



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. I

(ESTRATTO)

LARA TRUCCO

**IL SISTEMA ELETTORALE "*ITALICUM-BIS*"
ALLA PROVA DELLA SENTENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE N. 1 DEL 2014
(ATTO SECONDO)**

27 APRILE 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Lara Trucco

**Il sistema elettorale “*Italicum-bis*”
alla prova della sentenza della [Corte costituzionale n. 1 del 2014](#)**

(ATTO SECONDO)*

SOMMARIO: 1. Premessa. – I. IL SISTEMA DI VOTAZIONE. – 2. Circoscrizioni e collegi (multilivello), liste (variabili) di candidati e possibilità (parziale) di candidature multiple. – 3. Norme sulla preferenza di genere e voto “misto” (blindato e preferenziale). – II. IL SISTEMA DI ASSEGNAZIONE DEI SEGGI. – 4. Formula elettorale (proporzionale) e (eventuale) secondo turno (di lista). – 5. Premio di maggioranza (fisso), soglia dei voti (apparente) e *quorum* dei votanti (che non c’è). – 6. Livelli (molteplici) di assegnazione (e traslazione) dei seggi e proclamazione degli eletti.

«...Come è stato più volte sollecitato dal Presidente Napolitano, un'altra priorità è costituita dall'approvazione di una nuova legge elettorale, tema sul quale è impegnato il Parlamento.

Nel linguaggio corrente si è soliti tradurre il compito del capo dello Stato nel ruolo di un arbitro, del garante della Costituzione. E' una immagine efficace. All'arbitro compete la puntuale applicazione delle regole.

L'arbitro deve essere - e sarà - imparziale.

I giocatori lo aiutino con la loro correttezza. Il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione. ...»

(Presidente della Repubblica Sergio Mattarella,

[Cerimonia di giuramento](#), Montecitorio, 3 febbraio 2015)

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli componenti della Commissione, nel formulare il mio saluto cordiale, desidero ringraziare vivamente per l'invito a questa audizione, nella speranza di fornire un qualche utile contributo ai lavori in corso.

In tal senso, è mio specifico intento proporre, alla luce della già memorabile sentenza della [Corte costituzionale n. 1 del 2014](#)², una lettura della [proposta di legge](#) (A.C. 3-bis-B), recante “disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati”, approvata, con modifiche dal Senato, il 27 gennaio 2015 ed ora all'esame di questo ramo del Parlamento.

Cercherò, in particolare, di mettere a fuoco i principali elementi caratterizzanti il nuovo sistema elettorale della Camera (che denominerò “[proposta-bis](#)” o “*Italicum-bis*”), di cui costituisce ora potente sintesi l'art. 1 del testo (introdotto, notoriamente, nel corso della discussione in Assemblea al Senato, dal cd. “emendamento Esposito”) in comparazione con la proposta (v. il [d.d.l. S. 1385](#)) approvata da questo stesso ramo del Parlamento, in prima lettura, il 12 marzo 2014 (che per comodità espositiva chiamerò “[prima proposta](#)” o semplicemente “*Italicum*”)³.

Mi concentrerò, in realtà, solo sul sistema di elezione in senso stretto considerato (dunque, sui meccanismi, normativamente previsti, che regolano il procedimento di articolazione delle preferenze individuali in voti e la conversione dei voti in seggi), mentre resteranno fuori dalla mia

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell'audizione svolta, mercoledì 15 aprile 2015, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge C. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-14 53-1511-1514-1657-1704-1794-1914-1946-1947-1977-2038-bis-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato, recante “disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati”.

¹ Un'ampia rassegna di dottrina sulla sent. n. 1 del 13 gennaio 2014 è reperibile, in particolare, a partire da [Consulta OnLine](#) alla pagina <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>.

² Un'ampia rassegna di dottrina sulla sent. n. 1 del 13 gennaio 2014 è reperibile, in particolare, a partire da [Consulta OnLine](#) alla pagina <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>.

³ Per alcune prime riflessioni su quella versione dell'*Italicum*, sia consentito rinviare a L. TRUCCO, [Il sistema elettorale Italicum alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 \(note a prima lettura\)](#), in [Consulta OnLine](#), del 17 settembre 2014.

analisi altri profili, pure molto interessanti, contenuti nella “[proposta-bis](#)” concernenti la materia elettorale più ampiamente considerata (come, ad es., le norme concernenti il “procedimento elettorale preparatorio” e quelle sul “voto dei cittadini temporaneamente all’Estero”), meritevoli di una trattazione a parte. Ancora più nello specifico, porterò la mia attenzione solo sul sistema per l’elezione della Camera dei deputati, dal momento che, com’è noto, quest’ultima Assemblea (nella [seduta](#) dell’11 marzo) ha stralciato il sistema di elezione del Senato dalla bozza di riforma elettorale, preso atto dell’avvio, nell’altro ramo del Parlamento, del d.d.l. cost. di riforma – particolarmente e proprio – del sistema di reclutamento dei senatori⁴; e considerato che, comunque, il [testo base](#) della riforma elettorale proponeva un sistema analogo per l’elezione di entrambe le Camere.

Inoltre, terrò presente il regime elettorale speciale previsto per il Trentino-Alto Adige e la Valle d’Aosta. Per diverso, ma connesso profilo, terrò conto della sola elezione dei 618 “rappresentanti dei cittadini italiani residenti in Italia”, dato che per l’elargizione dei 12 seggi “esteri” continuerà a valere un regime elettorale specifico, delle cui criticità s’è già ragionato in passato⁵, e la cui riforma, tuttavia, al momento, non risulta contemplata tra i punti all’ordine del giorno.

I

IL SISTEMA DI VOTAZIONE

2. Circoscrizioni e collegi (multilivello), liste (variabili) di candidati e possibilità (parziale) di candidature multiple

2.1. Tra le principali novità della “[proposta-bis](#)” ([Italicum-bis](#)) di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati rispetto alla situazione vigente vi è certamente, sul versante del disegno di collegi e circoscrizioni e del sistema di votazione ad esso connesso, la previsione, ai fini della presentazione delle liste di candidati, della sostituzione delle attuali 27 circoscrizioni con la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali. Ciò da cui conseguirebbe (come rileva nello schema che segue)⁶ un ampliamento dell’elemento circoscrizionale (il cui disegno verrebbe a corrispondere perfettamente coi confini delle regioni), rispetto alla situazione attuale (che vede la contestuale presenza di circoscrizioni regionali e di circoscrizioni “infraregionali” nelle sei regioni più popolate⁷), con un certo “allentamento” del rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, a cui peraltro pone rimedio quanto si dirà appresso.

SITUAZIONE VIGENTE		PROPOSTA ITALICUM-BIS	
CIRCOSCRIZIONE	N. SEGGI	CIRCOSCRIZIONE	N. SEGGI
1. Emilia-Romagna	45	1. Lombardia	101
2. Lombardia 2	45	2. Campania	60

⁴ Si è trattato, peraltro, di un intervento caldamente auspicato da parte della dottrina, considerate le gravi incongruenze che, altrimenti, sarebbero potute derivare, quali quelle di compromettere addirittura il funzionamento dell’organo parlamentare (cfr. per tutti, al riguardo, M. AINIS, [Legge elettorale, Ainis: “Italicum solo alla Camera? Incostituzionale e folle”](#), in *IlFattoQuotidiano.it* del 4 marzo 2014 e M. LUCIANI, [L’Italicum funziona solo se si riforma il Senato](#), in *Repubblica.it* del 5 marzo 2014, 11.

⁵ Si rinvia, in particolare, volendosi, a L. TRUCCO, [Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?](#), in [www.forumcostituzionale.it](#), 2013.

⁶ Secondo quanto prevede l’art. 56 della Costituzione la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni (fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero) è stata effettuata “dividendo il numero degli abitanti della Repubblica”, quale risulta dall’ultimo censimento generale della popolazione (del 2011) “per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.

⁷ Per la precisione, tre per la Lombardia e due per Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia.

3. Lazio 1	42		3. Lazio	57
4. Puglia	42		4. Sicilia	52
5. Lombardia 1	40		5. Veneto	51
6. Toscana	38		6. Piemonte	46
7. Campania 1	32		7. Emilia-Romagna	45
8. Veneto 1	31		8. Puglia	42
9. Campania 2	28		9. Toscana	38
10. Sicilia 2	27		10. Calabria	20
11. Sicilia 1	25		11. Sardegna	17
12. Piemonte 1	23		12. Liguria	16
13. Piemonte 2	22		13. Marche	16
14. Veneto 2	20		14. Abruzzo	14
15. Calabria	20		15. Friuli-Venezia Giulia	13
16. Sardegna	17		16. Trentino-Alto Adige	11
17. Lombardia 3	16		17. Umbria	9
18. Liguria	16		18. Basilicata	6
19. Marche	16		19. Molise	3
20. Lazio 2	16		20. Valle d'Aosta	1
21. Abruzzo	14			
22. Friuli-Venezia Giulia	13			
23. Trentino-Alto Adige	11			
24. Umbria	9			
25. Basilicata	6			
26. Molise	3			
27. Valle d'Aosta	1			
TOTALE	618		TOTALE	618
MEDIA: 22,9			MEDIA: 30,9	

Nell'ambito delle suddette 20 circoscrizioni, l'*Italicum-bis*, prevede il disegno di 100 collegi plurinominali, ciascuno corrispondente, in linea di massima, al territorio delle province (art. 1, c. 1, lett. a)). Questi ultimi andrebbero quindi a rimpiazzare i 120 collegi elettorali che secondo la "[prima proposta](#)" di *Italicum* avrebbero dovuto sostituire⁸, come si diceva, le attuali, 27 circoscrizioni elettorali⁹.

Come avremo modo di meglio vedere nel prosieguo (v., *infra*, il §6), la previsione di un tale duplice livello (circoscrizionale-collegiale) incide indubbiamente – e, per certi versi, in maniera determinante – al momento, finale, dell'applicazione della formula elettorale e dell'effettiva assegnazione dei seggi; tuttavia, è opportuno mantenere ora la nostra attenzione sulle interrelazioni che il ridotto disegno dell'elemento circoscrizionale intrattiene col (più ampio) sistema di votazione.

A questo riguardo, una delle principali novità di entrambe le versioni dell'*Italicum* rispetto al sistema dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale (con la [sent. n. 1 del 2014](#))¹⁰ è data dalla previsione – proprio in forza, da un lato, della sostituzione delle precedenti grandi circoscrizioni con circoscrizioni più ridotte e, nel caso dell'*Italicum-bis*, di collegi elettorali di più piccole dimensioni e di una stretta interrelazione tra ammontare di seggi da assegnare e numero di candidature da mettere in lista – in luogo delle precedenti liste composte da decine di candidati (tanto da esser

⁸ In numero massimo, nel senso che se ne sarebbero potuti prevedere anche di meno.

⁹ La determinazione dei collegi dovrebbe avvenire con decreto legislativo del Governo, da emanare secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla legge ed entro il termine di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa (art. 1, c. 1, lett. h)). I principi e criteri direttivi della delega sono enunciati all'art. 4, c.1, lett. da a) fino a g), del testo in esame.

¹⁰ Per un'analisi del quale si veda, volendo, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011, 71, *passim*; nonché, da ultimo, in *Contributo allo studio del diritto elettorale. Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino, 2013, *passim*.

denominate “liste lenzuola”¹¹), di liste tendenzialmente brevi (comunque più “corte” rispetto a quelle introdotte dalla legge n. 270 del 2005).

Detto ciò, dal confronto tra i testi approvati, in prima lettura, rispettivamente, dalla Camera e dal Senato, rileva (v. la tabella che segue) il fatto che mentre nella prima versione dell’*Italicum* (laddove si fosse optato per il numero più alto di collegi) ogni lista sarebbe risultata composta da un massimo di sei candidati (del resto, anche volendo fare un calcolo molto approssimativo: $618/120=5,15$), nell’*Italicum-bis* le liste sarebbero più lunghe, potendo contare fino a nove candidature (anche qui, facendo un calcolo a spanne: $618/100=6,18$).

	ITALICUM (PRIMA PROPOSTA)				ITALICUM-BIS		
CIRCOSCRIZIONE	N. SEGGI	N. COLLEGI PLURINOM.	N. MEDIO SEGGI PER COLLEGIO		N. SEGGI	N. COLLEGI PLURINOM.	N. MEDIO SEGGI PER COLLEGIO
1. Lombardia	101	20	5,1		101	17	5,9
2. Campania	60	12	5		60	10	6
3. Lazio	57	11	5,2		57	9	6,3
4. Sicilia	52	10	5,2		52	9	5,8
5. Veneto	51	10	5,1		51	8	6,4
6. Piemonte	46	9	5,1		46	8	5,8
7. Emilia-Romagna	45	9	5		45	7	6,4
8. Puglia	42	8	5,3		42	7	6
9. Toscana	38	8	4,8		38	6	6,3
10. Calabria	20	4	5		20	3	6,7
11. Sardegna	17	3	5,7		17	3	5,7
12. Liguria	16	3	5,3		16	3	5,3
13. Marche	16	3	5,3		16	3	5,3
14. Abruzzo	14	3	4,7		14	2	7
15. Friuli-Venezia Giulia	13	3	4,3		13	2	6,5
16. Trentino-Alto Adige	-	-	-		-	-	-
17. Umbria	9	2	4,5		9	1	9
18. Basilicata	6	1	6		6	1	6
19. Molise	3	1	3		3	1	3
20. Valle d’Aosta	-	-	-		-	-	-
TOTALE	606	MAX 120			606	100	

Coerentemente a quanto si è appena osservato, mentre nella “[prima proposta](#)” di *Italicum* si era stabilito che ai collegi fosse assegnato un “numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a sei” (v. l’art. 1, c. 3), nell’*Italicum-bis* si trova che “i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione [...] sono assegnati in collegi plurinominali, nei quali è assegnato un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a nove” (v. il “nuovo” art. 1, c. 3).

2.2. Su questa base, l’*Italicum*, in ambo le versioni, prevede che le liste (di candidati) siano formate “da un numero di candidati pari almeno alla metà del numero dei seggi assegnati al collegio plurinominali e non superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominali”, conseguendone (come rileva dalla tabella che segue) un diverso numero minimo e massimo di candidati nei due casi.

¹¹ Non sorprende, dunque, che proprio la “lunghezza delle liste” sia stata ritenuta «il più rilevante (e forse, anche, il più significativo) elemento di discontinuità che la [legge n. 270 del 2005](#) ha determinato, non solo nei confronti della normativa elettorale preesistente per l’elezione del Parlamento, ma anche rispetto all’intera legislazione elettorale che si è susseguita nel nostro paese, a tutti i livelli territoriali, dal 1993 ad oggi» (così G. ZAMPAGNI, *Una questione di metodo e di tempi. Quando e come si può approvare una riforma elettorale?*, in *I sistemi elettorali in Italia*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, a cura di M. Oliviero e M. Volpi, Torino, 2007, 277).

<i>ITALICUM</i> (PRIMA PROPOSTA)				<i>ITALICUM-BIS</i>		
SEGGI	N. MIN	N. MAX		SEGGI	N. MIN	N. MAX
3	2	3		3	2	3
4	2	4		4	2	4
5	3	5		5	3	5
6	3	6		6	3	6
				7	4	7
				8	4	8
				9	5	9

Una tale differenza “quantitativa” comporta delle conseguenze tutt’altro che irrilevanti sul piano, per così dire, “qualitativo” del suffragio.

La previsione (anche) da parte dell’*Italicum-bis*, di un numero variabile (da collegio a collegio) di candidature in lista, è, infatti, un meccanismo in grado di incidere sulle pari opportunità di voto degli elettori e, più in generale, sulla capacità di incidenza del voto individuale sull’esito finale dell’elezione, diversa essendo la possibilità di esprimere la propria scelta tra tre e sei, piuttosto che tra tre e nove persone. In particolare, si rileva problematicamente la possibilità, nei collegi in cui sono assegnati 3 o 4 seggi, di procedere alla presentazione di liste composte da due soli candidati, incluso il capolista, e, analogamente, la possibilità, nei collegi di 5 o 6 seggi, di indicare tre candidati, di cui uno capolista: va da sé, infatti, che, in tali contesti, il livello di personalizzazione del voto sarebbe indubbiamente elevato, a fronte, tuttavia, di un radicale assottigliamento dell’offerta elettorale disponibile, dato che, in sostanza, gli elettori sarebbero chiamati ad esprimere le proprie preferenze nei confronti di singole candidature (di sesso diverso).

Ciò, per diverso profilo, porta a riflettere sulla infungibilità dell’idea della “personalizzazione” del suffragio e della “portata preferenziale” del voto individuale stesso, trattandosi di aspetti la cui distanza meglio si apprezza proprio in quei casi in cui la gamma di scelte a disposizione sia talmente esigua da consentire all’elettore (un po’ come accade nei *referendum*) di scegliere nell’ambito di una sola alternativa (sì/no) concernente singole persone (approvo quel candidato/non lo approvo). In simili situazioni, infatti, a fronte di una valorizzazione massima dell’elemento personalistico, si conferisce un rilievo minimo a quello preferenziale. In questo senso, potrebbe forse rilevarsi come, nell’*Italicum-bis*, in modo un po’ paradossale, l’elemento certamente migliorativo, sul lato “preferenziale” del voto, costituito dal tendenziale aumento del numero di candidature in lista, finisca per avere un impatto negativo sul lato, invece, della “personalizzazione”, in termini di conoscibilità dei candidati per i quali è possibile esprimere la preferenza da parte degli elettori (e viceversa)¹².

Questo stato di cose, tuttavia (come rileva, tra l’altro, dalle tabelle che seguono) non desta particolari preoccupazioni. Ed infatti, le liste di candidati in questione risultano, comunque, tendenzialmente brevi ed in ogni caso nemmeno lontanamente paragonabili alle “liste lenzuola” della vecchia normativa (censurata nella [sent. n. 1 del 2014](#)), in vigenza della quale «il cittadino [era] chiamato a determinare l’elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce», con un conseguente pregiudizio per la sua libertà di suffragio. Senza considerare, poi, non solo che il

¹² Controprova di questo, del resto, è data dal fatto che mentre l’“accorciamento” delle liste contenuto nella “[prima proposta](#)” di *Italicum* aveva reso possibile la stampa, sulle schede elettorali, “per ciascun contrassegno di lista”, dei nominativi dei candidati (per la precisione, del “cognome e del nome dei relativi candidati nel collegio plurinominal”), nella proposta in discussione una tale soluzione è stata soppiantata dalla previsione dell’indicazione “accanto a ciascun contrassegno di lista”, a sinistra del contrassegno, solo “del cognome e del nome del relativo candidato capolista nel collegio plurinominal”, mentre a destra sono riportate solamente “due linee orizzontali per l’espressione, rispettivamente, della prima e della seconda preferenza” (v. l’art. 2, c. 4).

venir meno, come si vedrà (*infra*, al §4) della componente “coalizionale” gioca a favore del “riavvicinamento” del soggetto votato al votante, a beneficio, proprio, di una maggiore personalizzazione della scelta, ma anche che, anche ad uno sguardo comparato, non sarebbe certamente il primo caso del genere e, soprattutto, che lo stesso Giudice costituzionale nell’affrontare, nella [sent. n. 1 del 2014](#), entrambi gli aspetti in questione (personalizzazione e preferenzialità del suffragio) non è parsa infine prediligere uno dei due in particolare¹³, lasciando così aperta la strada a varie soluzioni.

ITALICUM (PRIMA PROPOSTA)	ITALICUM-BIS
 The ballot for ITALICUM (PRIMA PROPOSTA) features a large green clover icon at the top. Below it, a list of six candidates is presented in a numbered format, each with a horizontal line for a vote: 1. Villani Giovanna 2. Marque Stefano 3. Anniba Anna 4. Mariallo Luigi 5. Socorro Alessandra 6. Annata' Monaco	 The ITALICUM-BIS ballot design is divided into two columns, each containing three candidate entries. Each entry consists of a name, a small icon, and a horizontal line for a vote: - Left column: ANNA ROSSI (yellow star), GIOVANNI BIANCHI (red flower), ROSA FERRARI (blue arrow). - Right column: MARIO ESPOSITO (green heart), ANGELA ROMANO (yellow target), ANTONIO RUSSO (pink stripes). A diagonal watermark reading "FAC SIMILE" is visible across the bottom right of the ballot.

Ad ogni modo, la stampa, sulla scheda, dei soli nomi dei capilista, oltre ad assecondare il richiamato profilo della conoscibilità delle candidature, potrebbe ovviare ad altrimenti probabili incertezze (com’era avvenuto con riguardo alle schede della “[prima proposta](#)” di *Italicum*) circa la possibilità (una volta assegnato il seggio ai capilista), di considerare bloccate, in forza di una sorta di “effetto trasferimento” della blindatura, anche le candidature successive (alla prima) in lista¹⁴. Rileva, poi, la perdurante assenza, nella scheda (in attesa, può pensarsi, di vedere cosa succederà sul versante della riforma istituzionale...), dei nomi dei candidati alla Presidenza del Consiglio (il cui nominativo potrà per vero continuare a comparire sui contrassegni), limitandocisi, al proposito, a proporre la cauta previsione di un “deposito”, da parte dei partiti o dei gruppi politici organizzati “che si candidano a governare”, contestualmente al deposito del proprio contrassegno, del

¹³ La Corte, infatti, nell’occasione, si è rivelata certamente attenta nei confronti dell’elemento preferenziale del suffragio, tanto da dichiarare, nello stesso dispositivo della decisione, l’illegittimità costituzionale delle norme della legge elettorale “nella parte in cui non consent[ivano] all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati”...così’ come si è dimostrata scrupolosa nel tener conto del rapporto tra libertà e personalizzazione del voto, nel senso di “conoscibilità” delle candidature da parte degli elettori, coll’evidenziare come le «condizioni di voto» introdotte dalla legge n. 270 del 2005 avessero finito per rendere «la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi» né, tanto meno «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)».

¹⁴ Peraltro, a fini di più generale chiarezza, stabilito che al secondo turno vanno le due liste più votate (v., *infra*, il §5), sarebbe auspicabile che si procedesse all’inserimento in allegato alla normativa elettorale anche del fac-simile delle schede elettorali per il ballottaggio (da svolgersi, com’è noto, se del caso, “nella seconda domenica successiva a quella di convocazione dei comizi”). La normativa stabilisce che, in caso di ballottaggio, debba essere predisposta un’unica scheda a livello nazionale recante, in due distinti rettangoli, i contrassegni delle due liste ammesse al ballottaggio medesimo. L’ordine delle liste è stabilito con sorteggio effettuato dall’Ufficio centrale nazionale (v. l’art. 2, c. 17).

“programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica” (art. 2, c. 8).

2.3. Portando ora l’attenzione su di un versante diverso ma pur sempre attinente al sistema di voto ed alla conoscibilità dei soggetti votati, benché la Corte, nella ridetta [sent. n. 1 del 2014](#), abbia additato come problematica la «*possibilità di candidature multiple*» e, con essa, «*la facoltà dell’eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito*» (considerandone l’idoneità a mandare delusa l’aspettativa degli elettori «*relativa all’elezione in riferimento allo stesso ordine di lista*» che gli viene prospettato al momento del voto), un siffatto meccanismo¹⁵ continua ad essere contemplato. Per la precisione, dopo essere stato inizialmente espunto dal [testo di base della riforma](#)¹⁶, e successivamente reintrodotta in quello approvato alla Camera (dandosi nuovamente modo a ciascun candidato di “essere incluso in liste con il medesimo contrassegno”, sia pur “fino ad un massimo di otto collegi plurinominali”), esso viene ripresentato, ancora da ultimo, dall’[Italicum-bis](#), sia pur limitandone la sfera applicativa. Così, la proposta di legge in discussione consente solo ai capilista, a pena di nullità dell’elezione, di candidarsi in liste (con il medesimo contrassegno), in una o più circoscrizioni, fino ad un massimo di dieci collegi, mentre non conferisce un’identica facoltà ai candidati su cui gli elettori sono chiamati ad esprimere la propria preferenza (v. l’art. 2, c. 11)¹⁷.

Un simile congegno, insieme alla diversa tipologia (blindata/preferenziale) delle candidature in lizza (su cui porteremo l’attenzione nel prossimo paragrafo) introduce una disparità di trattamento tra candidati che, anche a volerne ricondurre gli esiti nell’ambito della sfera di discrezionalità del legislatore, risulta comunque problematica, specie se si considerano le alte probabilità che, in una fase come quella attuale – di debolezza del formato partitico, da un lato, e di conflittualità su quello politico, dall’altro – essa finisca per (ulteriormente) alimentare il contenzioso, anche di tipo costituzionale (peraltro, con tutte le incertezze del caso, non avendo, la Consulta, ancora avuto occasione di pronunciarsi su questo specifico profilo).

In particolare, se si condivide l’idea dell’attitudine, pure in questa versione “ultra-attenuata”, di un tale meccanismo, di rimescolare, comunque, le carte in tavola (scoperte al momento della presentazione delle liste di candidati), si deve parimenti acconsentire sulla sua perdurante capacità di disorientare l’elettore, continuando a risultare per questi difficile, se non addirittura impossibile (tenuto conto, altresì, dell’effetto cd. “*flipper*”, che esamineremo *infra*, al §6) in forza del gioco delle opzioni concatenate¹⁸, stabilire chi effettivamente beneficia del suo suffragio, a detrimento della libertà individuale di voto. Si osserva, peraltro, come a diverse conclusioni si potrebbe arrivare se, per i capilista, fosse riservato un conteggio a sé, privo di interrelazioni con le altre candidature e tale da dar vita ad una sorta di classifica “avulsa”, per l’appunto, dei capilista, magari valorizzandosi maggiormente la figura, attualmente, per vero, un po’ sfocata, dei quattro candidati supplenti che assistono (al)le elezioni (ex art. 2, c. 10), con la previsione di un ticket tra un supplente (dello stesso sesso) col capolista e l’eventuale sostituzione di quest’ultimo, in caso, per l’appunto, di opzione per la propria elezione in un altro collegio elettorale.

Comunque sia, fa riflettere il fatto che lo stesso Giudice costituzionale, pur, come si è detto, evidenziandone le criticità, non abbia, poi, infine, proceduto – forse considerandone l’inidoneità di

¹⁵ Sul meccanismo per come previsto nel sistema elettorale precedente, cfr. G. GUZZETTA, *Un referendum elettorale per completare la transizione italiana* in *Rassegna parlamentare*, 2006, 961 e ss.

¹⁶ “Espulsione” che, peraltro, è stata considerata da una parte della dottrina l’«unica novità rilevante (estremamente positiva)» dell’[Italicum](#) (così S. CECCANTI in <http://www.c3dem.it/wp-content/uploads/2014/01/Guida-alla-lettura.pdf>).

¹⁷ Continua poi a valere per tutti i candidati indistintamente il divieto (come già oggi) di accettare la candidatura contestuale alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica e di essere inclusi in liste con diversi contrassegni nello stesso o in altro collegio.

¹⁸ Ad un tale riguardo, l’art. 85 del [Testo unico](#) (d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) recante le “norme per la elezione della Camera dei deputati” prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali, entro otto giorni dalla data dell’ultima proclamazione, dichiara alla Presidenza della Camera il collegio prescelto e che in mancanza di opzione si proceda mediante sorteggio.

per se sola a compromettere la sostanza del suffragio – a sollevare la questione dinnanzi a se stesso della possibilità di candidatura/opziona multipla, né tanto meno a dichiararne l'illegittimità in via consequenziale, lasciando (anche a questo riguardo) impregiudicata la situazione.

3. Norme sulla preferenza di genere e voto “misto” (blindato e preferenziale)

3.1. È ormai pacificamente riconosciuta l'attitudine delle norme sulla cd. “preferenza di genere”¹⁹, per loro stessa natura ed in maniera variabile a seconda delle diverse tecniche adottate, a conformare l'elezione (secondo quanto indicato, del resto, dalle stesse norme costituzionali: v. spec. gli artt. 51, e 117 Cost.) ...e d'altro canto, è unanimemente condivisa l'idea dell'imprescindibilità, per la caratterizzazione di un sistema come democratico, della garanzia circa la sussistenza di una qualche aleatorietà dell'elezione. Stando così le cose, le suddette norme potrebbero funzionare un po' come delle scatole, il cui contenuto concreto, però, deve poter essere scelto, in ogni caso, dagli elettori. In questo senso, il pensiero non può che andare, ancora, alla giurisprudenza costituzionale, ossia alla [sent. n. 4 del 2010](#), in cui, si badi, proprio avendosi a che fare con un meccanismo elettorale di riequilibrio di genere – la Corte ha messo in guardia sulla necessità che il legislatore non «prefiguri», «in qualche modo», «il risultato elettorale, alterando forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma».

Nella “[prima versione](#)” dell’*Italicum*, si era lamentata (anche nel dibattito parlamentare²⁰) non solo la sostanziale inattitudine a conseguire gli esiti voluti²¹, ma addirittura la possibile produzione di un effetto opposto rispetto a quello auspicato del riequilibrio di genere, considerandosi come, pure in presenza di una percentuale inusualmente alta di candidature femminili sarebbe, tuttavia, potuta uscirne un'assemblea composta in ampia parte di parlamentari del sesso opposto, nel caso in cui le candidate fossero state collocate agli ultimi posti delle liste (sicché se pure in quell'occasione i problemi non erano mancati, nondimeno, può dirsi che essi avessero toccato profili affatto diversi rispetto alla precostituzione dei risultati di voto).

Nell’*Italicum-bis* si è intervenuti con l'espresso intento di rimediare a un simile inconveniente, introducendosi norme meglio in grado di garantire il conseguimento dell'obiettivo. Per la precisione, da un lato, si continua a prevedere, “a pena di inammissibilità” della lista (v. l'art. 1, c. 1, lett. b) e l'art. 2, c. 9), che:

- nella successione interna delle liste nei collegi, i candidati debbano essere presentati in ordine alternato per sesso (in un tale riferimento alle liste e non all'elenco dei candidati è possibile dedurre, in via interpretativa, che l'ordine alternato includa pure il candidato capolista, anche se un elemento di tanto rilievo meriterebbe, ci pare, di essere meglio puntualizzato nella normativa).

Ma, dall'altro lato, la normativa risulta ora potenziata dalle ulteriori prescrizioni per cui:

- i capolista dello stesso sesso non possono eccedere il 60% del totale in ogni circoscrizione, “con arrotondamento all'unità più prossima”; e
- nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50%, “con arrotondamento all'unità superiore”.

Va inoltre ricordato che (ai sensi dell'art. 2, c. 11) anche

- l'elenco dei quattro candidati supplenti da allegare alla lista deve rispettare il principio di equilibrio di genere, dovendo a tal fine essere composto da due uomini e due donne.

¹⁹ In argomento la bibliografia è piuttosto vasta: v. per tutti CARLASSARE L., *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, 81 e ss.,

²⁰ Cfr., al proposito, partic. C. SICCARDI, *Italicum: lo scontro sulla parità di genere*, in <http://www.voxdiritti.it/?p=2624>.

²¹ Considerandosi come se si fosse conservata la *bad practice* di posizionare nelle prime posizioni candidati uomini, la presenza, ora, come si è visto, di una molteplicità di collegi porterebbe all'elezione, per lo più (solo) dei primi due candidati maschi della lista.

Nonostante la maggiore propensione del suddetto insieme di norme (rispetto quelle contenute nel testo licenziato dalla Camera dei deputati) al conseguimento dell'obiettivo del riequilibrio di genere non si rilevano comunque rischi effettivi di predeterminazione dei risultati (da parte di un simile meccanismo in quanto tale), la cui sussistenza, comportando la violazione dell'essenza stessa del voto, è certamente passibile di censura da parte del Giudice delle leggi.

3.2. Venendo ora ad esaminare, sul piano tecnico, il fondamentale profilo del voto individuale (in senso stretto considerato), nell'ottica, anche qui, di un non escludibile²² nuovo intervento della Corte costituzionale, è necessario appurare l'attitudine dell'*Italicum* ad evitare il (ri)presentarsi della circostanza (su cui è calata, per l'appunto, la scure della Consulta nella [sent. n. 1 del 2014](#)), per cui «*alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, [manchi] il sostegno della indicazione personale dei cittadini*». Una simile evenienza, infatti, coll'«*alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti*» ed «*[a]nzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente*», finisce, nel pensiero della [Corte costituzionale](#), per «*coarta[re] la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare*», ferendo, pertanto, «*la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione*», in contraddizione con lo stesso «*principio democratico*».

In quest'ottica, è possibile esplorare talune modifiche (almeno parzialmente) migliorative intervenute al Senato. In precedenza, infatti, era riproposto un voto unico, categorico, su liste blindate, seguitandosi, così, problematicamente²³ ad escludere «*ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti*», che continuava a dipendere in modo pressoché esclusivo «*oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa [...] che è sostanzialmente deciso dai partiti*».

Una tale “tentazione” non, è per vero, del tutto scomparsa nel testo in discussione, dato che i capilista continuano ad essere blindati e che, a seconda di come si metteranno le cose (si noti come, in modo per certi versi paradossale, in questo caso, l'attivazione in tutti e dieci i collegi a disposizione delle candidature multiple dei capilista potrebbe giocare a favore delle preferenze...), ampia parte dei seggi potrebbero venire assegnati “in automatico”, finendo per rendere poco più che simbolica la legittimazione (di quanto di poco e residuale resta) da parte del voto popolare... Inoltre, pure in un'ottica realistica, è difficile immaginare che, in ogni caso (quindi, anche se si fosse previsto un voto completamente preferenziale), i capilista (specie delle forze politiche maggiori) non verrebbero eletti... mentre di ciò beneficerebbe la resa della nostra forma di governo e con esso l'intero circuito democratico.

Comunque sia, si propone ora un sistema di voto “misto”, in parte, come si è appena osservato, blindato ed in parte preferenziale: oltre al voto di lista, infatti, agli elettori è data facoltà di esprimere (*ex art. 1, c. 1, lett. c*); e *art. 2 c. 4*) fino a due preferenze per candidati, non capilista, di sesso diverso, secondo l'ormai noto meccanismo della “doppia preferenza di genere” (rilevando, come si vedrà *infra*, al §6, le preferenze di voto, dall'assegnazione dei seggi ai secondi eletti in lista in poi).

Più precisamente, nella [proposta-bis](#) (v. il comma 20 dell'art. 2), si prevede che “l'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprim[a] il voto tracciando con la matita, sulla scheda, un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta” e che possa “anche esprimere uno o due voti di preferenza, scrivendo il nominativo del candidato prescelto, o quelli dei candidati prescelti, sulle apposite linee orizzontali” (v., *supra*, il “fac-simile”). Su questa base, si chiarisce, inoltre, opportunamente, che (v. il comma 21 dell'art. 2) se l'elettore

²² Sul tema della giustizia elettorale (con particolare riguardo alle problematiche relative all'accesso alla Corte costituzionale) prima della *sent. n. 1 del 2014*, si fa rinvio ai contributi contenuti nel volume curato da E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013.

²³ Cfr., ad es., sul punto, M. AINIS, [Italicum: bene, con due dubbi](#), in *ilCorriere.it* del 21 gennaio 2014; e G. AZZARITI, [Troppa continuità col Porcellum, la costituzionalità è a rischio](#), in *MicroMega-online* del 12 marzo 2014.

- traccia un segno sul nominativo del candidato capolista, senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima, si intende che abbia votato per la lista stessa;
- se traccia un segno su una linea posta a destra del contrassegno, senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima, si intende che abbia votato per la lista stessa; e, ancora,
- se esprime uno o due voti di preferenza, senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima, si intende che abbia votato anche per la lista stessa; mentre
- se traccia un segno sul contrassegno di una lista e scrive il nominativo di uno o più candidati sulle linee orizzontali poste a destra del contrassegno di altra lista o di altre liste, il voto è nullo; e, analogamente,
- se traccia un segno sul contrassegno di una lista e sul nominativo del candidato capolista di altra lista, il voto è nullo; e, ancora, che in caso di espressione della seconda preferenza (v. il comma 4 dell'art. 2) se l'elettore
- non sceglie un candidato di sesso diverso rispetto al primo, la medesima preferenza è nulla. Infine, è stabilito (v. il comma 21 dell'art. 2), in via residuale, che
- ogni altro modo di espressione del voto, determina la nullità del suffragio “nel caso in cui sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto”.

In un tale quadro, non privo per vero, di chiaroscuri, frutto del temperamento di interessi di parte, inclini a garantire una qualche certezza dei risultati, e valori di tipo democratico, legati all'esigenza di salvaguardare, comunque, una certa aleatorietà dell'esito stesso dipendentemente dalla scelta del corpo elettorale²⁴, ci pare, dunque, (più) improbabile (rispetto alla “[prima proposta](#)” di *Italicum*) che la Corte costituzionale possa non riconoscere l'idoneità, in qualche misura, dei profili di riforma (nel senso, come si è detto, di una maggiore valorizzazione della “personalizzazione” e della portata “preferenziale” del suffragio) del sistema di votazione, a (contro)bilanciare i profili, invece, di conservazione del precedente sistema di voto (bloccato), dichiarandone l'incostituzionalità per “irragionevolezza” o a motivo della violazione del contenuto essenziale del diritto fondamentale di voto²⁵. Mentre lo stesso giudice potrebbe decidere valorizzare quella propria giurisprudenza in cui ebbe “profeticamente” ad affermare che la circostanza che il legislatore abbia lasciato ai partiti il compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature non avrebbe leso in alcun modo la libertà di voto del cittadino, a condizione, però, che quest'ultimo restasse «*pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza*» (v. la [sent. n. 203 del 1975](#)).

II

IL SISTEMA DI ASSEGNAZIONE DEI SEGGI

4. Formula elettorale (proporzionale) e (eventuale) secondo turno (di lista)

4.1. Venendo all'esame della formula elettorale, tra le modifiche di maggior momento intervenute al Senato, v'è senz'altro la scelta – o, se si vuole, la “svolta”... – dell'abbandono di un

²⁴ Cfr., in argomento, già P. COSTANZO, *Riformare i riformatori?* in E. Cuccodoro (cur.), *Riforma di governo - riforma delle istituzioni*, Firenze, Nòccioli, 1983, 25 e ss.

²⁵ Per diverso profilo, potrebbe pensarsi che l'accostamento del voto blindato al voto preferenziale scontenterebbe sia chi delle liste blindate valuta positivamente l'idoneità a limitare in modo drastico la personalizzazione del conflitto elettorale (dato che questo verrebbe riaperto dal voto preferenziale), sia chi, invece, consideri la preordinazione degli eletti all'origine dell'aumento del livello di litigiosità, dal momento che accenderebbe lo scontro tra gli appartenenti alla medesima parte politica, tra i quali, in fondo, finirebbe per consumarsi la competizione (al fine di essere “meglio collocati” in lista) per l'accesso alla rappresentanza elettiva; sia, ancora di chi del voto preferenziale, a tacer d'altro, mette in luce la propensione a migliorare il risultato elettorale complessivo garantendo altresì, nel complesso, una maggiore coesione dei candidati intorno al programma del partito.

sistema incardinato sulla componente “coalizionale” (quale era quello contenuto nella “[prima versione](#)” dell’*Italicum*) a favore, invece, di un sistema (come quello dell’*Italicum-bis*) in cui, invece, un ruolo centrale è assegnato alle liste di partito in quanto tali (secondo quanto rileva sin già all’art. 1, c. 1, lett. da d) a f) della proposta).

Una tale mutazione genetica ha comportato il contestuale venir meno dello strampalato meccanismo delle soglie di sbarramento multiple (che costituiva un *unicum* nel panorama comparato), e del connesso “effetto fotografico”²⁶. Coerentemente è stata poi soppressa anche la previsione (tendente ad accentuare la convenienza delle forze politiche ad unirsi in coalizioni) dell’esclusione di tutte le liste che, andando da sole, non si fossero presentate in più “di un quarto dei collegi plurinominali”.

Eliminate dunque le soglie multiple, per accedere al riparto dei seggi è ora prevista (in linea, peraltro, con quanto comunemente accade nell’ambito di sistemi elettorali d’indole proporzionale) una soglia di sbarramento unica, a livello nazionale, del 3% “del totale dei voti validi espressi” (v. l’art. 2, c. 25). Dalla portata applicativa dello sbarramento continuano a rimanere estranee “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” (cd. “soglia salva-minoranze linguistiche”) ed il seggio della Valle D’Aosta.

Operativamente, è l’Ufficio centrale nazionale che individua le liste che hanno conseguito la soglia minima, a tal fine calcolando il totale dei voti validi espressi a livello nazionale (dato dalla somma dei voti validi conseguiti da tutte le liste in tutte le circoscrizioni) e la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno).

A questo punto, il computo dei voti esigerà un plurimo livello di calcolo (ora, però, non più, come avveniva nella “[prima versione](#)” dell’*Italicum*, a livello “di ciascuna coalizione di liste collegate” e “di ciascuna lista”, ma), per così dire “a imbuto”, dal livello territoriale più “alto” a quello più “localizzato” (cfr. *infra*, il §6).

4.2. Volendo concentrarci, per il momento, sul livello nazionale, una volta individuate le liste ammesse al riparto dei voti, l’Ufficio procede ad una prima ripartizione provvisoria dei seggi tra le liste sulla base dei voti ottenuti, applicandosi, a tal fine (come già era previsto nella [prima versione](#) dell’*Italicum*), la formula proporzionale dei quozienti interi e dei più alti resti²⁷.

Più nello specifico, l’Ufficio centrale individua la lista che ha ottenuto la maggior cifra elettorale nazionale, e verifica, contestualmente, se la sua cifra elettorale nazionale corrisponde ad almeno il 40% per cento del totale dei voti validi espressi. A questo punto,

- qualora la verifica abbia esito positivo, l’Ufficio accerta ulteriormente se tale lista maggioritaria, in base alla ripartizione provvisoria di cui s’è detto, ha conseguito almeno 340 seggi (pari al 55% dei seggi). Se risultasse non averli conquistati, alla stessa va attribuito il numero aggiuntivo di seggi necessario, comunque, per ottenerli;

alora, invece, la verifica abbia esito negativo, ossia nessuna lista abbia ottenuto il 40% dei voti, si procede ad un turno di ballottaggio fra le due liste più votate. Ed, infatti, sarà, questa volta, alla lista che risulterà vincente al secondo turno di voto che verranno assegnati i fatidici 340 seggi.

²⁶ Cfr, ad es., sul punto, R. BIN, G. PITRUZZELLA, «Ma quanti sbarramenti!», in *Diritto costituzionale*, XIV ed., 167.

²⁷ 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. Nelle operazioni di ripartizione dei seggi non sono calcolati i seggi spettanti alle circoscrizioni Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige, attribuiti con diverso sistema ai sensi delle disposizioni speciali del Titolo VI TU (cui si rinvia). Pertanto, ai fini delle operazioni descritte, nelle cifre elettorali nazionali delle liste non sono considerati i voti ottenuti dalle liste in queste due circoscrizioni.

Pertanto, a differenza della “[prima versione](#)” dell’*Italicum*, nella “[proposta-bis](#)” in discussione, soppresso l’elemento coalizionale, è sopravvissuta, come s’è appena accennato, la previsione per cui, nel caso di mancato conseguimento di una certa percentuale di voti da parte della lista vincente, debba svolgersi un turno di ballottaggio tra le due più votate. Si tratta, all’evidenza, di un doppio turno *sui generis*, che, diversamente da quanto avviene in genere in questo tipo di sistemi, si svolge su base nazionale (invece che a livello di singoli, molteplici, collegi elettorali), per l’individuazione della lista vincente (laddove di norma è tra candidature individuali che si svolge il confronto), ed in vigore del divieto di “ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione” (v. la lett. f) dell’art. 1) (possibilità, questa seconda, che, invece, caratterizza pressoché ovunque i sistemi a doppio turno).

Comunque sia, val la pena sin d’ora di osservare come l’applicazione congiunta (per vero, più unica che rara in ambito comparato) dei meccanismi del doppio turno di voto e del premio di maggioranza (su cui torneremo *infra*, al §5), tenda a conferire ad un sistema essenzialmente proporzionale ed inclusivo quale quello sin qui descritto, una torsione (più) maggioritaria e selettiva. Ciò che, in un’ottica pragmatica, può ritenersi idoneo ad amputare una delle principali censure formulate dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 1 del 2014](#): il fatto, cioè, che il premio, lungi dal costituire un semplice “correttivo”, avrebbe prodotto «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», dato che avrebbe finito per “rovesciare” «la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005» che era quella di «assicurare», secondo una logica proporzionale, «la rappresentatività dell’assemblea parlamentare».

È opportuno, peraltro, immediatamente considerare che il livello di selettività di un tale singolare congegno dipenderà da come si deciderà di comporre l’offerta elettorale (nulla impedendo, in particolare, di mettere mano a liste, per così dire, “pluripartitiche”). Inoltre, è possibile ritenere che esso impatterà sul formato politico forgiandolo non in senso bi-tripolare (e men che meno bipartitico), bensì, in una rinnovata direzione “centrista”, per cui si avrà un’imponente forza maggioritaria (quella, per l’appunto, che vincerà le elezioni) la quale (specie poi in presenza di un fronte non-maggioritario composito e frantumato), risulterà circondata da una molteplicità di forze di minoranza/opposizione (secondo l’efficace immagine del «gigante con tanti cespugli»²⁸).

Il fatto che poi, una volta assegnato il premio, per la (ulteriore) assegnazione dei seggi si dovrà procedere (cfr., *infra*, il §6) con criterio proporzionale, può render ragione di una considerazione del sistema alla stregua di un “maggioritario-proporzionale”, o, più precisamente, di un “supermaggioritario di lista-proporzionale tra le liste”

5. Premio di maggioranza (fisso), soglia dei voti (apparente) e quorum dei votanti (che non c’è)

5.1. Con la conferma, da parte dell’*Italicum-bis* del premio di maggioranza si confida, ancora una volta, nella capacità taumaturgica del meccanismo premiale (costituente già di per sé un *unicum* in chiave comparata) di rimediare agevolmente alle conseguenze della cronica debolezza della forma di governo italiana.

Delle problematicità che questo tipo di aspettativa presenta si è avuto modo altrove di portare l’attenzione e, pertanto, non torneremo qui sul punto²⁹, se non per osservare come, a dispetto della vigenza, ormai da tempo, di un simile congegno, non si sia tuttavia registrato un miglioramento apprezzabile, per il suo tramite, sul versante della tenuta e dell’efficienza dell’azione di governo. Il

²⁸ Si tratta dell’espressione utilizzata da A. POLITO, [Un gigante con tanti cespugli](#), in [Corriere.it](#) dell’8 aprile 2015

²⁹ Al riguardo, ancora L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., 446 e ss.

che, ci pare, nel giustificare la considerazione come di «un meccanismo demenziale³⁰», dovrebbe bastare, altresì, a persuadere che, in vista dell'obiettivo della “governabilità” (reputato, peraltro, «legittimo» dalla Corte, nella stessa [sent. n. 1 del 2014](#)), siano altri i versanti su cui soprattutto ed improrogabilmente intervenire, a partire, «per un'ovvia esigenza logica³¹», dalle riforme istituzionali (includendovi i regolamenti parlamentari), senza lasciare indietro nemmeno il delicato tema del ruolo, nel sistema costituzionale, dei partiti politici...³²; mentre al sistema di elezione dovrebbe domandarsi – e dal sistema di elezione dovrebbe pretendersi – semmai di dar forza al circuito democratico-rappresentativo, col garantire un'adequata rappresentatività dell'assemblea e, dunque, una congrua incidenza del voto individuale³³, sapendo funzionare, in ultima analisi, da “ponte di collegamento” tra istituzioni e società.

Vi è poi, quella problematicità, per così dire, “strutturale” del meccanismo premiale in quanto tale, data dal fatto che la sua applicazione finisce per lasciare ben poco al caso, assistendosi, in buona sostanza, ad una pianificazione *ex ante* della geografia politica delle Camere elettive (così, ad es., si sa già che in applicazione dell'*Italicum-bis* la Camera dei deputati risulterà sistematicamente composta da una maggioranza del 55% e da una opposizione del 45%) –, a detrimento dell'effettiva incidenza del voto individuale ed, in ultima analisi, dei reali rapporti di forza emersi dall'elezione. Né avrebbe molto pregio obiettare, trattandosi di un'ipotesi abbastanza remota, che, nel caso in cui una lista o coalizione abbia conseguito del tutto “naturalmente” più del 55% dei voti, anche il risultato non sarebbe alterato poiché il meccanismo premiale non opera più.



³⁰ Così G. SARTORI, [Legge elettorale, Sartori: «L'Italicum di Renzi è un pasticcio su un pasticcio, la minoranza diventa maggioranza»](#), in *IlMessaggero.it* del 21 gennaio 2014.

³¹ Così A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in *Riforme elettorali*, M. Luciani e M. Volpi (curr.), Roma-Bari, 1995, 129. È noto, del resto, come a livello regionale, la conformazione della “forma di governo” da parte degli statuti debba di necessità precedere quella del sistema di elezione da parte delle leggi elettorali regionali...nella consapevolezza, altrimenti del rischio di “disonie” tra i due fondamentali versanti ordinamentali.

³² Trattasi, del resto, a ben vedere, dei due principali “nodi” rimasti insoluti nel nostro sistema costituzionale dalla Costituente, sui cui la letteratura è assai copiosa (volendosi, *ex multis*, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., 501 e ss.). Ci si limita qui a considerare come un potenziamento sul suddetto versante si sia registrato a seguito del cumulo nelle mani dello stesso Matteo Renzi, della duplice carica di Segretario Nazionale del partito di maggioranza e di Presidente del Consiglio dei Ministri (a differenza di quanto avvenuto sotto i due “governi Prodi” e coi governi “Monti” e “Letta”), nell'ambito, per di più, di un governo per così dire “di partito”, in cui marginale risulta essere il ruolo svolto dalle altre forze politiche di maggioranza (a differenza, qui, anche, oltre agli esecutivi che si sono menzionati, dei quattro “governi Berlusconi”).

³³ Per una posizione decisamente negativa sull'*Italicum* a motivo, tra l'altro, della mancanza di «equilibrio tra rappresentanza e governabilità», col ritenere l'*Italicum* «tutto sbilanciato su quest'ultima», cfr. G. AZZARITI, [Troppa continuità col Porcellum, la costituzionalità è a rischio](#), cit.

5.2. Con più specifico riguardo al premio previsto dall'*Italicum-bis*, è possibile, comunque, rilevarne una maggiore linearità di funzionamento rispetto a prima, in ragione del venir meno della “dinamica degressiva” che caratterizzava il precedente meccanismo premiale, mirandosi ad assicurare, ora, in tutti i casi, il comporsi di una maggioranza parlamentare (di una certa consistenza) pari ad almeno 340 seggi.

Tuttavia, talune delle principali criticità che un siffatto congegno presentava nella precedente versione sono rimaste identiche anche dopo le modificazioni che ne son state fatte al Senato, sicché nella prospettiva di un eventuale sindacato di costituzionalità del sistema, si tratterà, particolarmente, di accertarne la ragionevolezza, avendo, la Corte, nella [sent. n. 1 del 2014](#), messo in guardia sul fatto che il «*sistema elettorale [...] pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole*».

Il riferimento va, in particolare, al fatto che i suddetti 340 seggi (pari, lo si ripete, al 55% dei seggi in palio) corrispondono, come s'è visto, all'ammontare dei seggi assegnati alla lista dimostratasi in grado di acquisire, sin già al primo turno e, pertanto, con le sole proprie forze, il 40% dei voti validi; la quale, dunque, sarebbe irrazionalmente ed ingiustamente penalizzata rispetto a chi lo stesso risultato se lo veda consegnato, in via del tutto artificiosa, a seguito del ballottaggio.

Proprio quest'ultimo rilievo getta luce sul vero e proprio *punctum dolens* di un tale meccanismo premiale: la mancata previsione, cioè, di una qualsiasi soglia di voti, anche e soprattutto, per così dire, “ai piani bassi” del sistema (proprio quelli, si badi, per i quali risulterebbe tanto più necessaria...), per cui come si diceva, per liste che restino anche ben al di sotto del 40% dei voti si rende comunque possibile acquistare l'accesso al ballottaggio e, ciò che più conta, per tramite di questo – dunque in via puramente matematica – al conseguimento del *quorum* necessario ad ottenere (il premio di) ben 340 seggi.

Una tale situazione, a cui in precedenza faceva forse da velo la componente “coalizionale”, ad oggi, in presenza di sole, singole, liste (di partito) rileva in tutta la sua problematicità, riportando alla mente, tra l'altro, un frangente drammatico della nostra storia elettorale e costituzionale, come il premio a favore della lista di maggioranza relativa previsto dalla “legge Acerbo” (il quale, peraltro, com'è noto, sarebbe potuto scattare solo col conseguimento della soglia al 25%...).

Il ricordo, poi, dell'insuccesso del premio previsto dalla cd. “legge truffa” del 1953, perché a nessuna forza politica riuscì di raggiungere la maggioranza (assoluta) dei voti necessaria a farlo scattare³⁴, porta a riflettere sul fatto che l'effettiva sussistenza di un premio dovrebbe implicarne anche la possibile “non attivazione”. Il premio, cioè, deve anche poter non scattare (essendo lecito pensare, in questi casi, ad un'applicazione residuale, ad es., del cd. *Consultellum*, o, comunque, di un metodo proporzionale puro, in grado al possibile di riflettere la volontà di voto espressa dagli elettori). Detto ancora altrimenti, non sembra possibile sostenere l'esistenza di quella “ragionevole soglia di voti minima” ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza – la cui mancanza, lo si rammenta, è stata alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge elettorale nella ridetta [sent. n. 1 del 2014](#) – in quei casi in cui di un simile meccanismo premiale è prevista sempre e comunque l'attivazione, avendosi, a ben vedere, in tali ipotesi, a che fare con una soglia – e con un premio – attribuiti *ex lege*.

È quanto avviene, per l'appunto, con riguardo all'*Italicum-bis*, in cui è (solo) attraverso la previsione legislativa del meccanismo del ballottaggio che, in via dunque del tutto artificiosa, vengono create le condizioni per il conseguimento – in ogni caso – da parte di chi vince, di una soglia di almeno il 50% dei voti (dato che, come si è detto, al secondo turno di voto partecipano due sole forze politiche, le quali si spartiscono il 100% dei voti). Così, se, ad es., nella situazione data, i

³⁴ Il mancato conseguimento, alle elezioni politiche del 1953, della suddetta “soglia” di voti da parte della coalizione politico-governativa di centro (basata sull'apparentamento tra la DC ed i tre partiti laici minori, alleati di governo: PRI, PSDI, PLI), formatasi nell'occasione al 49,2%, avrebbe decretato la fine di tale normativa, con la sua abrogazione e sostituzione ad opera della legge 31 luglio 1954, n. 615 di “ripristino” delle norme del testo unico del 1948 di stampo più schiettamente proporzionalistico.

migliori piazzati si collocassero ad esempio intorno al 10%, ne risulterebbe, alla fine, che una forza che ha dato prova di godere di un relativamente modesto *appeal* tra gli elettori, fruirebbe comunque del cospicuo bottino appena detto (del 55% dei seggi).

Pertanto, dato che nella sostanza, per dirla con la Corte, «*le disposizioni in esame*» continuano a non subordinare l'elargizione del premio al «*raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista*» – sembra difficile pronosticare un positivo superamento, da parte della normativa in discussione, di un eventuale sindacato di costituzionalità (senza che, peraltro, un'eventuale censura implichi necessariamente il travolgimento dell'intero impianto legislativo, che anzi, dovrebbe esser fatto dalla Corte al possibile salvo, come avvenuto nella [sent. n. 1 del 2014](#))...a meno che il Giudice costituzionale non decida di far proprio un approccio puramente formale alla questione, il quale, al momento di appurare la presenza della soglia, potrebbe portarla ad accontentarsi della vigenza di quel meccanismo di generazione fittizia, “per via legislativa”, di cui s'è detto, concludendo per l'infondatezza della questione.

Ad un tale esito potrebbe, peraltro, forse, giovare il precedente contenuto nella [sent. n. 275 del 2014](#)³⁵ (in cui la Corte, con riguardo, alla disciplina elettorale comunale, ha sostenuto la “non irragionevolezza” del premio di maggioranza e della «*conseguente alterazione della rappresentanza*», a motivo della sua funzionalità alle esigenze di governabilità, che nel turno di ballottaggio verrebbero «*più fortemente in rilievo*»). Anche se decisiva nel far propendere per l'incostituzionalità della norma potrebbe essere la constatazione di come, altrimenti, la Consulta finirebbe per contraddire se stessa, consentendo a quella compressione della «*rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.*» ritenuta, dallo stesso Giudice delle leggi, ancora da ultimo, “manifestamente irragionevole” (v. la ridetta [sent. n. 1 del 2014](#); ed inoltre, in senso analogo, già in precedenza, le sentt. [n. 15](#) e [n. 16 del 2008](#), nonché la [sent. 13 del 2012](#))³⁶.

5.3. La criticità da ultimo esaminata trascende, a ben vedere, il sistema elettorale in questione, per coinvolgere, più ampiamente, il meccanismo premiale di per se stesso considerato. Se, infatti, resta certamente valida l'idea, patrocinata dallo stesso Giudice costituzionale, della necessità, attraverso la fissazione di soglie, di porre un qualche limite alla possibilità di «*trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea*», ciò non toglie che è esclusivamente di “voti validi” che, in questi casi, si ragiona. Suffragi, questi, che potrebbero, pertanto, coincidere con un numero estremamente ridotto di votanti (ipotesi verosimile in presenza di un'alta percentuale di astensione); i quali, nondimeno, basterebbero a far scattare il meccanismo premiale (così, se, per ipotesi, nelle elezioni politiche italiane votassero solo 1000 persone, pari, all'incirca, allo 0,002% del corpo elettorale, ed il risultato fosse di 410 voti per una certa forza politica, 400 per un'altra e 190 per una terza, il premio scatterebbe comunque ed il vincente otterrebbe il 55% dei seggi...).

³⁵ Su cui, volendosi, L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in *Rass. Parl.*, 2015, 171 e ss.

³⁶ Nelle sopramenzionate decisioni la Corte ha infatti invitato, a più riprese, il legislatore affinché, attraverso la fissazione effettiva di una soglia, scongiurasse il rischio che il premio risultasse «*foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa*», consentendo «*ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi*», potendosi, altrimenti, «*verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume[rebbe] una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto*» (cfr., per un'analisi sul punto, G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, [Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza 1/2014](#), in *federalismi.it*, del 22 aprile 2014).

Se si porta questo tipo di logica alle estreme conseguenze, si può dire, finalmente, ancora con la Consulta, che è il «*meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza*» in quanto tale a «*determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)*», trattandosi di un congegno inidoneo per sua stessa natura e ragion d'essere a soddisfare l'esigenza «*che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi*». Il che, ci pare, risulta tanto più vero laddove all'assenza di soglie di voti validi si sommi la mancanza di *quorum* dei votanti che garantisca una certa condivisione – e, con essa, autorevolezza e credibilità – dell'iter che conduce all'attivazione del premio e, più ampiamente, allo stesso risultato elettorale, da parte della comunità politica di riferimento. Per cui anche a questo riguardo, se proprio si volesse far salvo il meccanismo premiale, sarebbe opportuno ed anzi necessario accompagnare la suddetta soglia dei voti validi con la previsione, altresì, di un *quorum* dei votanti (al cui mancato traguardo potrebbe conseguire, anche qui, un'applicazione residuale, ad es., del cd. *Consultellum*)³⁷.

6. Livelli (molteplici) di assegnazione (e traslazione) dei seggi e proclamazione degli eletti

6.1. Si diceva in precedenti paragrafi come nella “[proposta-bis](#)” di *Italicum* il conteggio si articola, per così dire, “ad imbuto”, nell'ambito cioè, di una molteplicità livelli “decrementi quanto ad ampiezza, tra i quali un ruolo centrale è svolto, come si è in parte anticipato dal (1) livello nazionale, anche se poi l'individuazione, in concreto, dei beneficiari dei seggi avviene ai successivi livelli, (2) circoscrizionale e (3) di collegi elettorali. A tutti questi vari livelli, al fine di operare concretamente il riparto dei seggi è prevista una dinamica indubbiamente macchinosa da descrivere (potrebbe dirsi “per progressive approssimazioni in senso proporzionale”) che, in sintesi estrema, vede, via via ad ogni livello (in senso decrementale), l'applicazione del criterio proporzionale e l'eventuale “aggiustamento” del riparto dei seggi che ne deriva, in modo tale da salvaguardare, al possibile, da un lato, il numero di seggi (cd. *magnitudo*) definita al momento del disegno delle circoscrizioni (v., *supra*, il §2) e, dall'altro, la volontà espressa dagli elettori espressa al momento del voto (v., *supra*, il §3).

Più nel dettaglio, è opportuno considerare come, a livello nazionale, una volta attribuiti i seggi del premio di maggioranza alla lista vincente al primo turno o a seguito del ballottaggio (v. *supra*, il §5), spetti ancora all'Ufficio centrale nazionale operare concretamente il riparto dei seggi fra le circoscrizioni stabilendo, innanzitutto, il numero di seggi spettanti alle liste a livello nazionale. A tal fine, esso calcola (il quoziente elettorale di maggioranza, derivante dalla divisione della cifra elettorale nazionale della lista di maggioranza per il numero di seggi ad essa attribuito e, corrispondentemente) il quoziente elettorale nazionale di minoranza, dato dalla divisione del totale delle cifre elettorali delle liste di minoranza per il numero di seggi rimasti da attribuire alle liste stesse. Esso procede, quindi, alla ripartizione dei tali seggi “residuali” tra le altre liste ammesse al

³⁷ Con apparente paradosso, non costituiscono la maggioranza gli ordinamenti che, ai fini della validità dell'elezione 37, richiedono che alle procedure di voto abbia preso parte un certo numero di “elettori” (c.d. “*quorum* dei votanti”), a garanzia della condivisione dell'iter che conduce al risultato elettorale di una certa parte della comunità politica di riferimento ed, in fondo, della stessa autorevolezza e credibilità dell'elezione. Più vasto è, infatti, l'assolvimento del *quorum* – in contesti, s'intende, dove sia garantita la libertà di voto –, e maggiore è la persuasione che alla scelta abbia contribuito la più ampia “volontà generale”; mentre più esso è basso, più elevato è il rischio che la scelta, presa da pochi, non rappresenti la volontà di tutti, fino a potersi proporre il c.d. “paradosso dell'uno determinante”, per cui, in linea teorica, anche un solo votante potrebbe essere decisivo ai fini dell'elezione ...

Tra le prime normative che si posero il problema deve certamente menzionarsi la legge elettorale francese del 1919 che, nel caso in cui il numero dei votanti in una determinata circoscrizione non superasse la metà degli iscritti, prescriveva che l'elezione dovesse ripetersi quindici giorni dopo (ex art. 13). Attualmente, le ipotesi di “*quorum* dei votanti” per le elezioni politiche, oltre ad essere, come si accennava, rare, possiedono di norma una portata parziale, come accade esemplarmente in Francia dove l'art. L 126 del *Code él.* (come inserito, da ultimo, dall'art. 1 della legge 11 luglio 1986, n. 86-825 40) solo per il conseguimento del seggio al primo turno richiede la partecipazione al voto di almeno un quarto degli iscritti nelle liste elettorali nel collegio di riferimento.

riparto “non vincenti”, rifacendosi, a tal fine, al metodo del quoziente, con riferimento, da un lato, al “numero di seggi pari alla differenza tra 618 e il totale dei seggi assegnati alla lista di maggioranza” e, dall’altro, al “quoziente di minoranza” testé menzionato (v. il c. 3 dell’art. 2).

Si noti, peraltro, come il *drafting* non del tutto perspicuo in punto di contabilizzazione dei risultati elettorali delle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta (in cui vengono assegnati 12 seggi “speciali”: 1 in VA ed 8 in collegi uninominali + 3 con metodo proporzionale in TAA) potrebbe far sorgere dei problemi in sede applicativa, col risultato di far mancare l’obiettivo dell’assegnazione di tutti i 630 seggi (fissati inderogabilmente dall’art. 56 della Costituzione). Il comma 6 dell’art. 83 dell’*Italicum-bis*, infatti, mentre si preoccupa di chiarire che i voti espressi in tali circoscrizioni debbono considerarsi in vista della verifica del raggiungimento della soglia di sbarramento e per l’individuazione della lista maggioritaria o delle liste ammesse all’eventuale ballottaggio, analogo zelo non pone con riguardo al loro conteggio nella successiva fase di assegnazione dei seggi, limitandosi, a questo riguardo, a prevedere che “Essi non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale”. Dal canto loro, le disposizioni specificamente dedicate (all’art. 2, c. 29 e ss.) ai sottosistemi di Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta, mentre prevedono che i seggi che le liste maggioritarie ottengono in tali circoscrizioni debbano essere detratti dai 340 seggi del premio, nulla dicono con riguardo ai seggi ottenuti dalle liste di minoranza nelle due regioni a disciplina speciale (segnatamente, non prescrivono che essi vadano defalcati dal totale dei 278 seggi destinati alle liste di minoranza). Su questa base, è stata gettata prontamente luce sulla possibilità che un’interpretazione strettamente letterale della normativa conduca a ritenere che i voti espressi nelle due circoscrizioni rilevino solo ed esclusivamente sul piano del sistema di votazione, ovvero con riguardo alle “modalità di considerazione dei voti delle due circoscrizioni con disciplina speciale nella determinazione delle cifre elettorali delle liste”, mentre gli stessi resterebbero estranei alle successive fasi di distribuzione dei seggi³⁸. Pertanto, tali 12 seggi “speciali”, dopo essere stati conteggiati ai fini di cui s’è detto, andrebbero trattati del tutto autonomamente rispetto ai $(618-340=)$ 278 seggi da elargire alle minoranze, con l’inammissibile fluttuazione (tra i 631 e i 640 seggi) dell’ammontare totale dei seggi di cui, deve e non può non essere composta la Camera dei Deputati³⁹.

Va dunque da sé che, onde evitare una simile evenienza, la normativa in questione necessiterà di una interpretazione costituzionalmente conforme, fondata sull’assunto che il menzionato comma 6 non riguardi il sistema di voto ma, piuttosto, l’intera fase di assegnazione dei seggi (calcolo della soglia e del premio, ovviamente, inclusi) e che, pur presupponendosi che per i seggi di Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta viga una disciplina speciale, essi vadano, comunque, contabilizzati nell’ambito dei seggi, rispettivamente, “di maggioranza” e “di minoranza”. Più precisamente, per non sforare il totale di seggi previsto dalla Carta, la contabilizzazione dei seggi “di maggioranza” e “di minoranza” dovrà essere effettuata nell’ambito, da un lato, di tali 12 “seggi speciali” e, dall’altro, degli altri $(630 \text{ totale} - 12 \text{ esteri} - 1 \text{ Valle d’Aosta} - 11 \text{ Trentino-Alto Adige} =)$ 606 “seggi ordinari” (v., *supra*, al §2 la 2^a tabella). A questo punto, l’effettiva assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta seguirà le “regole proprie” (stabilite dal comma 29 e ss. dell’art. 2 dell’*Italicum-bis*), in una sorta, analogamente a quanto avviene per i 12 “seggi esteri”, di “subclassifica”/assegnazione avulsa, idonea a mettere al riparo tali due “circoscrizioni speciali” da quanto avviene nel resto del territorio, per cui sarebbe in questo senso, che andrebbe intesa la disposizione più sopra richiamata che vuole che i voti espressi in tali circoscrizioni non concorrano

³⁸ Cfr. sul punto, L. SPADACINI, [L’Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell’applicazione della riforma](#), in [www.forumcostituzionale.it](#), 2015, spec. 5 e ss.

³⁹ Per la precisione (v., sul punto, L. SPADACINI, cit., 5 e 6), se tutti i nove candidati vincenti nei collegi uninominali fossero collegati alla lista di maggioranza a livello nazionale, si avrebbe $(340 \text{ seggi di maggioranza} + 278 \text{ di minoranza} + 1 \text{ di minoranza “speciale”} + 12 \text{ esteri} =)$ 1 solo seggio in esubero; mentre se la lista di maggioranza non vicesse in nessuno dei collegi uninominali ne conseguirebbe $(340 \text{ seggi di maggioranza, di cui 2 assegnati nella quota cd. di recupero del Trentino-Alto Adige} + 278 \text{ di minoranza} + 10 \text{ di minoranza “speciale”} + 12 \text{ esteri} =)$ un totale di 640 deputati.

“alla ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale” (v. il c. 6 dell’art. 83).

Comunque sia, va osservato come, una tale “ibridazione” del sistema presenti delle criticità di non trascurabile rilievo che vanno oltre l’interpretazione necessitata appena proposta (di cui, peraltro, la tecnica redazionale messa in campo può dirsi forse spia e riflesso). Ci si riferisce, in particolare, al fondamento costituzionale in grado di giustificare il descritto regime elettorale speciale di queste due Regioni (anche) rispetto alle altre Regioni a statuto speciale, nonché in considerazione del più ampio quadro di tutela delle minoranze linguistiche (ai sensi della [legge 15 dicembre 1999, n. 482](#)); si pensa, inoltre, per diverso ma connesso profilo, al (per certi versi, come s’è visto) analogo trattamento riservato a tali “seggi speciali” rispetto ai “seggi esteri”, mancando, nella Carta, per i primi, previsioni analoghe a quelle stabilite per i secondi (v. spec. il 2° comma dell’art. 56 della Costituzione)⁴⁰.

D’altro canto, queste due regioni potrebbero lamentare un’indebita violazione della propria autonomia da parte del legislatore statale, a motivo del suddetto obbligo di collegamento delle proprie liste con le altre in sede nazionale, e, più in generale, a causa delle innovazioni rispetto a quanto stabilito dal [Testo unico](#) recante le “norme per la elezione della Camera dei deputati”. Mentre proprio il collegamento tra le liste di candidati “speciali” ed “ordinarie” potrebbe essere all’origine di una particolare ipotesi di “voto multiplo” se si dovesse appurare l’(ulteriore) incidenza dei voti espressi in tali circoscrizioni oltre che per l’assegnazione dei propri seggi (in applicazione delle proprie regole), altresì, sul calcolo dei quozienti elettorali di maggioranza e di minoranza sul piano nazionale (si ricordi, peraltro, come sia la stessa normativa a prevedere che essi debbano essere contati per il traguardo della soglia del 3% e per l’assegnazione del premio di maggioranza a livello nazionale).

E’ difficile pensare che, se mai la questione dovesse essere portata alla sua attenzione, la Corte costituzionale possa soprassedere a tali e tante criticità. Mentre sarebbe consigliabile porvi tempestivo rimedio, anche, se del caso e per quanto possibile, in sede attuativa (nonché, nel dar seguito alla delega al Governo prevista dall’art. 4 per la determinazione dei collegi plurinominali).

6.2. Al fine di proseguire idealmente nel percorso applicativo della formula elettorale, si deve ora considerare come, una volta compiuta l’assegnazione dei seggi alle liste a livello nazionale, l’Ufficio centrale nazionale debba procedere alla ripartizione dei seggi nelle varie circoscrizioni (v. il c. 25 dell’art. 2), in proporzione al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in una determinata circoscrizione (qui, come si è detto, le circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta fanno sistema a sé...), in modo tale, da rispettare al possibile quanto stabilito al momento del disegno della componente circoscrizionale stessa (v. *supra*, il §2).

A tal fine, in ciascuna circoscrizione l’Ufficio centrale nazionale determina, per ogni lista, un “indice proporzionale di lista” (che, in pratica, rappresenta la quota di seggi spettante in quella determinata circoscrizione alla lista, sulla base dei seggi ad essa assegnati in sede nazionale), dividendo la cifra elettorale circoscrizionale della lista per il quoziente elettorale nazionale della lista medesima, a sua volta ottenuto, quest’ultimo, dalla parte intera della divisione della cifra elettorale nazionale della lista per il numero di seggi ad essa assegnato in sede nazionale. Sulla base di tutti i vari “indici proporzionali di lista” è possibile quindi determinare un “indice complessivo circoscrizionale” di tutte le liste (costituito dalla somma degli indici proporzionali di lista). A questo punto, avendosi la disponibilità dei singoli “indici proporzionali di lista”, dell’“indice complessivo circoscrizionale delle liste”, e del “totale di seggi spettanti a tutte le liste nella circoscrizione”

⁴⁰ Può pensarsi dunque che sia stato proprio il fatto che il 2° comma dell’art. 56 della Costituzione stabilisce che il “numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero”, senza nulla dire di più a portare il legislatore a fissare (v. *supra*) a 618 (e non a 606) il totale dei seggi da assegnare (v. il c. 3 dell’art. 2).

mettendo in rapporto tra loro (con una semplice proporzione) questi dati è possibile calcolare i “seggi spettanti a ciascuna singola lista”⁴¹.

Il passo successivo è di accertare se la somma dei seggi assegnati alle liste in tutte le circoscrizioni corrispondono o se, invece, la lista abbia ottenuto più seggi (lista eccedentaria) o meno seggi (lista deficitaria) di quelli alla medesima attribuiti a livello nazionale. In questa seconda evenienza la soluzione adottata riprende, fatte tutte le differenze del caso, il metodo “della più alta media”, per cui per approssimazioni successive si procede ad individuare il risultato “ottimale” (quello, cioè, che consente di attribuire i seggi in palio distortendo “al minimo” i rapporti di forza tra liste, pur, va detto, con tutte le imprecisioni del caso, in ragione della “forza dei numeri”, la quale però, essendo cieca, è anche imparziale, potendo giocare indifferentemente a favore o contro questa o quella forza politica).

Su questa base (secondo una dinamica destinata a replicarsi, pur con alcune non trascurabili, differenze, come si vedrà, a livello di collegio) l’Ufficio centrale opera, dunque, la “correzione” delle assegnazioni effettuate. A tal fine, si inizia dalla lista con il maggior numero di seggi eccedenti, e, in caso di parità, da quella con la maggior cifra elettorale nazionale, e si procede alla sottrazione dei seggi eccedenti nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le minori parti decimali dei quozienti di attribuzione, assegnandoli, nella medesima circoscrizione, alle liste deficitarie per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione non hanno dato luogo all’assegnazione di un seggio. Qualora, poi, nella medesima circoscrizione due o più liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio è attribuito alla lista con la più alta parte decimale del quoziente non utilizzata o, in caso di parità, a quella con la maggiore cifra elettorale nazionale.

A questo punto, secondo la riformulazione proposta al Senato, prima di applicare meccanismi comportanti lo slittamento del numero di seggi attribuiti (nelle precedenti fasi della procedura) alle liste ed alle circoscrizioni (fatte salve, si badi, le due circoscrizioni “speciali”), si deve tentare al possibile di effettuare la compensazione nell’ambito delle medesime liste e circoscrizioni. In quest’ottica, dunque, si prevede che nel caso in cui non sia possibile attribuire il seggio sottratto alla lista eccedentaria nella medesima circoscrizione, in quanto non vi siano liste deficitarie con le parti decimali dei quozienti inutilizzate, l’Ufficio centrale debba proseguire, per la stessa lista eccedentaria, nell’ordine dei decimali crescenti, fino ad individuare un’altra circoscrizione in cui sia possibile sottrarre il seggio alla lista eccedentaria e assegnarlo alla lista deficitaria nella medesima circoscrizione. E’ a questo punto che, nell’ipotesi in cui non si sia ancora riusciti ad effettuare la compensazione, si applica la “norma di chiusura”, che prevede che i seggi vengano sottratti alla lista eccedentaria nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le minori parti decimali dei quozienti e che vengano assegnati alla lista deficitaria nelle altre circoscrizioni in cui abbia le maggiori parti decimali dei quozienti inutilizzate.

6.3. Completata la procedura pure a livello circoscrizionale, il metodo di riparto dei seggi nei vari collegi plurinominali, la cui applicazione è affidata (non più all’Ufficio centrale ma) ai vari Uffici centrali circoscrizionali, mutua per la più gran parte quello sopra descritto per la ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni, potendosene omettere, dunque, la ripetizione (v. il c. 25 dell’art. 2). La differenza di rilievo, che, per ciò stesso, merita, invece, una qualche attenzione, la si deve alla riformulazione del testo proposta dal Senato, e concerne il sistema di compensazione fra liste eccedentarie e liste deficitarie nella ripartizione dei seggi spettanti alle liste di minoranza. Si tratta,

⁴¹ I seggi che eventualmente residuano da assegnare sono attribuiti in ciascuna circoscrizione alle liste 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. Al fine del calcolo degli indici di cui sopra, il quoziente elettorale nazionale è unico per tutte le liste nel caso in cui non si sia dato luogo all’attribuzione del premio di maggioranza. Nel caso in cui, invece, sia stato assegnato il premio di maggioranza, gli indici proporzionali di cui sopra sono calcolati utilizzando il quoziente elettorale nazionale di maggioranza per la lista maggioritaria e il quoziente elettorale nazionale di minoranza per le altre liste.

dunque, prima di tutto (v. l'art. 2, c. 1, n. 4) di accertare se il numero di seggi assegnati nei vari collegi a ciascuna delle liste di minoranza corrisponda o se, invece, le liste abbiano ottenuto più seggi (liste eccedentarie) o meno seggi (liste deficitarie) di quelli alle medesime attribuiti a livello circoscrizionale. In questo secondo caso, l'Ufficio determina la lista che ha il maggior numero di seggi eccedentari e, a parità di questi, la lista che tra queste ha ottenuto il seggio eccedentario con la minore parte decimale del quoziente; sottrae, quindi, il seggio a tale lista nel collegio in cui è stato ottenuto con la minore parte decimale dei quozienti di attribuzione e lo assegna alla lista deficitaria che ha il maggior numero di seggi deficitari e, a parità di questi, alla lista che tra queste ha la maggiore parte decimale del quoziente che non ha dato luogo alla assegnazione di seggio: il seggio è assegnato, quindi, alla lista deficitaria nel collegio plurinominale in cui essa ha la maggiore parte decimale del quoziente di attribuzione non utilizzata. Tali operazioni sono ripetute, dunque, in successione, sino alla assegnazione di tutti i seggi eccedentari alle liste deficitarie.

E' noto, peraltro, che i meccanismi di compensazione di cui s'è detto, come spesso accade quando si tratta di contemperare interessi vari e confliggenti, siano stati e siano tutt'ora oggetto di discussione. Al meccanismo previsto nella [prima versione](#) di *Italicum* va riconosciuto l'intento di aver mirato a salvaguardare al possibile il riparto dei seggi operato al momento del disegno dei collegi e delle circoscrizioni; nondimeno, un simile obiettivo veniva ricercato con l'applicazione di un meccanismo di sottrazione dei seggi alle liste eccedentarie (in genere, le più forti) a beneficio di quelle deficitarie (di norma, le meno forti) che rendeva possibile ed anzi probabile, specie per le liste più deboli "pescare" i seggi mancanti dove le liste eccedentarie esibivano la parte decimale più piccola, e non dove le liste deficitarie medesime presentavano la parte decimale maggiore, con una certa indifferenza, dunque, dei risultati di voto ottenuti nei diversi territori (cd. "*flipper*"), con tutte le incongruenze del caso (sino, al limite di attribuire alle liste più deboli alcun seggio, a motivo dell'impossibilità, per le stesse, di ottenere seggi attraverso i resti più alti, o, men che meno, grazie ai quozienti interi).

Al Senato, come si diceva, il meccanismo è stato modificato, con l'introduzione della cd. norma *antiflipper*", con cui, al fine di scongiurare la possibilità di procedere all'assegnazione di seggi a determinate liste in collegi in cui queste presentavano risultati peggiori (rispetto ad altri collegi) è stata stabilita la cessione del seggio da parte delle liste eccedentarie nei collegi dove hanno la parte decimale minore, ed il loro acquisto, d'altra parte, da parte di quelle deficitarie nei collegi in cui queste presentano la parte decimale maggiore. Detto altrimenti, in base alle nuove regole, la lista eccedentaria (quindi quella che ha raccolto più voti) è tenuta a cedere il seggio a quella deficitaria (quindi quella più debole) dove questa ha ricevuto più consensi.

In questo modo si è ricondotta la normativa ad una maggiore coerenza, continuando però a scontarsi la possibilità che, fermo restando, tendenzialmente, il numero dei seggi attribuiti a livello di circoscrizione, il numero di seggi complessivamente assegnati nei vari collegi risulti variabile. Ma del resto, è nella fisiologia dei sistemi elettorali (si direbbe, anche qui, "nella forza dei numeri") che, nel momento in cui si scelga di operare il conteggio ad un più alto livello – sia esso a livello circoscrizionale o, a maggior ragione, nazionale – si possa e si debba accettarne le implicazioni ai livelli più bassi, anche se queste comportino un rimescolamento della carte in tavola (anche a scapito, in qualche misura, della "conoscibilità", da parte degli elettori, degli esiti del proprio suffragio) ...almeno sino a quando ciò non vada a detrimento dell'imparzialità dell'elezione.

Ad ogni modo, concluse le operazioni di attribuzione dei seggi nei collegi, le assegnazioni alle liste sono definitive e l'Ufficio centrale circoscrizionale procede alla proclamazione degli eletti. E' a questo punto che rilevano (anche) le preferenze espresse dagli elettori, dato che (secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera g) della [proposta-bis](#) di *Italicum*), in ciascun collegio lo stesso Ufficio proclama eletti "fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima i candidati capolista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze"⁴².

⁴² Nell'ipotesi in cui in un collegio non sia possibile assegnare un seggio ad una lista perché la lista stessa ha esaurito il numero di candidati, l'Ufficio centrale circoscrizionale assegna il seggio 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 residui ancora un qualche seggio da attribuire alla lista, l'Ufficio lo assegna in un altro collegio della medesima circoscrizione in cui la lista stessa abbia la maggior parte decimale del capolista e poi i candidati in ordine di preferenze ottenute. Se, poi, 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. In tutte le operazioni in caso di parità della parte decimale, si procede mediante sorteggio (v. il c. 25 dell'art. 2).