore a sette, tranne la Valle d'Aosta che ne ha uno ed il Molise che ne ha due.

Ciascuna Regione è costituita in un'unica circoscrizione regionale. Fanno eccezione, come si è accennato, la Regione Valle d'Aosta, che è costituita in un unico collegio uninominale, e la Regione Trentino-Alto Adige, per la quale restano fermi i collegi uninominali definiti dalla L. 422/1991 (D.Lgs. 533/1993, art. 1, commi 3 e 4).

## Attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti

L'attribuzione dei seggi ha luogo in ambito regionale. L'Ufficio elettorale regionale (D.Lgs. 533/1993, art. 16) determina in primo luogo la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista di candidati e la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste, data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono.

L'Ufficio elettorale regionale individua, quindi, le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge ai fini dell'ammissione al riparto dei seggi.

In particolare, l'Ufficio individua:

- ❶ le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il tre per cento dei voti validi espressi;
- ❷ le singole liste non collegate che abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'otto per cento dei voti validi espressi;
- ❸ le singole liste che, pur appartenendo a coalizioni che non abbiano conseguito la percentuale del 20 per cento, abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'otto per cento dei voti validi espressi.

Tra le coalizioni di liste o liste singole così individuate l'Ufficio elettorale regionale procede a una prima attribuzione provvisoria dei seggi, in base alla cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna di esse, secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti (per il quale si rinvia alla parte relativa all'elezione della Camera). In caso di parità di resti, i seggi sono attribuiti alle coalizioni di liste o liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale; a parità di questa, si procede a sorteggio.

L'Ufficio elettorale regionale verifica quindi se la coalizione di liste o la singola lista più votata abbia conseguito, sulla base della prima attribuzione provvisoria, un numero di seggi pari ad almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla Regione (il numero è arrotondato all'unità superiore).

Qualora tale verifica abbia esito positivo, l'Ufficio elettorale procede all'attribuzione definitiva dei seggi. A tal fine, per ciascuna coalizione di liste procede al riparto dei seggi ad essa spettanti tra le liste facenti parte della coalizione che abbiano conseguito almeno il tre per cento dei voti validi in ambito regionale. Il riparto è effettuato in proporzione alle rispettive cifre elettorali, secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. A ciascuna lista singola sono attribuiti i seggi già determinati in sede di attribuzione provvisoria.

Qualora invece la coalizione di liste o la singola lista più votata non abbia già conseguito, sulla base della prima attribuzione provvisoria, un numero di seggi pari ad almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla Regione, l'Ufficio elettorale regionale assegna a tale coalizione o lista un numero ulteriore di seggi necessario per raggiungere questa percentuale.

Conseguentemente, l'Ufficio elettorale procede alla nuova ripartizione dei restanti seggi tra le altre coalizioni di liste o liste singole ammesse al riparto.

L'Ufficio elettorale procede, infine, alla ripartizione definitiva dei seggi spettanti a ciascuna coalizione tra le singole liste che la compongono ammesse al riparto (liste collegate che hanno conseguito almeno il tre per cento dei voti validi), in proporzione alle rispettive cifre elettorali circoscrizionali, secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

L'Ufficio elettorale regionale proclama quindi eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo il loro ordine di presentazione.

Qualora i seggi spettanti ad una lista siano superiori al numero dei candidati in essa compresi, l'ufficio elettorale regionale assegna i seggi residui, nella medesima circoscrizione regionale, ad una o più altre liste facenti parte della stessa coalizione, seguendo il criterio dei maggiori resti non utilizzati. In caso di parità di resti tra due o più liste, si procede mediante sorteggio.

### *I seggi rimasti vacanti*

Qualora rimanga vacante, per qualsiasi causa, il seggio attribuito ad una lista (D.Lgs. 533/1993, art. 19), esso viene assegnato, nell'ambito della medesima circoscrizione regionale, al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti, secondo l'ordine progressivo della lista medesima.

Se la lista ha esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione, il seggio è attribuito nella stessa circoscrizione ad altra lista, facente parte della medesima coalizione, che abbia il maggiore resto non utilizzato. In caso di parità di resti tra più liste, si procede a sorteggio.

## La legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum)

### Le caratteristiche del sistema

La **legge 6 maggio 2015, n. 52**, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 8 maggio 2015, ha apportato una serie di modifiche al DPR n. 361/1957 in materia di elezione della **Camera dei deputati**.

Il sistema elettorale definito da tale legge, che riguarda la sola Camera dei deputati in correlazione con la riforma costituzionale approvata dal Parlamento nell'aprile 2016 (su cui il referendum ex art. 138 Cost. ha dato esito non favorevole), non ha mai trovato applicazione in una competizione elettorale essendo stato applicabile dal 1° luglio 2016 al novembre 2017, data di entrata in vigore della successiva legge n. 165 del 2017.

Il sistema prevede la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle regioni, divise a loro volta (ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) in complessivi 100 collegi plurinominali e l'assegnazione a ciascun collegio di un numero di seggi compreso tra tre e nove.

Le liste elettorali sono composte da un candidato capolista e un elenco di candidati (in ordine alternato di genere) con la possibilità, per l'elettore, di esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso.

La soglia di sbarramento è fissata al 3 per cento dei voti validi, su base nazionale ed il sistema prevedeva l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottenesse almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale.

Nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto tale *quorum* è previsto lo svolgimento di un turno di ballottaggio tra le due liste che avevano ottenuto il maggior numero di voti, previsione questa poi dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 35 del 2017 (v. *supra*).

L'attribuzione dei seggi alle liste avviene in primo luogo su base nazionale; la ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni, dopo la loro attribuzione alle liste in sede nazionale, avviene in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in ciascuna circoscrizione; seguendo quindi la ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali in cui si articolano le circoscrizioni, anche in tal caso in misura proporzionale al numero di voti ottenuto da ciascuna lista, salva l'applicazione dei c.d. meccanismi di compensazione volti ad assicurare il rispetto dell'attribuzione dei seggi a livello nazionale.

Con il **decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122**, sono stati determinati i confini dei 100 collegi plurinominali sulla base dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge n. 52 del 2015.

### **Presentazione delle candidature nei collegi**

La legge 52/2015 modifica la disciplina relativa alla presentazione delle candidature per le parti riguardanti, in particolare, la sottoscrizione delle firme, la compilazione delle liste, l'introduzione di disposizioni a tutela della parità di genere, nonché i limiti alla possibilità di candidature plurime.

La relativa disciplina (art. 18-*bis* TU) prescrive, ai fini della presentazione delle liste, la **sottoscrizione** da parte di almeno **1.500 e non più di 2.000 elettori**.

È confermata la norma che prevede - in caso di scioglimento della Camera che anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni - la riduzione alla metà del numero di sottoscrizioni necessarie. Resta fermo, inoltre, che nessuna sottoscrizione è richiesta (art. 18-*bis*, comma 2, TU):

- ❶ per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali;
- ❷ per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato.

Un diverso regime delle sottoscrizioni è previsto per la presentazione delle candidature nella circoscrizione Estero e nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

È altresì prevista una disposizione speciale in materia di esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, limitata alle prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge (art. 2, comma 36, legge 52/2015): per queste, infatti, l'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni si applica anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle Camere al 1° gennaio 2014.

Per quanto riguarda la compilazione delle liste, la legge prescrive, in particolare, che la lista deve essere composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati presentati in ordine numerico.

L'articolo 19 TU, come novellato, conferma che nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni (nello stesso o in altro collegio), mentre consente ai soli candidati capolista di essere inclusi in liste con il medesimo contrassegno, in una o più circoscrizioni, fino ad un massimo di dieci collegi.

Il mancato rispetto dei vincoli posti è sanzionato, in ogni caso, con la nullità dell'elezione.

Il numero di candidati di ogni lista non può essere inferiore alla metà e non superiore al totale dei seggi assegnati al collegio plurinomiale.

Inoltre, sono introdotte tre prescrizioni finalizzate a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere (art. 18-*bis*, comma 3, TU).

Tali prescrizioni stabiliscono che:

- ❶ nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento, con arrotondamento all'unità superiore;
- ❷ nella successione interna delle liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere;
- ❸ nel numero complessivo di candidati capolista nei collegi di ciascuna circoscrizione, non può esservi più del 60 per cento dei candidati dello stesso sesso, con arrotondamento aritmetico.

Il mancato rispetto di ciascuno dei vincoli introdotti a tutela della parità di genere comporta la sanzione della inammissibilità della lista.

È di conseguenza previsto (art. 18, comma 3-*bis*, TU) che sia allegato alla lista un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.

Riguardo alla verifica della regolarità delle candidature, la legge 52/2015 ha introdotto ulteriori meccanismi di controllo sulle nuove disposizioni in materia di rappresentanza di genere (art. 18-*bis* TU) e di limiti alle candidature plurime (art. 19, comma 1, TU e art. 22 comma 1, numero 6-*bis*, TU).

### **Espressione del voto**

Ogni lista è composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico (art. 18, comma 3, TU).

Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista e il nominativo del candidato capo-lista. Può altresì esprimere uno o due voti di preferenza; in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza (art. 4, comma 2, TU).

Per quanto riguarda le modalità di espressione del voto, la legge prevede che ogni elettore dispone di un unico voto, che si esprime tracciando un segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta. Sono vietati altri segni o indicazioni (art. 58, comma 2, TU).

### **Attribuzione dei seggi**

Possono accedere alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3 per cento dei voti validi, salve le disposizioni particolari per la Valle d'Aosta ed il Trentino-Alto Adige (art. 1, comma 1, lettera e) legge 52/2015).



I seggi alle liste sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Sono comunque attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi.

Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, la c.d. formula elettorale, è disciplinato dagli articoli 83 e 83-*bis* del TU.

L'art. 83 contiene le norme relative alle operazioni a carico dell'Ufficio centrale nazionale per l'assegnazione dei seggi alle liste a livello nazionale e nelle circoscrizioni, mentre l'art. 83-*bis* disciplina le operazioni a carico dell'Ufficio centrale circoscrizionale per l'assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali.

In base alle previsioni del TU, una volta individuate le liste ammesse al riparto dei voti, l'Ufficio centrale nazionale procede ad una prima ripartizione provvisoria e temporanea di assegnazione dei seggi alle liste sulla base dei voti ottenuti (art. 83, comma 1, n. 4), TU) al fine di verificare il conseguimento di 340 seggi da parte della lista maggioritaria. Per effettuare questa prima ripartizione proporzionale il metodo previsto è quello dei quozienti interi e dei più alti resti.

Il quoziente di ripartizione si ottiene dividendo il totale delle cifre elettorali delle liste ammesse per il numero di seggi da attribuire: la parte intera del risultato di tale divisione costituisce il quoziente elettorale nazionale. A ciascuna lista sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente così individuato è contenuto nella rispettiva cifra elettorale nazionale. I seggi eventualmente non attribuiti con i quozienti interi sono assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti. In caso di parità di resti i seggi sono assegnati alle liste con la maggior cifra elettorale nazionale e in caso di ulteriore parità, a sorteggio.

Successivamente, l'Ufficio centrale nazionale valuta l'eventuale assegnazione del premio di maggioranza verificando, in primo luogo, se la cifra elettorale nazionale della lista maggioritaria corrisponde ad almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi. Nel caso in cui la lista maggioritaria abbia effettivamente ottenuto il 40 per cento dei voti, l'Ufficio verifica se tale lista, in base alla ripartizione provvisoria effettuata, abbia conseguito almeno 340 seggi:

- ❶ qualora li abbia conseguiti, è confermata l'assegnazione dei seggi risultante dalla suddetta ripartizione;
- ❷ qualora non li abbia conseguiti, alla lista maggioritaria viene attribuito il numero aggiuntivo di seggi necessario per raggiungere il totale di 340 seggi; i restanti seggi sono ripartiti tra le altre liste con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Ove, infine, nessuna lista abbia ottenuto il 40 per cento dei voti, si conferma la ripartizione dei seggi provvisoria sopra illustrata.

Completata l'assegnazione dei seggi alle liste a livello nazionale, l'Ufficio procede alla ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni (come previsto dall'art. 83, comma 1, n. 8). La ripartizione è effettuata in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in una determinata circoscrizione, con l'obiettivo di far sì che ciascuna circoscrizione ottenga al

termine, come somma di tutti i seggi in essa assegnati a tutte le liste, il totale dei seggi ad essa spettanti ai sensi dell'art. 56 della Costituzione. Il sistema di ripartizione fra le circoscrizioni richiama in gran parte quello introdotto dalla legge n. 270 del 2005.

Successivamente, gli uffici centrali circoscrizionali procedono all'ulteriore ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali (art. 83-*bis* TU).

### **Proclamazione degli eletti**

Sono quindi proclamati eletti, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima, i capilista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Qualora in un collegio non sia possibile assegnare tutti i seggi ad una lista perché la lista stessa ha esaurito il numero di candidati, l'Ufficio centrale circoscrizionale assegna i seggi alla lista in un altro collegio della medesima circoscrizione in cui la lista stessa abbia la maggior parte decimale del quoziente inutilizzata, a partire dal capolista e, successivamente, in base alla graduatoria delle preferenze ottenute dagli altri candidati. Qualora residuino ancora seggi da assegnare alla lista, l'Ufficio lo assegna in un altro collegio della medesima circoscrizione in cui la lista stessa abbia la maggior parte decimale del quoziente già utilizzata; anche in tal caso si segue lo stesso criterio: prima il capolista e poi i candidati in ordine di preferenze ottenute (art. 84, co. 2, TU).

Qualora anche dopo tali operazioni residuino ancora seggi da assegnare alla lista, l'Ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all'Ufficio centrale nazionale, il quale individua la circoscrizione in cui la lista stessa abbia la maggior parte decimale del quoziente inutilizzata e ne dà comunicazione a sua volta all'Ufficio centrale circoscrizionale competente. Quest'ultimo provvede all'assegnazione del seggio, sempre nell'ordine descritto (art. 84, comma 3, TU).

In tutte le operazioni in caso di parità della parte decimale, si procede mediante sorteggio (art. 84, comma 4, TU).

L'articolo 85 prevedeva che il deputato eletto in più collegi plurinominali dichiarasse alla Presidenza della Camera, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, il collegio prescelto, procedendosi - in mancanza di opzione - mediante sorteggio: al riguardo, la Corte costituzionale ha accolto (con la sentenza del 25 gennaio 2017) la questione di legittimità costituzionale relativa a tale disposizione nella parte in cui consente al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957".

L'articolo 86 disciplina l'attribuzione dei seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, anche sopravvenuta: tali seggi sono attribuiti nel medesimo collegio plurinomiale al primo dei candidati non eletti secondo la graduatoria delle preferenze della medesima lista. Qualora la lista abbia esaurito i candidati si procede con le modalità previste dall'art. 84 in caso di incapienza delle liste (commi 1 e 2).

È altresì disciplinata l'attribuzione dei seggi vacanti nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige: nel caso si tratti di collegi uninominali si procede ad elezioni suppletive; nel caso in cui si tratti di uno dei seggi attribuiti con metodo proporzionale in Trentino-Alto Adige, il seggio è assegnato al primo dei candidati non eletti nell'ordine progressivo di lista (commi 3 e 3-bis).

### **Il voto nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige**

La disciplina per l'elezione della Camera dei deputati recata dalla legge n. 52 contiene disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

Il principio della specialità è enunciato all'articolo 2 del TU: la circoscrizione Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale (comma 1), mentre nella regione Trentino-Alto Adige sono costituiti otto collegi uninominali (comma 1-bis). Nelle due circoscrizioni il sistema di elezione è uninominale maggioritario, con una quota proporzionale in Trentino-Alto Adige, in base alla quale sono attribuiti tre seggi.

I candidati nei collegi uninominali sono collegati a liste presentate a livello nazionale. Il collegamento candidato-lista determina la connessione tra le due circoscrizioni 'speciali' e il restante territorio nazionale.

I voti espressi nei collegi uninominali, infatti - oltre a determinare l'elezione del candidato uninominale - sono computati in sede nazionale per la determinazione della lista maggioritaria e per la determinazione delle soglie di accesso alla ripartizione dei seggi. Quei medesimi voti - dal momento che hanno già dato luogo alla elezione di un candidato nella circoscrizione - non sono peraltro considerati ai fini della ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale.

L'assegnazione dei seggi della quota proporzionale in Trentino-Alto Adige (articolo 93-quater, commi 4-7) avviene in modo differente in relazione all'attribuzione o meno del premio di maggioranza; in conformità alle determinazioni dell'Ufficio centrale nazionale:

se il premio di maggioranza non è attribuito - in quanto la lista maggioritaria con l'assegnazione proporzionale ha già ottenuto almeno 340 seggi - i seggi sono attribuiti proporzionalmente, con il metodo d'Hondt;

se il premio di maggioranza è attribuito alla lista maggioritaria - a seguito di verifica positiva del raggiungimento del 40 per cento dei voti validi - i seggi sono assegnati per due terzi alla lista maggioritaria e il restante terzo è ripartito tra le liste di minoranza.

L'assegnazione avviene comunque sulla base dei voti ottenuti dalle liste, previo scorporo parziale dei voti ottenuti dai candidati uninominali collegati.

La disciplina del voto nelle due circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta è contenuta nel Titolo VI del TU, agli articoli da 92 a 93-*quater*.

Altre disposizioni sono inserite nel testo di legge laddove è stata ritenuta necessaria un'esplicitazione delle modalità di computo dei voti e dei seggi.

### ***Il decreto legislativo n. 122 del 2015 per la determinazione dei collegi elettorali per la Camera dei deputati in attuazione della legge n. 52***

La determinazione dei collegi plurinominali in attuazione della legge n. 52 del 2015 è stata definita dal decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122.

La Commissione di esperti prevista dall'articolo 4, comma 2, della legge è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 giugno 2015 e ha presentato la sua proposta il 27 giugno 2015.

Il metodo di lavoro della Commissione è stato illustrato dal Presidente dell'Istat, Prof. Giorgio Alleva, nel corso delle audizioni svolte, rispettivamente, presso la 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato il 15 luglio 2016 e presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nella seduta del 23 luglio 2015.

La Commissione ha distinto, fra i principi e criteri stabiliti dall'articolo 4 della legge n. 52 del 2015, i criteri obbligatori (rispetto del numero di collegi plurinominali da costituire in ciascuna circoscrizione, rispetto delle soglie demografiche prescritte, continuità territoriale, inclusione delle minoranze linguistiche riconosciute nel minor numero possibile di collegi) e i criteri da osservare "di norma" (corrispondenza dei collegi plurinominali con il territorio di una provincia o di più province purché contermini, definizione dei collegi plurinominali mediante accorpamento dei territori dei collegi uninominali stabiliti dal D.Lgs. 536/1993 nel caso di province di dimensione estesa, mantenimento dell'integrità del territorio comunale salvo che per i comuni di dimensioni demografiche superiori alla soglia prescritta, omogeneità economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali dei territori). La Commissione ha quindi definito, con il supporto tecnico del gruppo di lavoro dell'Istat costituito *ad hoc*, l'insieme delle soluzioni che consentivano il rispetto dei principi e criteri obbligatori, individuando poi fra le possibili alternative la soluzione ottimale, tenuto conto dei principi e criteri da osservare di norma.

Sulla base della proposta della Commissione il Governo ha predisposto lo schema di decreto (A.G. 189) e lo ha presentato alle Camere il 7 luglio 2015, entro il previsto termine di 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Lo schema di decreto legislativo presentato dal Governo alle Camere riproduceva la determinazione dei collegi plurinominali contenuta nella proposta della Commissione per tutte

le circoscrizioni; per il Veneto e la Toscana il Governo aveva formulato una diversa proposta.

Le Commissioni competenti per materia di Camera e Senato hanno espresso il parere il 30 luglio 2015, entro il previsto termine di 25 giorni successivi alla ricezione dello schema di decreto.

A seguito delle osservazioni formulate dalle Commissioni parlamentari nei pareri del 30 luglio la ripartizione del territorio di sette circoscrizioni è stata modificata rispetto a quella inizialmente prevista nello schema di decreto presentato dal Governo. Si tratta delle seguenti circoscrizioni: Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Campania, Puglia, Sicilia.

La Commissione Affari costituzionali della Camera ha espresso parere favorevole con condizioni e osservazioni: le condizioni riguardavano la corretta indicazione di determinati territori nella composizione dei collegi plurinominali Veneto 01, Veneto 02, Sicilia 01 e Sicilia 03 riportata nello schema di decreto, mentre le osservazioni invitavano il Governo a valutare l'opportunità di definire in maniera diversa alcuni territori delle circoscrizioni Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Campania e Sicilia. Tutte le condizioni e osservazioni, a parte l'osservazione relativa alla circoscrizione Sicilia, sono state accolte dal Governo nel testo del decreto legislativo.

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha espresso parere favorevole con osservazioni, segnalando l'opportunità di definire in maniera diversa alcuni territori delle circoscrizioni Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Puglia e Sicilia. Nel testo definitivo sono state accolte le osservazioni relative alle circoscrizioni Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Lazio (in gran parte coincidenti con le osservazioni formulate nel parere della Camera), una delle due osservazioni relative alla circoscrizione Puglia e una delle due osservazioni relative alla circoscrizione Sicilia; non sono state accolte le osservazioni relative alle circoscrizioni Emilia-Romagna e Marche.

Tenuto conto dei principi e criteri previsti dalla delega legislativa il decreto legislativo 122/2015:

- ❶ ha previsto la costituzione di 100 collegi plurinominali, escludendo le circoscrizioni Valle d'Aosta (cui spetta un solo deputato) e Trentino-Alto Adige; in Molise è costituito un unico collegio plurinomiale (come previsto dall'art. 4, comma 1, lett. a) legge 52/2015). Anche le circoscrizioni Umbria e Basilicata risultano costituite in un unico collegio plurinomiale (in applicazione dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 4, comma 1, lett. a) e b)); a livello nazionale la popolazione dei collegi si attesta in media intorno ai 582 mila abitanti;
- ❷ il numero dei collegi plurinominali da costituire è determinato con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti in proporzione al numero di seggi assegnati alla circoscrizione (come previsto dall'art. 56 Cost. e dall'art. 4, comma 1, lett. b);
- ❸ la popolazione di ciascun collegio non si scosta dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di più del 20 per cento in eccesso o in difetto (art. 4, comma 1, lett. b);
- ❹ è assicurata la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari (art. 4, comma 1, lett. c) e tenuto conto dell'ordine di

priorità nell'applicazione dei principi per la determinazione del territorio dei collegi indicato dall'art. 4, comma 1, lett. e);

- ⑤ con riferimento al Trentino-Alto Adige, sono previsti otto collegi uninominali (determinati in base all'art. 7 della legge 277/1993 e la previsione di cui all'art. 4, comma 1, lett. f), tali da assicurare che il territorio di nessun collegio sia compreso in più di una circoscrizione provinciale;
- ⑥ nei collegi plurinominali individuati nel decreto legislativo è rispettato il criterio dell'integrità comunale, salvo i comuni di dimensioni demografiche tali da dover essere divisi (Torino, Milano, Roma e Napoli).

Il decreto legislativo 122/2015 recava altresì una previsione relativa alle sezioni elettorali che concerne i casi in cui – alla luce della nuova delimitazione territoriale dei collegi – le sezioni interessino ora due o più collegi plurinominali: in tale caso il testo stabilisce che si intendono assegnate al collegio plurinomiale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio elettorale di sezione.



# **I RISULTATI ELETTORALI: I VOTI E I SEGGI**





Sono di seguito riepilogati i risultati, per la Camera e per il Senato, in termini di **voti conseguiti** e di **seggi ottenuti**, nelle elezioni politiche svolte con i sistemi elettorali vigenti dal 1993 al 2017.

## Legge n. 165/2017

Riparto con metodo proporzionale per 5/8 dei seggi e metodo maggioritario a turno unico in collegi uninominali per 3/8 dei seggi. Scheda unica.

### Elezioni 2018 - Camera dei deputati

	COALIZIONE CENTRO DESTRA	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	MOVIMENTO 5 STELLE	LIBERI E UGUALI
% voti conseguiti	<b>37,03%</b>	<b>22,82%</b>	<b>32,66%</b>	<b>3,39%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	12.152.158	7.133.100	10.732.373	1.114.298
Seggi proporz.	151	88	133	14
Seggi uninom. (collegi un. vinti)	111	27	93	-
Totale seggi: 617	262	115	226	14
	<b>42,46%</b>	<b>18,64%</b>	<b>36,63%</b>	<b>2,27%</b>

Escluse Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero

### Elezioni 2018 - Senato della Repubblica

	COALIZIONE CENTRO DESTRA	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	MOVIMENTO 5 STELLE	LIBERI E UGUALI
% voti conseguiti	<b>37,49%</b>	<b>22,96%</b>	<b>32,21%</b>	<b>3,27%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	11.330.164	6.632.575	9.733.303	990.715
Seggi proporz.	77	44	68	4
Seggi uninom. (collegi un. vinti)	58	13	44	0
Totale seggi: 308	135	57	112	4
	<b>43,8%</b>	<b>18,5%</b>	<b>36,4%</b>	<b>1,3%</b>

Escluse Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero

## Legge n. 270/2005

Per la Camera: riparto con metodo proporzionale con premio di maggioranza fino a 340 seggi alla lista che ottiene la maggiore cifra elettorale nazionale. Scheda unica.

Per il Senato: riparto con metodo proporzionale con premio di maggioranza alla lista che ottiene la maggiore cifra elettorale regionale. Scheda unica.

### Elezioni 2013 - Camera dei deputati

	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	COALIZIONE CENTRO DESTRA	MOVIMENTO 5 STELLE	CON MONTI PER L'ITALIA
% voti conseguiti	<b>29,55%</b>	<b>29,18%</b>	<b>25,56%</b>	<b>10,56%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	10.049.393	9.923.600	8.691.406	3.591.541
Totale seggi: 617	340	124	108	45
	<b>55,1%</b>	<b>20,1%</b>	<b>17,5%</b>	<b>7,3%</b>

Escluse Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero

### Elezioni 2013 - Senato della Repubblica

	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	COALIZIONE CENTRO DESTRA	MOVIMENTO 5 STELLE	CON MONTI PER L'ITALIA
% voti conseguiti	<b>31,63%</b>	<b>30,72%</b>	<b>23,80%</b>	<b>9,14%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	9.685.437	9.405.652	7.286.550	2.797.734
Totale seggi: 301	113	116	54	18
	<b>37,5%</b>	<b>38,5%</b>	<b>18%</b>	<b>6%</b>

Esclusi Trentino - Alto Adige, Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero

### Elezioni 2008 - Camera dei deputati

	COALIZIONE CENTRO DESTRA	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	UNIONE DI CENTRO	SVP
% voti conseguiti	<b>46,81%</b>	<b>37,55%</b>	<b>5,62%</b>	<b>0,41%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	17.064.506	13.689.330	2.050.229	147.718
Totale seggi: 617	340	239	36	2
	<b>55,1%</b>	<b>38,7%</b>	<b>5,9%</b>	<b>0,3%</b>

Escluse Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero

**Elezioni 2008 - Senato della Repubblica**

	COALIZIONE CENTRO DESTRA	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	UNIONE DI CENTRO
% voti conseguiti	<b>47,32%</b>	<b>38,01%</b>	<b>5,69%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	15.508.899	12.457.182	1.866.356
Totale seggi: 301	168	130	3
	<b>55,8%</b>	<b>43,2%</b>	<b>1%</b>

*Escluso Trentino - Alto Adige, Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero*

**Elezioni 2006 - Camera dei deputati**

	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	COALIZIONE CENTRO DESTRA
% voti conseguiti	<b>49,81%</b>	<b>49,74%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	19.002.598	18.977.843
Totale seggi: 617	340	277
	<b>55,1%</b>	<b>44,9%</b>

*Esclusa Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero*

**Elezioni 2006 - Senato della Repubblica**

	COALIZIONE CENTRO SINISTRA	COALIZIONE CENTRO DESTRA
% voti conseguiti	<b>48,96%</b>	<b>50,21%</b>
Cifra elett. naz. proporzionale	16.725.401	17.153.978
Totale seggi: 301	148	153
	<b>49,2%</b>	<b>50,8%</b>

*Escluso Trentino - Alto Adige, Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero*

## Leggi n. 276/1993 e n. 277/1993

Riparto con metodo maggioritario a turno unico in collegi uninominali per 3/4 dei seggi e con metodo proporzionale (con 'scorporo') per 1/4 dei seggi. Doppia scheda per la Camera. Scheda unica per il Senato.

### Elezioni 2001 - Camera dei deputati

	FORZA ITALIA	ALLEANZA NAZIONALE	DEMOCRATICI DI SINISTRA	MARGHERITA	RIFONDAZIONE COMUNISTA
% voti conseguiti liste	<b>29,43%</b>	<b>12,02%</b>	<b>16,57%</b>	<b>14,52%</b>	<b>5,03%</b>
% voti conseguiti coalizioni	<b>41,45%</b>		<b>36,12%</b>		
Cifra elett. naz. proporzionale	10.923.431	4.463.205	6.151.154	5.391.827	1.868.659
Seggi proporz.	62	24	31	27	11
	Casa delle libertà		l'Ulivo (*)		
Seggi uninom.	282		192		
Totale seggi: 629	368		261		
	<b>58,5%</b>		<b>41,0%</b>		

Esclusa Valle d'Aosta

(\*) Sono stati considerati i collegi uninominali vinti dai candidati delle liste l'Ulivo, l'Ulivo-SVP, SVP e l'Ulivo-con Illy per Trieste

### Elezioni 2001 - Senato della Repubblica

	CASA DELLE LIBERTÀ	L'ULIVO	RIFONDAZIONE COMUNISTA	LISTA DI PIETRO	DEMOCRAZIA EUROPEA
% voti conseguiti	<b>42,53%</b>	<b>38,70%</b>	<b>5,04%</b>	<b>3,37%</b>	<b>3,15%</b>
Cifra elett. naz.	14.406.519	13.106.860	1.708.707	1.140.489	1.066.908
Seggi	176	125	4	1	2
	<b>55,8%</b>	<b>39,6%</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,6%</b>

Escluso Trentino - Alto Adige, Valle d'Aosta e Circoscrizione Estero

	ALLEANZA LOMBARDA AUTONOMA	SVP -L'ULIVO	SVP	VALLE D'AOSTE
% voti conseguiti	<b>0,91%</b>	<b>0,52%</b>	<b>0,37%</b>	<b>0,10%</b>
Cifra elett. naz.	308.559	175.635	126.177	32.429
Totale seggi: 315	1	3	4	1
	<b>0,3%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,3%</b>

**Elezioni 1996 - Camera dei deputati**

	PDS	Pop. Prodi	Rinn. Italiano	FI	AN	CCD-CDU	Lega Nord	Rif. Com
% voti liste	<b>21,06%</b>	<b>6,81%</b>	<b>4,34%</b>	<b>20,57%</b>	<b>15,66%</b>	<b>5,84%</b>	<b>10,07%</b>	<b>8,57%</b>
% voti coalizioni	<b>32,21%</b>			<b>42,07%</b>				
Cifra elett. naz. proporz.	7.894.118	2.554.072	1.627.380	7.712.149	5.870.491	2.189.563	3.776.354	3.213.748
Seggi proporz.	26	4	8	37	28	12	20	20
	l'Ulivo (*)			Polo delle libertà				
Seggi uninom.	249			169			39	15 (***)
Totale seggi 627 (**)	287			246			59	35
% su 629	<b>45,62%</b>			<b>39,1%</b>			<b>9,37%</b>	<b>5,55%</b>

Esclusa Valle d'Aosta

(\*) Sono stati considerati i collegi uninominali vinti dai candidati delle liste l'Ulivo, l'Ulivo-Leg aut. veneta, l'Ulivo-ps.d'az.

(\*\*) Non sono rappresentati nel prospetto 2 seggi uninominali vinti, un ciascuno, da altre liste (Lega d'azione meridionale e Democrazia-libertà).

(\*\*\*) Con il simbolo "Progressisti (1996)"

**Elezioni 1996 - Senato della Repubblica**

	L'ULIVO	POLO PER LE LIBERTÀ	LEGA NORD	PROGRESSISTI
% voti conseguiti	<b>41,18%</b>	<b>37,35%</b>	<b>10,41%</b>	<b>2,87%</b>
Cifra elett. naz.	13.434.607	12.185.020	3.394.733	934.974
Seggi	157 (*)	116	27	10
	<b>49,84%</b>	<b>36,83%</b>	<b>8,57%</b>	<b>3,17%</b>

(\*) Sono stati considerati i collegi uninominali vinti dai candidati della lista L'Ulivo e l'Ulivo-P. Sardo d'Azione.

	MOV.SOC TRICOLORE	PANNELLA-SGARBI	L'ABETE SVP	VALLE D'AOSTE
% voti conseguiti	<b>2,29%</b>	<b>1,56%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,09%</b>
Cifra elett. naz.	747.487	509.826	178.425	295.381
Totale seggi: 315	1	1	2	1
	<b>0,32%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,63%</b>	<b>0,32%</b>

### Elezioni 1994 - Camera dei deputati

	FI	AN	Lega Nord	PDS	Rif.Com.	PPI	Patto Segni
% voti liste	<b>21,01%</b>	<b>13,47%</b>	<b>8,36%</b>	<b>20,36%</b>	<b>6,05%</b>	<b>11,07%</b>	<b>4,68%</b>
% voti coalizioni	<b>42,84%</b>			<b>26,41%</b>		<b>15,75%</b>	
Cifra elett. naz. proporz.	8.136.135	5.214.133	3.235.248	7.881.646	2.343.946	4.287.172	1.811.814
Seggi proporz.	30	23	11	38	11	29	13
	Polo delle Libertà Polo del Buon Governo			Progressisti		Patto per l'Italia	
Seggi uninom.	302			164		4	
Totale seggi 625(**)	366			213		46	
% su 629	<b>58,18%</b>			<b>33,86%</b>		<b>7,31%</b>	

Esclusa Valle d'Aosta

(\*\*) Non sono rappresentati nel prospetto 4 seggi uninominali vinti da SVP (3) e 1 (Lega d'azione meridionale).

### Elezioni 1994 - Senato della Repubblica

	Polo delle Libertà - Polo Buon Governo (*)	Progressisti	Patto per l'Italia	SVP
% voti conseguiti	<b>42,66%</b>	<b>32,90%</b>	<b>16,69%</b>	<b>0,66%</b>
Cifra elett. naz.	14.110.705	10.881.320	5.519.090	217.137
Seggi	156	122	31	3
	<b>49,52%</b>	<b>38,73%</b>	<b>9,84%</b>	<b>0,95%</b>

(\*) Sono stati considerati i collegi uninominali vinti dai candidati di Polo delle Libertà, Polo Buon Governo, Alleanza Nazionale, Panella-Riformatori, FI-CCD

	Lega Alpina Lombarda	Altri Gruppi	Liste Autonomiste
% voti conseguiti	<b>0,74%</b>	<b>2,52%</b>	<b>0,71%</b>
Cifra elett. naz.	246.046	835.028	233.361
Totale seggi: 315	1	1	1
	<b>0,32%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,32%</b>





