



**Riflessioni preliminari sulla legge elettorale n. 165 del 2017: le peculiarità del
procedimento elettorale e l'incidenza sull'assetto partitico fra questioni vecchie e
nuove***
di
Fabrizio Politi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La nuova legge elettorale. I punti salienti della legge n. 165 del 2017 e le peculiarità del meccanismo di conversione dei voti in seggi. - 3. La giurisprudenza costituzionale in materia di legislazione elettorale. I principi posti dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. - 4. Disciplina elettorale, sistema dei partiti politici e forma di governo. - 5. Considerazioni conclusive. Il dibattito sulla legge elettorale come epifenomeno della crisi della rappresentanza politica.

1. - Introduzione.

La riflessione che ruota attorno alla legislazione elettorale si presenta sempre particolarmente complessa in ragione, oltre che delle peculiarità della concreta disciplina elettorale¹, della inevitabile incidenza della stessa sull'assetto partitico e sulle dinamiche della forma di governo².

* Il presente contributo costituisce l'approfondimento e la rielaborazione della Relazione presentata al Convegno "Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche", Università degli studi di Cassino, 12 gennaio 2018.

* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi dell'Aquila

1 Sui sistemi elettorali v. D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970; S. Rokkan, *I sistemi elettorali*, in Id., *Cittadini, elezioni, partiti* (1970), Bologna, 1982; G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, in G. Amato - A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1986, pag. 339 ss.; M. Luciani, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991; G. Pasquino, *I sistemi elettorali* (1997), Il Mulino, Bologna, 2006; R. D'Alimonte - C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008; T.E. Frosini, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, 749, evidenza che «i sistemi elettorali sono (anche) dei sistemi istituzionali che organizzano l'esercizio della sovranità popolare, perché la qualità di quest'ultima dipende (anche) dalle modalità istituzionali attraverso la quale essa può manifestarsi; ed è attraverso il sistema elettorale che si costituiscono delle regole e delle procedure che ordinano la scelta dei

Con riguardo specifico alla nuova legge elettorale (legge n.165 del 2017) molteplici sono le questioni che si pongono all'attenzione dello studioso³.

titolari di cariche pubbliche da parte dei membri di una comunità»; F. Clementi, *Vent'anni di legislazione elettorale in Italia (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 557 ss.; G. Di Plinio, *Costituzione economica e sistema elettorale*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2016; G. Tarli Barbieri, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017, 903 ss.

2 L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 1970. Più in generale in dottrina v. M. Oliviero – M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007; M. Volpi - M. Luciani, *Riforme elettorali*, Bari, 1995; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011; M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991; M.S. Piretti, *La legge truffa, Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, 2003; G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006; M. Cosulich, *Sistemi elettorali (Italia)*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, Torino, 2010; V. Baldini, *La sent. n. 1 del 2014 della Corte costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*; M. Volpi, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *costituzionalismo.it*, M. Villone, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, *ibidem*; R. D'Alimonte, *La svolta del '93 ora è completa*, in *Il Sole24Ore*, 5 maggio 2015, pag. 9; A. Saitta, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Riv. Aic*, 2/2015; V. Tondi della Mura, *La fiducia e l'Italicum: dal "primato della politica" al "primato dei meccanismi elettorali"*, in *Osservatorio Aic*, maggio 2015; O. Massari, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. Volpi (a cura), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, 108ss.

3 Sulla legge n. 165 del 2017 v.: V. Baldini, *Il legislatore (elettorale) "impenitente" ...*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2018; A. Bonomi, *Il principio di "neutralità" e la legge elettorale*, *ibidem*; M.C. Carbone, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, *ibidem*; S. Schettino, *Rosatellum bis: continuità e discontinuità della disciplina elettorale tra discrezionalità del legislatore e (problematica...) coerenza costituzionale*, *ibidem*; A.M. Nico, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, *ibidem*; V. Tondi della Mura, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, *ibidem*; A. Gusmai, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, *ibidem*; P. Pulsoni, *Note a margine della nuova legge elettorale c.d. Rosatellum bis (legge 3 novembre 2017 n. 165)*, *ibidem*; G. Luchena, *La c. d. "legge Rosato" e il "decisore decisivo"*, *ibidem*; G. Ferri, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017/3; P. Maddalena, *Sovranità popolare e legge elettorale "rosatellum"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017, p. 4 ss.; N. Lupo, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, 22 novembre 2017; A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Rivista Aic*, fasc. n. 3/2017, 26 ottobre 2017; G.M. Salerno, *Ecco perché la Consulta boccherà anche questa legge elettorale*, in *www.ilsussidiario.net*, 15 ottobre 2017; F. Sgrò, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, fasc. 3/2017; M. Luciani, *Democrazia a rischio, ecco perché*, in *www.sussidiario.net*, 16 febbraio 2018, secondo cui l'assenza di voto disgiunto determina per l'elettore "una limitazione del suo potere di scelta. La logica del collegio uninominale è quella di esaltare la qualità dei candidati. Ma se l'elettore, attratto da un certo candidato, è costretto a prendere tutto il pacchetto, candidato uninominale e candidati di lista, secondo me c'è una seria limitazione del suo potere di scelta"; C. Fusaro, *Il progetto Rosato-Fiano approvato dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 2017*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2017; S. Ceccanti, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; B. Caravita, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; L. Spadacini, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*.

La prima domanda che viene spontaneo porsi (alla luce di quanto avvenuto in Italia negli ultimi anni) è se tale disciplina sia adeguata alla Costituzione e in particolare se sia conforme alle indicazioni prospettate dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Queste pronunce infatti compiono affermazioni importanti (e su cui la dottrina molto si è soffermata in questi ultimi anni) circa i requisiti che la legge elettorale del Parlamento deve soddisfare.

La seconda domanda da porsi è quella relativa al rimodellamento del sistema politico-partitico. Quest'ordine di riflessione conduce ad approfondire la questione relativa alla funzione delle leggi elettorali e cioè se le stesse abbiano una funzione conformativa (e dunque siano destinate a dare esse "una forma" all'assetto politico-partitico) oppure se le leggi elettorali debbano essere costruite seguendo l'esistente strutturazione del sistema politico-partitico (e dunque siano chiamate a rispecchiare il quadro politico-partitico vigente).

Altra questione, connessa alla precedente, attiene alla incidenza della legge elettorale sulle dinamiche della forma di governo (ed in particolare sulle dinamiche della forma di governo parlamentare) ed alla capacità della stessa di coniugare le esigenze della stabilità dell'esecutivo con la necessaria rappresentatività dell'organo parlamentare (ed in questo ambito si ripropone la tensione fra governabilità e rappresentanza).

Sullo sfondo di tali problematiche si pone, più in generale, la riflessione sul ruolo dei partiti politici nella democrazia e, in misura ancora più generale, sul "senso", sul significato stesso della democrazia.

2. - La nuova legge elettorale. I punti salienti della legge n. 165 del 2017 ed in particolare le peculiarità del meccanismo di conversione dei voti in seggi.

La nuova legge elettorale (legge 3 novembre 2017, n. 165) introduce, sia per la Camera dei deputati che per il Senato della Repubblica, un peculiare sistema che possiamo definire "misto" e che incrocia e mescola caratteri tra loro eterogenei ed in

Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato, 19 ottobre 2017, in Nomos leattualità del diritto, n. 3/2017; C. Mirabelli, Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto delle polemiche politiche), in Federalismi.it, 25.10.2017; S. Vassallo, Rosatellum, i numeri lo dimostrano: con il 38-39% una maggioranza è possibile, in La Repubblica, 11 gennaio 2018; B. Caravita, E che Germania sia!, in Federalismi.it, n. 12/2017.

genere presentati come differenti se non proprio antitetici (collegio uninominale e collegio plurinominale, formula maggioritaria e formula proporzionale, ecc.). In via estremamente sintetica, le principali caratteristiche della nuova legge possono essere così raggruppate:

1) assegnazione dei seggi (sia alla Camera dei deputati che al Senato) per circa un terzo mediante collegi uninominali con formula maggioritaria (seggio assegnato al candidato che ottiene il maggior numero di voti) e per i restanti due terzi secondo metodo proporzionale mediante collegi plurinominali (ottenuti unendo collegi uninominali contigui);

2) possibilità per i partiti politici di partecipare alle elezioni o con singole liste o in coalizioni di liste;

3) non possibilità di voto disgiunto per l'elettore fra collegio uninominale e collegio plurinominale⁴;

4) previsione di soglie di sbarramento di livello nazionale (3% per le liste e 10% per le coalizioni; per il Senato, il 20% a livello regionale);

5) possibilità di pluricandidature (senza possibilità di opzione per il candidato plurieletto, prevedendo la legge il relativo criterio di scelta)⁵;

6) norme peculiari per il Trentino Alto Adige, per la Val d'Aosta e per la circoscrizione estero.

Come detto, la legge n. 165 del 2017 si caratterizza per la singolare commistione cui essa dà vita fra elementi tendenzialmente contrapposti (formula elettorale maggioritaria e formula elettorale proporzionale; collegio uninominale e collegio plurinominale) la bontà dei cui esiti sarà tutta da misurare in base alle "prestazioni" che tale legge saprà assicurare ed alla capacità di durata della medesima (giacché da più parte degli schieramenti politici attuali si registrano critiche nei confronti di tale disciplina elettorale).

4 La legge specifica che la scheda reca i nomi e cognomi dei candidati nel collegio uninominale, scritti entro un apposito rettangolo, sotto il quale è riportato, entro un altro rettangolo, il contrassegno della lista cui il candidato è collegato. A fianco del contrassegno, nello stesso rettangolo, sono elencati nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominale secondo il rispettivo ordine di presentazione.

5 In caso di pluricandidature è previsto che il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale, mentre il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale.

Ma, per comprendere appieno le scelte contenute nella legge n. 165/2017, appare necessario ricordare l'andamento della XVII legislatura (avviatasi nel 2013 con l'applicazione della legge n. 270 del 2005 poi dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014) e dall'inizio della quale (basti ricordare quanto affermato dal Presidente Napolitano nel messaggio al Parlamento, il 22 aprile 2013, nel giorno del giuramento in occasione della sua rielezione) viene riconosciuta da più parti la necessità di riforme istituzionali ivi compresa la modifica della legge elettorale⁶. E' in questo quadro che, in virtù del c.d. "Patto del Nazareno", nascerà, nei primi mesi del 2014, il progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi (basato sull'introduzione di un bicameralismo imperfetto e su un rafforzamento dell'esecutivo) ed una nuova legge elettorale (c.d. Italicum, legge n. 52 del 2015). L'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 (che ha bocciato la riforma costituzionale approvata dal Parlamento) e la dichiarazione di incostituzionalità dei punti salienti della legge elettorale n. 52 del 2015 (sentenza n. 35 del 2017) hanno imposto alle forze politiche, nell'ultimo anno della legislatura, di addivenire ad un accordo per l'introduzione di una nuova legge elettorale, giacché, in conseguenza delle dichiarazioni di incostituzionalità contenute nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, rimanevano in vigore due leggi elettorali differenti fra Camera dei deputati (legge n. 52 del 2015 come risultante in seguito alla sent. n. 35 del 2017) e Senato della Repubblica (legge n. 270 del 2005 come risultante dopo la sent. n. 1 del 2014). Ed infatti la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017 concludeva la propria motivazione indicando la necessità di un intervento legislativo sulle discipline elettorali di Camera e Senato, volto appunto a "non ... ostacolare la formazione di maggioranze omogenee". È appunto in questo quadro che si registra la nascita della attuale legge elettorale (c.d. Rosatellum-bis)⁷.

6 Da ricordare anche la nomina (il 30 marzo 2013), sempre da parte del Presidente Napolitano, del "Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali" (cosiddetti "saggi") il cui rapporto venne consegnato il successivo 12 aprile, nonché la nomina della "Commissione dei saggi" da parte del Governo guidato da Enrico Letta.

7 Bisogna infatti ricordare che nel mese di giugno 2017 naufragò alla Camera l'accordo raggiunto sul primo Rosatellum. Su quel progetto v. V. Baldini, *Tanto per capirci di cosa parliamo: modello elettorale tedesco e acconciamenti all' italiana*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2017.

Come anticipato, la legge n. 165 del 2017⁸ introduce un sistema misto che prevede l'assegnazione di circa un terzo dei seggi mediante collegi uninominali con l'assegnazione del seggio alla lista o alla coalizione che abbia raggiunto il maggior numero di voti, e l'assegnazione con sistema proporzionale dei restanti due terzi dei seggi mediante collegi plurinominali, composti mediante l'unione di più collegi uninominali contermini, mediante liste bloccate. Ed il sistema è "misto" (potrebbe dirsi "intrecciato") perché, non solo basato sulla contemporanea esistenza di un metodo maggioritario e di un metodo proporzionale, ma perché, sia dal punto di vista della assegnazione del voto da parte dell'elettore (non essendo prevista la possibilità di voto disgiunto), sia dal punto di vista della "costruzione" dei collegi uninominali e plurinominali (essendo questi formati mediante l'unione di collegi uninominali contigui), si registra appunto un profondo intreccio fra strumenti e concetti tendenzialmente giustapposti. A questo quadro, già complesso, bisogna aggiungere che, per l'assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali, il calcolo dei voti avviene dapprima a livello nazionale per poi essere "riproiettato" a livello locale⁹.

Con riguardo al sistema di elezione della Camera dei deputati, l'art. 1 della legge n. 165 del 2017 suddivide¹⁰ il territorio nazionale in 231 collegi uninominali ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione¹¹. Per l'assegnazione degli altri seggi, ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti

8 La legge n. 165 del 2017 è composta di sei articoli: l'art. 1 ridisciplina la normativa elettorale concernente la Camera dei deputati introducendo le relative modifiche al Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati (D.P.R. n. 361 del 1957), a sua volta oggetto di modifiche da parte di tutte le leggi elettorali succedutesi negli anni successivi; l'art. 2 introduce le modifiche al sistema di elezione del Senato della Repubblica (apportando modifiche al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533); l'art. 3 conferisce al governo delega per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali (delega esercitata con il decreto legislativo n. 189 del 2017); l'art. 4 (rubricato "Elezioni trasparenti") pone norme circa la pubblicità di alcune informazioni sui partiti politici; l'art. 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria e l'art. 6 le disposizioni transitorie e finali.

9 Bisogna inoltre ricordare che la nuova legge elettorale (che introduce anche una specifica clausola sulla rappresentanza di genere) contiene specifiche norme relative alla Val d'Aosta, al Trentino Alto Adige e alla circoscrizione Estero.

10 Salvi i seggi assegnati alla circoscrizione estero.

11 Se la delimitazione dei collegi è assegnata ad un successivo decreto legislativo (n. 189 del 2018), l'art. 1 afferma già che la circoscrizione del Trentino Alto Adige è ripartita in sei collegi uninominali e quella del Molise in due collegi uninominali.

dall'aggregazione di collegi uninominali contigui "in modo che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto"¹².

Affermato il principio che nessun candidato può presentarsi con diversi contrassegni nei collegi plurinominali o uninominali ("a pena di nullità") e non si può essere candidati contemporaneamente alla Camera deputati e al Senato della Repubblica, si riconosce la possibilità di pluricandidature fino a un massimo di cinque collegi plurinominali (mentre nessuno può essere candidato in più collegi uninominali, ma il candidato in un collegio uninominale può essere candidato con il medesimo contrassegno in altri collegi plurinominali fino a un massimo di cinque). Il candidato nella circoscrizione estera non può essere candidato in alcun collegio uninominale o plurinomiale del territorio nazionale

Con riguardo alle modalità di trasformazione dei voti in seggi, la legge dispone che l'Ufficio centrale circoscrizionale, dopo aver determinato la cifra elettorale individuale (*id est*, la somma dei voti validi conseguiti) di ciascun candidato nel collegio uninominale, proclama eletto in ciascun collegio uninominale il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi¹³. Con riguardo all'assegnazione del seggio al candidato che prende il maggior numero di voti a prescindere dalla percentuale raggiunta (e quindi anche in caso di percentuale bassissima) verrebbe da chiedersi se risultano rispettati i criteri individuati dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 2014 (che richiede il raggiungimento di una soglia minima di consistenza per il conferimento del premio di maggioranza) anche se bisogna aggiungere che in quell'occasione la Corte faceva riferimento ad un premio di maggioranza assegnato alla lista (o coalizione) votata sull'intero territorio nazionale, mentre nella legge n. 165 del 2017 solo un terzo dei seggi è assegnato mediante collegi uninominali peraltro di ridotte dimensioni. Al tempo stesso si deve rilevare che in tal modo il terzo dei seggi assegnato mediante collegi uninominali (unitamente al voto disgiunto) opera quale

12 La legge prevede che ciascuna lista è tenuta a presentare candidati in tutti collegi uninominali del collegio plurinomiale, a pena di inammissibilità. Al Senato in ogni collegio plurinomiale ciascuna lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo ordine numerico e il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnato al collegio uninominale; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

13 La legge specifica che in caso di parità è eletto il candidato più giovane di età.

“correttivo” in senso maggioritario di un impianto legislativo tendenzialmente proporzionale. Appare così ribaltato lo schema della legge elettorale del 1994 (c.d. Mattarellum) che prevedeva un sistema misto con prevalenza maggioritario, essendo assegnati i due terzi dei seggi mediante collegi uninominali (al candidato che otteneva il maggior numero di voti) ed il restante terzo mediante collegi plurinominali con sistema proporzionale (e con scorporo dei voti utilizzati nel maggioritario).

Con riguardo alle modalità concrete di conversione dei voti in seggi, la legge n. 165 del 2017 prevede che, l'Ufficio centrale circoscrizionale, dopo aver proclamato gli eletti nei collegi uninominali, determina per ciascuna lista: a) la cifra elettorale di collegio plurinomiale (somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista)¹⁴; b) la cifra elettorale percentuale di collegio plurinomiale (quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinomiale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinomiale, moltiplicato per cento); c) la cifra elettorale circoscrizionale (somma delle cifre elettorali di collegio plurinomiale della lista stessa). Indi l'Ufficio centrale circoscrizionale comunica all'Ufficio centrale nazionale la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della circoscrizione (ottenuto dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste).

A sua volta, l'Ufficio centrale nazionale (ricevuti da tutti gli Uffici circoscrizionali i relativi dati) innanzitutto compie una serie di operazioni aritmetiche

14 La cifra elettorale di collegio uninominale è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista nel collegio uninominale. A questo proposito va evidenziato che qualora il candidato nel collegio uninominale sia collegato ad una coalizione di liste, l'elettore può apporre la propria preferenza su una delle liste della coalizione. Nel caso in cui però l'elettore esprima il proprio voto solo con riguardo al candidato nel collegio uninominale, tale voto (oltre ad essere computato per l'assegnazione del seggio nel collegio uninominale) è (e deve essere) computato anche a livello del (più ampio) collegio plurinomiale (ove l'assegnazione dei seggi avviene fra le varie liste in misura proporzionale ai voti ricevuti); nel caso in cui il voto sia espresso solo a favore del candidato, lo stesso è diviso fra tutte le liste della coalizione in proporzione alla rispettiva consistenza. Più precisamente l'Ufficio circoscrizionale divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo così il *quoziente di ripartizione* e divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l'ordine decrescente dei resti medesimi. La cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista è dunque data dalla somma dei voti ottenuti da ciascuna lista e dei voti (calcolati nel modo sopra illustrato) espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a liste in coalizione.

volte a determinare la consistenza delle singole liste. L'Ufficio centrale nazionale infatti determina: a) la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (somma delle cifre elettorali circoscrizionali); b) il totale nazionale dei voti validi (somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste); c) la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione (somma delle cifre elettorali nazionali delle liste collegate in coalizione)¹⁵; d) la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione (somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste collegate in coalizione).

Indi l'Ufficio centrale nazionale individua le liste e le coalizioni che abbiano superato le soglie di sbarramento e, precisamente, che abbiano raggiunto sul piano nazionale almeno il 10% dei voti validi espressi e che comprendano almeno una lista che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 3% dei voti validi espressi¹⁶, e, per quanto riguarda le singole liste (non collegate o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale del 10%), quelle che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3% dei voti validi espressi¹⁷. Successivamente l'Ufficio centrale nazionale procede al riparto dei 386 seggi da assegnare secondo metodo proporzionale¹⁸ tra le coalizioni o le liste che abbiano superato la soglia di sbarramento "in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna di esse".

L'operazione aritmetica posta in essere è la seguente: la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione o singola lista è divisa per il "quoziente elettorale nazionale" (ottenuto dividendo il totale delle cifre elettorali nazionali delle coalizioni e delle singole liste che abbiano superato la soglia di sbarramento per il numero dei seggi

15 La legge specifica che non concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione i voti espressi a favore delle liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale un numero di voti validi inferiore all'1% del totale (fatta salva la disciplina speciale prevista per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute).

16 Ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione.

17 Nonché le singole liste non collegate e le liste collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale del 10% rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione.

18 Ricordiamo che 231 seggi sono già stati attribuiti ai candidati proclamati eletti nei collegi uninominali.

da attribuire)¹⁹: la parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione o singola lista²⁰. Poi, con riguardo al riparto dei seggi, all'interno di ciascuna coalizione, fra le liste collegate che abbiano superato a livello nazionale la soglia di sbarramento del 3%²¹, si divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per il quoziente ottenuto dividendo la somma delle cifre elettorali delle liste ammesse al riparto per il numero dei seggi spettante alla coalizione²²; la parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista²³.

Infine l'Ufficio centrale nazionale provvede alla distribuzione, nelle singole circoscrizioni, dei seggi assegnati alle coalizioni o alle singole liste. A questo fine divide la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione o singola lista per il "quoziente elettorale circoscrizionale" (ottenuto dividendo la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle coalizioni e delle liste ammesse al riparto per il numero di seggi da attribuire nella circoscrizione), ottenendo così il "quoziente di attribuzione", la cui parte intera rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione o singola lista²⁴. Infine l'Ufficio centrale nazionale provvede all'attribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi spettanti alle liste di ciascuna coalizione²⁵.

19 Nell'effettuare tale divisione non si tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente.

20 I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni o singole liste per le quali tali divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale.

21 Fatta salva la disciplina di tutela delle minoranze linguistiche nelle regioni ad autonomia speciale.

22 Nell'effettuare tale divisione non si tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente ottenuto.

23 I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale.

24 I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni o alle singole liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato le maggiori parti decimali e, in caso di parità, alle coalizioni di liste o singole liste che hanno conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale. Sono escluse le coalizioni o le singole liste alle quali sia stato già attribuito il numero di seggi ad esse spettanti. - Il meccanismo ideato dalla legge n. 165 del 2017 può dar luogo al fenomeno di seggi "eccedentari". Ed infatti la legge prevede che l'Ufficio centrale nazionale, successivamente alle operazioni sopra descritte, accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna coalizione o singola lista corrisponda al numero di seggi in precedenza determinato. In caso negativo, l'Ufficio centrale nazionale procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla coalizione o dalla singola lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti e, in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più coalizioni o singole liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre

coalizioni o singole liste in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla coalizione o singola lista nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente, e nelle quali inoltre le coalizioni o singole liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettante, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali coalizioni o singole liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o più coalizioni o singole liste abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio è attribuito alla coalizione o alla singola lista con la più alta parte decimale del quoziente non utilizzata o, in caso di parità, a quella con la maggiore cifra elettorale nazionale. Nel caso in cui non sia possibile attribuire il seggio eccedentario nella medesima circoscrizione, in quanto non vi siano coalizioni o singole liste deficitarie con parti decimali di quozienti non utilizzate, l'Ufficio prosegue, per la stessa coalizione o singola lista eccedentaria, nell'ordine dei decimali crescenti, ad individuare un'altra circoscrizione, fino a quando non sia possibile sottrarre il seggio eccedentario ed attribuirlo ad una coalizione o singola lista deficitaria, nella medesima circoscrizione. Nel 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 coalizione o singola lista eccedentaria vengono sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione o singola lista deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi nelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate.

25 A tale fine l'Ufficio centrale nazionale determina il quoziente circoscrizionale di ciascuna coalizione dividendo il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse alla ripartizione per il numero dei seggi assegnati alla coalizione nella circoscrizione. Divide quindi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista della coalizione per tale quoziente circoscrizionale. 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 assegnati alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali dei quozienti così ottenuti; in caso di parità, sono attribuiti alle liste con la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima, si procede a sorteggio. L'Ufficio centrale nazionale esclude dall'attribuzione le liste alle quali è stato già attribuito il numero di seggi ad esse assegnato. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna lista corrisponda al numero dei seggi ad essa attribuito. In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e, in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla lista nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti, secondo il loro ordine crescente, e nelle quali inoltre le liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettante, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o più liste abbiano 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. Nel caso in cui non sia possibile attribuire il seggio eccedentario nella medesima circoscrizione, in quanto non vi siano liste deficitarie con parti decimali di quozienti non utilizzate, l'Ufficio prosegue, per la stessa lista eccedentaria, nell'ordine dei decimali crescenti, ad individuare un'altra circoscrizione, fino a quando non sia possibile sottrarre il seggio eccedentario ed attribuirlo ad una lista deficitaria, nella medesima circoscrizione. Nel 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 li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alle liste deficitarie sono

L'Ufficio centrale nazionale provvede dunque a comunicare il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista ai singoli Uffici centrali circoscrizionali e questi, a loro volta, procedono all'attribuzione nei singoli collegi plurinominali dei seggi spettanti alle liste. A questo fine l'Ufficio centrale circoscrizionale divide la cifra elettorale di collegio di ciascuna lista per il "quoziente di collegio" (ottenuto dividendo la somma delle cifre elettorali del collegio di tutte le liste per il numero dei seggi da attribuire nel collegio stesso): la parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista²⁶.

Al termine di tali operazioni l'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti in ciascun collegio plurinominali, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista, secondo l'ordine di presentazione²⁷.

conseguentemente attribuiti seggi nelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate.

26 I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali dei quozienti così ottenuti; in caso di parità, sono attribuiti alle liste con la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. L'Ufficio esclude dall'attribuzione le liste alle quali è stato attribuito il numero di seggi ad esse assegnato nella circoscrizione dall'Ufficio centrale nazionale. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutti i collegi a ciascuna lista corrisponde al numero di seggi ad essa attribuito nella circoscrizione dall'Ufficio elettorale centrale nazionale. In caso negativo, determina la lista che ha il maggior numero di seggi eccedentari e, a parità di essi, 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 essi, alla lista che tra queste ha la maggiore parte decimale del quoziente che non ha dato luogo all'assegnazione di seggio; il seggio è assegnato alla lista deficitaria nel collegio plurinominali in cui essa ha la maggiore parte decimale del quoziente di attribuzione non utilizzata; ripete quindi, in successione, tali operazioni sino all'assegnazione di tutti i seggi eccedentari alle liste deficitarie.

27 Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in un collegio plurinominali e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti in quel collegio, l'Ufficio centrale circoscrizionale assegna i seggi alla lista negli altri collegi plurinominali della stessa circoscrizione in cui la lista medesima abbia la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo l'ordine decrescente. Qualora al termine di detta operazione residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi le sono attribuiti negli altri collegi plurinominali della stessa circoscrizione in cui la lista medesima abbia la maggior parte decimale del quoziente già utilizzata, procedendo secondo l'ordine decrescente. Qualora al termine di tali operazioni residuino ancora seggi da assegnare ad una lista, questi sono attribuiti, nell'ambito del collegio plurinominali originario, ai candidati della lista nei collegi uninominali non proclamati eletti con la migliore cifra elettorale individuale percentuale. Qualora residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi sono attribuiti ai candidati della lista nei collegi uninominali non proclamati eletti nell'ambito della circoscrizione, con la migliore cifra elettorale individuale percentuale. Qualora, al termine di tali operazioni residuino ancora seggi da assegnare alla lista, l'Ufficio centrale nazionale, previa apposita comunicazione

Con riguardo alla disciplina elettorale del Senato (art. 2 l. n. 165 del 2017 che introduce modifiche al decreto legislativo n. 533 del 1993), si applica (salvo alcune eccezioni) l'identico schema previsto per la Camera dei deputati²⁸.

In particolare, con riguardo al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, si prevede²⁹ una suddivisione di compiti fra gli Uffici elettorali regionali e l'Ufficio elettorale centrale nazionale. Ai primi spetta il compito di proclamare eletto in ciascun

dell'Ufficio centrale circoscrizionale, individua la circoscrizione in cui la lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata e procede ad apposita comunicazione all'Ufficio centrale circoscrizionale competente che provvede all'assegnazione dei seggi secondo le modalità sopra descritte. Qualora, al termine di tali operazioni residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi le sono attribuiti nelle altre circoscrizioni in cui la stessa lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente già utilizzata, procedendo secondo l'ordine decrescente. Qualora residuino ancora seggi da assegnare ad una lista in un collegio plurinomiale, questi sono attribuiti, nell'ambito del collegio plurinomiale originario, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo l'ordine decrescente; esaurite le liste con la parte decimale del quoziente non utilizzata, si procede con le liste facenti parte della medesima coalizione, sulla base delle parti decimali del quoziente già utilizzate, secondo l'ordine decrescente. Qualora al termine di tali operazioni residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi sono attribuiti alle liste facenti parte della medesima coalizione negli altri collegi plurinomiali della circoscrizione, partendo da quello in cui la coalizione abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata; si procede successivamente nei collegi plurinomiali in cui la coalizione abbia la maggiore parte decimale del quoziente già utilizzata, secondo l'ordine decrescente. Qualora residuino ancora seggi da assegnare ad una lista, questi sono attribuiti ai candidati della lista nei collegi uninominali non proclamati eletti nelle altre circoscrizioni, aventi la migliore cifra elettorale individuale percentuale. Qualora residuino ancora seggi da assegnare ad una lista, questi sono attribuiti alle liste facenti parte della medesima coalizione della lista deficitaria nelle altre circoscrizioni.

28 Il territorio nazionale, con l'eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige, è suddiviso in 109 collegi uninominali nell'ambito delle circoscrizioni regionali. Nella Regione Molise è costituito un collegio uninominale. I restanti collegi uninominali sono ripartiti nelle altre regioni proporzionalmente alla rispettiva popolazione. La legge specifica che nei collegi uninominali risulta eletto il candidato che ha riportato il maggior numero di voti validi, mentre per la assegnazione degli altri seggi, ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinomiali costituiti dall'aggregazione di collegi uninominali contigui e che a ciascuno di essi sia assegnato un numero di seggi non inferiore a due e non superiore ad otto. L'assegnazione dei seggi alle liste o alle coalizioni nei collegi plurinomiali si effettua con metodo proporzionale. Con il decreto del Presidente della Repubblica di indizione delle elezioni, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento della popolazione, è determinato il numero complessivo dei seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione regionale nei collegi plurinomiali, compresi i seggi spettanti collegi uninominali. Ed anche per la presentazione delle liste dei candidati si segue lo stesso procedimento previsto per la Camera dei deputati. In ogni collegio plurinomiale ciascuna lista è composta da un elenco di candidati che non può essere inferiore alla metà (con arrotondamento all'unità superiore) né superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinomiale ed in ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

29 Art. 2, commi 7 e seguenti, legge n. 165 del 2017, che riscrivono l'art. 16 decreto legis. n. 533 del 1993.

collegio uninominale il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti³⁰ e di determinare la cifra elettorale individuale di ciascun candidato (somma dei voti conseguiti da ogni candidato nei collegi uninominali) e la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista (somma dei voti conseguiti dalla lista nel collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione e che vengono attribuiti alle singole liste in proporzione ai voti ottenuti dalle singole liste in coalizione)³¹, nonché la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista (somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista), la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista (quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento), la cifra elettorale regionale di ciascuna lista (somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista), la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato del collegio uninominale (quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento) e determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della regione non proclamati eletti (disponendoli nell'ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali)³². Infine l'Ufficio elettorale regionale determina il totale dei voti validi della regione (somma delle cifre elettorali regionali di tutte le liste).

Dopo aver compiuto tali operazioni, l'Ufficio elettorale regionale comunica la cifra elettorale regionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della regione

30 In caso di parità, è eletto il candidato più giovane di età.

31 Questa assegnazione avviene in base alle seguenti operazioni: l'Ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero di voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l'ordine decrescente dei resti medesimi; nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominale collegati a più liste in coalizione, l'Ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa abbia presentato proprie candidature.

32 In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età.

all'Ufficio elettorale centrale nazionale che, in base ai dati trasmessi da tutti gli Uffici elettorali regionali, compie, a sua volta, diverse operazioni aritmetiche aventi lo scopo di accertare il numero globale dei voti ottenuti da ciascuna lista (individuando le liste che abbiano superato la soglia di sbarramento) e di assegnare ad ogni lista il numero di seggi alla medesima spettante a livello nazionale e di ripartirli fra le regioni (in base ai voti ricevuti a livello regionale). Più precisamente, l'Ufficio elettorale centrale nazionale determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (somma delle cifre elettorali regionali conseguite dalle singole liste), il totale nazionale dei voti validi (somma delle cifre elettorali regionali di tutte le liste), la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione (somma delle cifre elettorali nazionali delle liste collegate in coalizione)³³ e la cifra elettorale regionale di ciascuna coalizione (somma delle cifre elettorali regionali delle liste collegate in coalizione).

Dopo aver effettuato le predette operazioni, l'Ufficio elettorale centrale nazionale individua le coalizioni e le liste che abbiano superato le relative soglie di sbarramento (rispettivamente il 10 per cento ed il 3 per cento dei voti validi espressi, a livello nazionale, oppure il venti per cento a livello regionale)³⁴ e comunica agli Uffici

33 La legge specifica che concorrono alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione i voti espressi a favore delle liste collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale un numero di voti validi inferiore all'1 per cento del totale, tranne il caso in cui tali liste abbiano conseguito almeno in una regione un numero di voti validi pari almeno al 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima ovvero, per le liste collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione regionale

34 Più precisamente la legge prevede per le coalizioni la soglia del 10 per cento dei voti validi espressi e che comprendano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi ovvero una lista collegata che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi almeno in una regione ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione regionale. La soglia di sbarramento per le singole liste non collegate, o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale del 10 per cento, è posta (sempre a livello nazionale) al 3 per cento dei voti validi espressi oppure il 20 per cento dei voti validi espressi almeno in una regione per liste non collegate o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto il dieci per cento, nonché le liste (non collegate o collegate in coalizioni che non abbiano raggiunto la percentuale del dieci per cento) rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali

elettorali regionali l'elenco delle liste e delle coalizioni ammesse al riparto dei seggi. L'assegnazione dei seggi alle liste e alle coalizioni, nei collegi plurinominali della regione, spetta all'Ufficio elettorale regionale che procede a tale compito dividendo la cifra elettorale regionale di ciascuna coalizione o singola lista per il quoziente elettorale regionale (ottenuto dividendo il totale delle cifre elettorali regionali di ciascuna coalizione e delle singole liste ammesse al riparto - *id est*, che abbiano superato le soglie di sbarramento legislativamente prevista - per il numero di seggi da attribuire nei collegi plurinominali della regione): la parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione o lista³⁵.

Con riguardo a ciascuna coalizione, l'Ufficio elettorale regionale procede al riparto dei seggi fra le liste collegate (ed ammesse al riparto) dividendo la somma delle cifre elettorali delle liste ammesse al riparto per il numero di seggi spettante alla coalizione³⁶ per poi dividere per il quoziente così ottenuto la cifra elettorale regionale di ciascuna lista ammessa al riparto: la parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista³⁷.

Nelle regioni che comprendono più collegi plurinominali, l'Ufficio elettorale regionale procede alla distribuzione nei singoli collegi plurinominali dei seggi assegnati alle liste dividendo (per ciascun collegio plurinominali) la somma delle cifre elettorali di collegio delle liste alle quali devono essere assegnati seggi per il numero di seggi da attribuire nel collegio medesimo ottenendo così il quoziente elettorale di collegio³⁸; divide poi la cifra elettorale di collegio di ciascuna lista per il quoziente

minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della circoscrizione.

35 I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle coalizioni o alle liste per le quali tali divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che hanno conseguito la maggiore cifra elettorale regionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

36 Nell'effettuare tale divisione non si tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente ottenuto.

37 I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale regionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

38 Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto.

elettorale di collegio, ottenendo così il quoziente di attribuzione, la cui parte intera rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista³⁹.

Al termine di queste operazioni l'Ufficio elettorale regionale verificata che ad ogni lista sia attribuito il numero dei seggi alla medesima assegnato. Ed è in questa fase che può determinarsi l'ipotesi di assegnazione di seggi "eccedentari", spettando dunque all'Ufficio elettorale regionale sottrarre tali seggi per assegnarli alla lista "deficitaria"⁴⁰.

Al termine delle predette operazioni l'Ufficio elettorale regionale proclama eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione⁴¹.

3. - La giurisprudenza costituzionale in materia di legislazione elettorale. I principi posti dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017

Se il dibattito sulla riforma della disciplina elettorale accompagna da quasi tre decenni la vita del Paese, la necessità di una nuova legge elettorale si è posta in ragione (dapprima) della dichiarazione di incostituzionalità di parti importanti (in primis, ma non solo, delle norme relative al conferimento del premio di maggioranza) della legge n. 270 del 2005 da parte della sentenza n. 1 del 2014 e (successivamente) del fallimento della riforma costituzionale Renzi-Boschi e della dichiarazione di

39 I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato le maggiori parti decimali e, in caso di parità, alle liste che hanno conseguito la maggiore cifra elettorale di collegio; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. Sono escluse da tale attribuzione le liste alle quali è stato già attribuito il numero di seggi ad esse assegnato.

40 Nel caso in cui il numero dei seggi assegnati in tutti i collegi plurinomiali a ciascuna lista non corrisponda al numero dei seggi in precedenza determinato, l'Ufficio elettorale regionale deve individuare la lista che abbia avuto 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 alla lista deficitaria nel collegio plurinominale in cui essa ha la maggiore parte decimale del quoziente di attribuzione non utilizzata; ripete quindi, in successione, tali operazioni sino alla assegnazione di tutti i seggi eccedentari alle liste deficitarie.

41 Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in un collegio plurinominale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi a essa spettanti in quel collegio, si applica la stessa procedura prevista per l'elezione dei membri della Camera dei deputati.

incostituzionalità (ad opera della sentenza n. 35 del 2017) di parti significative della legge n. 52 del 2015.

Con la sentenza n. 1 del 2014⁴², la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali due aspetti della legge n. 270/2005: il meccanismo premiale (attribuzione di un premio di maggioranza - sia alla Camera che al Senato - senza fissare una soglia minima per l'applicazione della stessa)⁴³ e le "liste bloccate" (per l'assoluta esclusione di un voto di preferenza dinanzi a liste aventi un elevato numero elevato di candidati difficilmente conoscibili da parte degli elettori). Con riguardo al primo aspetto, la Corte ha affermato che l'assegnazione di un premio di maggioranza indipendentemente dai voti ottenuti finisce per dar vita ad una "eccessiva divaricazione" tra la composizione del Parlamento ("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 (quale "principale strumento di manifestazione della sovranità popolare") con conseguente alterazione del circuito democratico. In tal modo si consente "una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.)" e a cui sono affidate fondamentali funzioni costituzionali⁴⁴.

42 A commento della sent. n. 1 del 2014 la dottrina è amplissima; v., senza pretesa di esaustività, AA.VV., *Dibattito sulla sentenza costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Osservatorio AIC*, 2014; AA.VV., *Atti del seminario "Le Corti e il voto"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2013; V. Baldini, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi per una nuova disciplina elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2014; B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 2, 2014; A. Pace, *La condanna del porcellum*, in *Osservatorio AIC*, aprile 2014; R. Romboli, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro it.*, I, 2014, p. 677 ss.; G. Zagrebelsky, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, p. 2959 ss.

43 La Corte definisce tale meccanismo "manifestamente irragionevole", poiché determina un'alterazione della rappresentanza democratica, e lesiva del principio di uguaglianza del voto. Per la Corte: "il meccanismo premiale 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".

44 Al riguardo v. già F. Politi, *Legge elettorale*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana "G. Treccani", Roma, 2016; C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss., sosteneva, come noto, che la

Con riguardo alla previsione (contenuta nella legge n. 270 del 2005) di un voto di lista senza preferenza (c.d. liste bloccate), la Corte afferma che *“Una simile disciplina priva l’elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti”*, con la conseguenza che *“alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione”*⁴⁵. Per la Corte l'impossibilità per l'elettore di incidere, anche in misura minima, nella scelta del singolo parlamentare determina una alterazione del rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti e di qui l'incostituzionalità delle norme sul voto di lista *“nella parte in cui non consentono all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l’elezione”*.

Con la sent. n. 35 del 2017⁴⁶ la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le disposizioni della l. n. 52 del 2015 (*“Disposizioni in materia di elezione della Camera dei*

Costituzione esige la rappresentanza delle minoranze politiche e dunque un sistema elettorale di tipo proporzionale in ragione di quanto disposto dal principio di eguaglianza del voto sancito dall'art. 48, comma 2 Cost. (da leggersi anche alla luce dell'art. 3, comma 2 Cost.)

45 E la Corte aggiunge: *“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)”*.

46 Anche la sent. n. 35 del 2017 ha ricevuto numerosi commenti; v. V. Baldini, *Parlamentarismo, democrazia e disciplina elettorale: quel che la sentenza n. 35/2017 dice e quel che (forse ...) lascia intendere*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017; A. Celotto, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; A. Ciancio, *L' "Italicum" all'esame della Corte costituzionale: alcune osservazioni a sostegno dell'inammissibilità*, in *Federalismi.it*, 8, 2017; R. Dickmann, *Le questioni all'attenzione del legislatore dopo la sentenza 35 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017; Id., *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in un sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, 2017; M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017; C. Pinelli, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2017, p. 221 ss.; V. Tondi Della Mura, *Ma la discrezionalità non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017; M. Esposito, *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni a margine della sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, n. 1, pag. 549 ss.; V. Tondi Della Mura, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivistaaic.it*, fasc. 1/2018; S. Troilo, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei*

deputati”) concernenti la previsione del ballottaggio fra le due liste più votate (qualora nessuna avesse superato il 40% dei voti) e la libertà di opzione per il capolista eletto in più collegi. Se il ballottaggio è stato dichiarato incostituzionale *tout court*, con riguardo alla possibilità di opzione fra i vari collegi la Corte ha dichiarato incostituzionale tale previsione nella parte in cui lascia piena libertà al capolista plurieletto anziché rimettere ad un sorteggio la relativa scelta.

La l. n. 52 del 2015 era stata adottata in conseguenza della sent. n. 1 del 2014 che, dichiarando incostituzionali diverse disposizioni della l. n. 270 del 2005, aveva introdotto (quale “normativa di risulta”) una disciplina elettorale di tipo proporzionale sia per la Camera che per il Senato. E la l. n. 52 del 2015 riguardava la sola Camera dei deputati in quanto ideata unitamente al progetto di revisione costituzionale (poi bocciato dal referendum del 2016) che mirava a superare il bicameralismo perfetto previsto dalla Costituzione. L’impianto strutturale della l. n. 52/2015 ripeteva quello della l. n. 270 del 2005 di cui mirava a correggere gli aspetti dichiarati incostituzionali dalla sent. n. 1 del 2014 (e rappresentati dalla assegnazione del premio di maggioranza indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima e dall’assenza di preferenze) introducendo appunto una soglia minima (40%) per il conferimento del premio di maggioranza, con previsione del ballottaggio nazionale qualora nessuna lista avesse raggiunto tale quota, ed introduzione delle preferenze (ma non per i capolista che, oltre a godere di una precedenza nell’assegnazione dei seggi, potevano essere candidati fino a dieci collegi)⁴⁷.

La sent. n. 35/2017 ha dichiarato incostituzionale l’elemento di maggiore innovazione introdotto dalla l. n. 52 del 2015 costituito proprio dalla previsione del ballottaggio fra le due maggiori liste con esclusione di ogni forma di collegamento tra liste o apparentamento tra i due turni di votazione. La previsione del ballottaggio a livello nazionale innestava nel modello elettorale instaurato dalla l. n. 270 del 2005 l’istituto tipico (*ex l. n. 81 del 1993*) della elezione dei sindaci, ma con grave confusione

politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?, in *Forumcostituzionale.it*, 27 giugno 2017; A. Anzon, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2017, 318 ss.; A. Alberti, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in *Forum Quad. cost.*, 11 maggio 2017.

⁴⁷ Per un critica lettura di tale disciplina elettorale v. M.Villone, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2015.

fra due differenti tipologie elettorali (quella politica volta alla elezione dei membri della Camera con quella amministrativa volta alla scelta del sindaco) e con di introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio con incidenza sui meccanismi di funzionamento della forma di governo e sulle dinamiche dei rapporti fra Parlamento e Governo come delineati in Costituzione (oltre che con riduzione delle prerogative del Presidente della Repubblica).

Nella tradizionale dialettica fra modelli elettorali, quello introdotto dalla l. n. 52 del 2015 (ma in tal senso operava già la l. n. 270 del 2005) costituiva il risultato di una "manipolazione" in senso maggioritario di un sistema elettorale di tipo proporzionale (la Corte parla di "innesto" di elementi di maggioritario su una legge che si auto-definiva proporzionale) i cui effetti finivano, da un lato, per riprodurre i molteplici difetti caratteristici delle formule ibride e, dall'altro lato, per essere caratterizzati da evidente irragionevolezza (ritenuta dalla Corte in contrasto con la Costituzione). La l. n. 52 del 2015 confondeva infatti il ruolo assegnato dalla Costituzione all'Assemblea elettiva rendendola mero momento di espressione di una maggioranza avente l'esclusiva funzione di supportare la "forza politica" (ed il relativo "capo") che si candida "a governare" (con ulteriore confusione fra legislativo ed esecutivo e sul significato del momento elettorale di scelta non più dei membri del parlamento ma della forza politica che governerà il Paese).

Già nella sent. n. 1 del 2014 la Corte, pur riconoscendo che la Costituzione lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema elettorale, aveva affermato che il meccanismo premiale non può essere foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa (con grave distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi) in misura tale da compromettere il rispetto del principio di eguaglianza del voto. Pertanto, se deve ritenersi "costituzionalmente legittima" la previsione di un premio di maggioranza avente la funzione di "agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale", questo obiettivo non può giungere a rovesciare il principio della rappresentatività dell'assemblea parlamentare producendo «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»⁴⁸. Questo principio, chiaramente formulato nella sent. n.1 del 2014, è alla base anche della sent. n. 35/2017 ove la Corte, da un lato, riconosce “non manifestamente irragionevole” la soglia minima di voti richiesti per l’attribuzione del premio (pari al 40% dei voti validi) e, dall’altro lato, dichiara incostituzionale il ballottaggio poiché “non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione”, in ragione dell’impossibilità, tra i due turni, di forme di collegamento o di apparentamento fra liste.

E, dopo aver rigettato la questione di costituzionalità delle disposizioni che consentono al candidato capolista di essere eletto in via prioritaria rispetto agli altri candidati presenti in lista (che invece sono eletti in base alle preferenze ricevute), la Corte dichiara incostituzionale l’assegnazione al capolista eletto in più collegi della libertà di scelta del collegio, potendo prescindere completamente dall’esito elettorale. In tal modo viene affidato (“irragionevolmente”) al capolista la decisione sul “destino del voto di preferenza espresso dall’elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita”. Per la Corte (“nella stessa disposizione”) residua “quale criterio” quello del sorteggio (che “non è dunque introdotto ex novo, in funzione sostitutiva dell’opzione arbitraria caducata”). Con riguardo a quest’ultimo

48 In Assemblea Costituente (Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 7 novembre 1946), in merito all’opportunità di costituzionalizzare il principio della rappresentanza proporzionale, Costantino Mortati affermò che “le ragioni che ... consiglierebbero di affermare il principio della rappresentanza proporzionale nella Costituzione sono le seguenti: anzitutto che questo è diverso dagli altri sistemi elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato; poi che la proporzionale costituisce un freno allo strapotere della maggioranza ed influisce anche, in senso positivo, sulla stabilità governativa; infine che sussiste l’esigenza di coordinare le norme per l’elezione della prima e della seconda Camera, così da armonizzare le due rappresentanze”. Secondo Carlo Lavagna una lettura sistemica degli artt. 1, 3, 48 e 67 Cost. conduce a ritenere costituzionalmente necessaria una rappresentanza proporzionale con l’esclusione di un sistema maggioritario (C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, n. 4, p. 849 ss); G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 229 ss.; A. Gigliotti, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *rivistaaic.it*, fasc. n. 4/2014, p. 5 ss.; N. Bobbio, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in N. Bobbio – C. Offe – S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranza*, Bologna, 1981; A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993; P. Caretti, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 21 gennaio 2008; O. Chessa, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n.3/2017.

aspetto, la legge n. 165 del 2017 esclude al candidato eletto in più collegi ogni possibilità di scelta, prevedendo invece l'assegnazione ope legis o del seggio conquistato nel collegio uninominale (qualora ivi candidato) o nel collegio plurinominale ove la lista abbia ottenuto il risultato in percentuale meno brillante⁴⁹.

Più in generale, deve riscontrarsi che nell'intera disciplina della legge n. 2017 il legislatore ha cercato di adeguarsi alle indicazioni provenienti dalle della Corte costituzionale, ma ovviamente spetterà all'esperienza concreta degli venire il giudizio sulla costituzionalità della nuova disciplina elettorale. A questo proposito gli aspetti che fanno sorgere maggiori perplessità sono quelli relativi all'impossibilità di un voto disgiunto fra collegio uninominale e collegio e (in questo secondo caso) l'assenza di preferenze. Ci si può infatti interrogare se la combinazione di questi due meccanismi (liste bloccate e voto necessariamente congiunto) non finisca per incidere sulla libertà di scelta dell'elettore (che può "coartato" nelle proprie scelte)⁵⁰.

49 Vedi supra par. 2.

50 Ulteriori profili che hanno fatto sorgere in dottrina perplessità di ordine costituzionale sono quelli relativi al funzionamento della clausola di sbarramento e al meccanismo delle pluricandidature. Inoltre sono da ricordare le peculiarità registratesi nell'iter di approvazione della legge elettorale che ha condotto ad un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dichiarato però inammissibile dalla Corte costituzionale: v. ordinanze nn. 277 e 280 del 12 dicembre 2017. Al riguardo in dottrina v. M.C. Carbone, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n.1, 2018; S. Ceccanti, *Leggi elettorali: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017 (secondo cui "l'argomento della lesione dell'ultimo comma dell'articolo 72 che si riferisce alla riserva di Assemblea è inconsistente"); L. Grimaldi – C.P. Guarini, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della "situazione venutasi a creare" con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Giurcost.org*, 1, 2018; S. Curreri, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 maggio 2015; E. Lattuca, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, *ibidem*, 19 dicembre 2017; L. Spadacini, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017; M. Villone, *Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, *ibidem*; G. Serges, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in *Nomos le attualità nel diritto*, 3/2017; F. Lanchester, *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2017; v. già Id., *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, *Atti del seminario "Le Corti e il voto"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2013; R. Bin, *Zone franche e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quadernicostituzionali*, 5 maggio 2014; Id., *Chi è responsabile delle "zone franche" Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, *ibidem*, 9 giugno 2017; A. Morrone, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, 25 settembre 2017.

4. - *Disciplina elettorale, sistema dei partiti e forma di governo.*

Se nel precedente paragrafo ci si è interrogati sulla conformità a Costituzione della nuova disciplina elettorale, con riguardo specifico alle dinamiche fra legge elettorale, sistema dei partiti e forma di governo, bisogna interrogarsi sulla consonanza della nuova disciplina elettorale con il sistema politico e con la forma di governo parlamentare.

La disciplina elettorale introdotta con la l. n. 165 del 2017, se è il frutto di un compromesso (raggiunto in quel particolare momento storico-politico dell'autunno 2017) tra le forze politiche, è anche il risultato degli avvenimenti registrati negli ultimi tre decenni e della conformazione che il sistema politico italiano ha assunto in questi anni⁵¹. E così è agevole constatare che il meccanismo delle pluricandidature costituisce una sorta di "privilegio" che i vertici di partito si sono autoassegnati e che opera sempre come un rafforzamento delle oligarchie di partito. Al tempo stesso va evidenziato che le coalizioni create in occasione della competizione elettorale possono tranquillamente disfarsi anche il giorno successivo alle elezioni (ma bisogna aggiungere che tale situazione sussisteva anche nelle leggi elettorali del 1994 e del 2005).

A questo proposito la dottrina ricorda che le dinamiche della forma di governo parlamentare sono regolate da fonti giuridiche diverse (Costituzione, legge elettorale, regolamenti parlamentari, convenzioni tra i partiti politici) e che in questo quadro va sottolineata l'importanza del sistema politico il cui funzionamento risponde a norme aventi un carattere "proprio", discendente dai relativi processi storici e da una specifica dimensione valoriale⁵². Bisogna dunque interrogarsi sulle peculiarità del sistema

51 M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995; A. Cerri, *Alcune premesse ad un discorso sulle riforme elettorali*, in S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz (a cura di), *Forme di Governo. Sistemi elettorali Partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, Rimini, 1996, 41 ss.; L. Morlino, *Leggi elettorali e democrazia. Dalla comparazione sincronica a quella diacronica*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, 40 ss.; A. Barbera - G. Guzzetta (a cura di), *Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2007, 475 ss.

52 L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, 639 ss. Sul punto v. anche L. Paladin, *Presentazione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, vol. I, I ss.; L. Elia, *Premessa*, in *Id.*, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, IX ss.; G. Zagrebelsky, *Introduzione*, ibidem, XXIII ss.; *Id.*, *Elia a Torino*, in *Giur. cost.*, 1999, 1468 ss.; M. Dogliani, *Elia, giurista classico*, ibidem, 1478; P. Ridola, *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Riv. trim. pubbl.*, 2001 (anche in S. Cassese (a cura di), *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, Giuffrè, Milano, 2002, 1282 ss.); G. Ferrara, *Il diritto come storia*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 1 ss.; G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo (1997)*, Il Mulino, Bologna, 2006, 12; A. Lijphart,

attuale dei partiti politici che appare caratterizzato da una “frattura territoriale” (fra livello nazionale e livello locale) a sua volta conseguente ad un assetto oligarchico e verticistico degli attuali partiti politici. Questa condizione (definita anche propria dei sistemi post-democratici) è chiaramente riscontrabile nella legge n. 165 del 2017 che appare funzionale a tali tendenze.

Con riguardo al funzionamento della forma di governo parlamentare, bisogna interrogarsi se la legge elettorale favorisca la governabilità e se consenta l'espressione di un indirizzo politico coerente o se invece finisca per prestare il fianco a governi a maggioranza variabile (e dunque a fenomeni di trasformismo).

Con riguardo al sistema dei partiti politici⁵³, si deve prendere atto della attuale multi-polarità del sistema politico e ricordare che “l'ansia della governabilità” ha portato all'adozione di una normativa (la legge n. 270 del 2005) che, prima ancora di essere dichiarata incostituzionale dalla Corte nella sent. n. 1 del 2014, aveva dimostrato (vedi, ad esempio, la dissoluzione della ampia maggioranza di centro-destra vincente nella XVI legislatura) che ampie ed artefatte coalizioni politiche o elevati premi di maggioranza non sono da soli sufficienti ad assicurare stabilità (mentre proprio il

Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (1984), tr. it. a cura di M. T. Brancaccio, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988; G.G. Floridia - S. Sicardi, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 1991, 225 ss.; S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984; E. Cheli, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981, 343 ss.

⁵³ Sui partiti politici la dottrina è sterminata. Senza pretesa di esaustività, v. C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, 380 ss.; P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 66 ss.; A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017; M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, 1961; F. Rescigno, *I partiti politici*, in R. Nania – P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Torino, 2006, 732 ss.; E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2017; S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009; P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012; A. Poggi, *E' ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014; M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della “forma” partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017; L. Bardi (a cura di), *Partiti e sistemi di partito. Il «cartel party» e oltre*, Il Mulino, Bologna, 2006; P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002; G. Preterossi, *La politica negata*, Laterza, Roma-Bari, 2011; G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazioneincammino*, 2017, pp. 18 ss.

successo dei movimenti di protesta dimostra che la compressione elettorale delle forze di dissenso finisce per alimentare i partiti anti-sistema).

Ritorna così la necessità di interrogarsi sulla cultura politica e sulla cultura degli attuali partiti politici. Questo tema (così ampio e complesso) non può certo essere affrontato in questa sede, ma con riguardo specifico alla disciplina elettorale può ricordarsi l'atteggiamento tenuto storicamente dai partiti nei confronti della legge elettorale: l'ordinamento repubblicano nasce con la piena condivisione (da parte di tutte le forze politiche antifasciste) del sistema proporzionale (che viene applicato a tutti i momenti elettorali). E' agli inizi degli anni novanta del secolo scorso (con la legge n. 81 del 1993, per l'elezione dei sindaci) che si afferma l'elezione diretta del Sindaco (con premio di maggioranza). In quegli stessi anni (per via referendaria) prevale una logica di tipo maggioritario che porta all'approvazione della legge del 1994 che introduce un sistema misto a prevalenza maggioritario (75% dei seggi assegnati in collegi uninominali al candidato che ottiene il maggior numero di voti) ma con assegnazione dei restanti 25% dei seggi con metodo proporzionale e con meccanismo c.d. dello "scorporo" (che, sottraendo i voti già utilizzati per l'assegnazione del seggio nel collegio uninominale, favorisce i partiti "perdenti" nel maggioritario)⁵⁴. Nel 2005 (a pochi mesi dal termine della legislatura), con estrema rapidità e con grandi polemiche, l'allora maggioranza di centro-destra approva la legge n. 270 del 2005 (che però non viene eliminata dalla successiva maggioranza di centro-sinistra) i cui elementi centrali (indicazione del "capo della forza politica che si candida a governare"; assegnazione del premio di maggioranza del 55% dei seggi al partito o coalizione che ottenga il maggior numero di voti a prescindere dalla percentuale raggiunta; possibilità di pluricandidature con piena libertà di scelta da parte del pluri-eletto del collegio cui optare; liste bloccate) sono altamente indicativi dell'attuale assetto politico-partitico ed appaiono pienamente rispondenti ad una logica di personalizzazione della politica.

Inoltre vanno ricordate anche le modalità con cui le forze politiche hanno concretamente "fatto funzionare" le discipline elettorali succedutesi in quest'ultimo quarto di secolo. E così, con riguardo al Mattarellum, dalle coalizioni "variabili" effettuate da Forza Italia nel 1994 (con il Movimento sociale al centro-sud e con la Lega

⁵⁴ Si deve inoltre ricordare che questa disciplina elettorale è stata a sua volta oggetto di referendum (che però non ha raggiunto il quorum).

al nord), all'accordo di "desistenza" fra centro-sinistra e il partito della Rifondazione comunista nel 1996⁵⁵, fino all'utilizzo (e all'abuso) delle c.d. "liste civetta" per ridurre gli effetti dello scorporo. E, con riguardo alla legge n. 270 del 2005, basti ricordare le antitetiche modalità utilizzate (da entrambi i maggiori schieramenti) fra il 2006 (in cui si sono fronteggiate due amplissime ed eterogenee coalizioni) ed il 2008 (in cui i due maggiori partiti delle due contrapposte coalizioni hanno deciso di non allearsi con le forze più estreme che si sono così trovate a non avere alcuna rappresentanza parlamentare). E così anche con riguardo alla legge n. 165 del 2017 bisogna interrogarsi sulle modalità con cui i partiti politici applicheranno la relativa disciplina (ad esempio dando vita a più o meno ampie coalizioni per cercare di "conquistare" il maggior numero possibile di collegi uninominali, con conseguente effetto anche sui collegi plurinominali).

5. Considerazioni conclusive. Il dibattito sulla legge elettorale come epifenomeno della crisi della rappresentanza politica.

Il tema della riforma elettorale è da circa tre decenni all'attenzione del dibattito politico del Paese quale sintomo di un assetto politico-partitico che non riesce a trovare nuovi equilibri e che è, a sua volta, conseguenza di una profonda crisi della rappresentanza politica⁵⁶. Non a caso la sent. n. 35/2017 ruota intorno al principio della

55 S. Bartolini – R. D'Alimonte (a cura di), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Il Mulino, Bologna, 1997.

56 Gli studi sulla rappresentanza politica sono numerosissimi; si vedano, senza pretesa di esaustività v. D. Nocilla – L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, 547 ss.; P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011; A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, 859 ss.; A. Ruggeri, *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, in *Consulta OnLine*, fasc.3/2016, 447; M. Plutino, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015; L. Carlassare, *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 13, Milano 2002, 63 ss.; C. Pinelli, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, 2010, n. 3-4, 33 ss.; N. Urbinati, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCorminck e al Del Savio e Mameli*, in *Micromega*, 16 maggio 2014; G. Ferraiuolo, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; N. Zanon – F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; C. De Fiores (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007; Id., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007; A.M. Nico, *Osservazioni su rappresentanza, forma di governo, governabilità e riforma costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2017; S. Staiano, *La Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, ibidem; F. Bertolini, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, ibidem (relazioni tenute in occasione del

libertà di voto, ma anche al ruolo dei partiti politici nell'ordinamento democratico e, più specificamente, alle peculiarità della forma di governo parlamentare delineata in Costituzione. Altamente significativo appare il passaggio della sent. n. 35 in cui la Corte sottolinea che l'obiettivo della stabilità dell'esecutivo ("di sicuro interesse costituzionale") non può giungere a giustificare "un eccessivo sacrificio dei due 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"). Il "carattere rappresentativo" dell'Assemblea elettiva si pone dunque quale vincolo ed indirizzo per la relativa legge elettorale – e per il sottostante dibattito politico-costituzionale – che invece sono sempre stati mossi (almeno negli ultimi decenni) dall'ansia della "governabilità" (a sua volta concretizzatasi dapprima nella creazione – più o meno artefatta - di una stabile maggioranza e in seguito nella "elezione" del Presidente del Consiglio, con evidente torsione - o "deriva" - plebiscitaria e con personalizzazione della politica e smarrimento del ruolo dei partiti politici che diventano meri cartelli elettorali al servizio del leader di turno).

Inoltre la Corte ritiene in contrasto con la Costituzione la "radicale riduzione dell'offerta politica" su cui si basano le "stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio". Ed è proprio su questa constatazione ("radicale riduzione dell'offerta politica") che è necessario riflettere come "costo" che "l'ansia" della governabilità fa apparire sempre accettabile e che invece costituisce una riduzione del tasso di democraticità del sistema. Per la Corte, il ballottaggio previsto dalla legge n. 52/2015 "trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale" giacché alla previsione di un singolo voto "per decidere a quale forza politica spetti ... sostenere il governo del Paese" osta la "complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare". E' dunque la peculiarità della forma di governo parlamentare a non consentire un siffatto meccanismo elettorale in quanto non

XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, dal titolo "Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità –Rappresentanza –Territorio, svoltosi nell'Università degli Studi di Trento l'11-12 novembre 2016); G. Duso, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milano, 1988; G. Sartori, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957, 542 ss.; C. Lavagna, *Per una impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, in *Stato e diritto*, 1942, n. 2, 192 ss.; G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 39 ss.; N. Bobbio, *Rappresentanza e interessi*, in AA.VV., *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, p. 3 ss.

corrispondente alla “specifica funzione e posizione costituzionale” del Parlamento (“organo fondamentale nell’assetto democratico dell’intero ordinamento”). Nella di governo parlamentare infatti il 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”. Né può ritenersi valido il parallelo con il sistema elettorale comunale, sia perché questo è volto alla elezione di una carica monocratica (il sindaco), ma soprattutto perché riferito ad un sistema differente (potere esecutivo locale) “ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale”.

Appare pertanto necessario doversi misurare con la nozione di rappresentanza politica (che è alla base della democrazia rappresentativa, cioè della democrazia dei moderni), nozione cui nel tempo sono stati assegnati molteplici significati ma che si confonde nell’odierno dibattito italiano con la scelta dell’esecutivo (la ricerca del capo!), con una visione personalistica, monodimensionale della politica e con perdita grave del necessario tasso di pluralismo. Da ultimo la rappresentanza politica deve fare i conti con il fenomeno della crisi dei tradizionali partiti politici di massa, con la sempre minore partecipazione del corpo elettorale alle consultazioni elettorali (e, più in generale, alla vita politica) e con l’incidenza dei mezzi di comunicazione di massa (e delle nuove tecnologie).

L’accento posto dalla Corte costituzionale sulla “rappresentatività” del Parlamento e sulla necessità di non incidere sulla riduzione dell’offerta politica (a fronte di decenni in cui si è invocata la “semplificazione” del quadro politico e con una visione aziendalistica della politica) costituisce un importante segnale in controtendenza rispetto agli orientamenti (anche culturali) prevalenti in questi anni e che hanno condotto a tre decenni di “maggioritario coatto” e che può aiutare a recuperare un tasso di pluralismo nell’ordinamento. La vera sfida del presente passa attraverso l’individuazione di forme idonee a svolgere la funzione di «canali di comunicazione» continui e permanenti fra le articolazioni del corpo elettorale ed il Parlamento e destinate a rafforzare i meccanismi di responsabilità e di «responsività» della classe politica. E nei confronti dell’esecutivo il ruolo del Parlamento non può essere solo quello (prefigurato nelle ultime leggi elettorali) di

“grande elettore” del governo (e del leader del partito di maggioranza), dovendo invece caratterizzarsi (conformemente alla storia dell'istituzione parlamentare) per lo svolgimento di una funzione di contropotere, volta a consentire la «visibilità» ed il controllo del potere e che assicuri un'intima connessione fra principio pluralistico, legittimazione democratica, rappresentanza democratica e predisposizione di meccanismi idonei all'effettività del principio di responsabilità. Le tendenze neo-corporative, i fenomeni di rappresentanza degli interessi e l'indebolimento delle tradizionali istituzioni “intermedie” (in primis i sindacati) conducono al risultato di una debolezza intrinseca della sfera del “politico” rispetto a quella degli interessi economici e finanziari. In questa prospettiva la crisi della rappresentanza politica (di cui appunto le difficoltà della legge elettorale costituiscono un epifenomeno) viene a presentarsi come diretta conseguenza di un indebolimento delle strutture democratiche, indebolimento prodotto dal (e che lascia spazio al) peso di istanze di natura diversa. In questo quadro (come segnalato anche nella sent. n. 35/2017) va ribadita la rilevanza del ruolo dei partiti, “quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale” (e così si riafferma prepotentemente la necessità di un'adeguata disciplina dell'assetto e della vita dei partiti politici).