

Rosatellum bis e dubbi di legittimità costituzionale: le disposizioni da impugnare e i parametri di costituzionalità

di Daniele Casanova, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini*

Sommario: 1. Introduzione / 2. L'incostituzionalità del voto congiunto / 2.1. La necessità dello scorporo per evitare di violare l'uguaglianza del voto / 2.2. Dall'impossibilità di introdurre lo scorporo nel sistema vigente alla incostituzionalità del divieto di voto disgiunto / 3. L'illegittimità delle disposizioni che trasferiscono il voto delle liste tra l'1 e il 3% / 4. L'illegittimità dello sbarramento nazionale al Senato / 5. L'illegittimità del meccanismo di riversamento del riparto proporzionale dai livelli superiori a quello dei collegi plurinominali / 5.1. Gli effetti distorsivi del meccanismo sul piano della rappresentatività territoriale e politica / 5.2. La conseguente violazione degli artt. 3, 48, 56 e 58 Cost. / 6. La violazione della giurisprudenza costituzionale sulla conoscibilità dei candidati e dell'effetto del voto come causa supplementare di illegittimità del riversamento dei riparti proporzionali e l'ulteriore conseguenza dell'illegittimità costituzionale dell'accorciamento artificioso delle liste

1. Introduzione

L'individuazione delle ragioni di incostituzionalità delle disposizioni introdotte dalla legge n. 270 del 2005 (c.d. Porcellum) e dalla legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) dichiarate illegittime dalla Consulta con le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 risultava tutto sommato piuttosto semplice. Nel caso delle disposizioni introdotte dalla legge n. 165 del 2017 (c.d. Rosatellum-bis), invece, le eccezioni di costituzionalità avanzate presso i giudici comuni risultano inevitabilmente di più complessa valutazione, richiedendo la comprensione di un sistema elettorale ancor meno lineare di quelli precedentemente sottoposti al controllo di costituzionalità. Ciò rende molto più complicato valutare l'esistenza dei presupposti per sollevare eventuali questioni di legittimità e l'esatta identificazione delle disposizioni da censurare¹.

Non a caso si riscontra l'estrema imprecisione con cui ad esempio la stampa ha pure talora parlato di possibili dubbi di costituzionalità della disciplina elettorale vigente. Cionondimeno, da una più attenta analisi emergono piuttosto limpidamente possibili eccezioni di costituzionalità che superano abbastanza facilmente il test della non manifesta infondatezza (senza che siano possibili interpretazioni costituzionalmente accettabili delle disposizioni coinvolte). Tali eccezioni dovrebbero dunque meritare una specifica attenzione (e razionalizzazione) da parte dei giudici, così da consentire di sollevare le relative questioni di costituzionalità, stante la ormai scontata rilevanza delle stesse ai sensi della larghezza della valutazione di tale parametro riconosciuta dalla stessa nota giurisprudenza costituzionale volta a favorire l'accesso alla Corte in materia elettorale al fine di evitare una zona franca, esente dal controllo di legittimità costituzionale.

A nostro parere, le più fondate censure di incostituzionalità riguardano: a) le disposizioni che impongono l'espressione di un unico voto congiunto in violazione del principio di uguaglianza del voto, perché determinano che alcuni voti siano contati due volte e altri uno solo, così che i primi valgano più degli altri, e, conseguentemente, le disposizioni che trasferiscono il voto espresso per il candidato nel collegio uninominale alle liste che lo sostengono (in violazione del principio che

* Lorenzo Spadacini, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Brescia; Marco Podetta, Ricercatore Senior di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Brescia; Daniele Casanova, Ricercatore Senior di istituzioni di diritto pubblico, Università di Brescia.

¹ Occorre tra le altre cose tenere conto della necessità «tecnica di restituire, all'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale, una disciplina elettorale immediatamente applicabile, complessivamente idonea a garantire l'immediato rinnovo dell'organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2014)» (Corte cost., sent. n. 35/2017).

richiede che il voto sia personale, libero e diretto (paragrafo 2); b) le disposizioni che trasferiscono il voto dato alle liste tra l'1 e il 3% alle liste della coalizione cui appartengono, perché di nuovo violano il principio del voto personale, libero e diretto (paragrafo 3); c) le disposizioni che fissano sbarramenti nazionali per l'elezione del Senato, perché violano la base regionale di quell'Assemblea (paragrafo 4); d) le disposizioni che prevedono che la distribuzione proporzionale dei seggi tra le liste di collegio plurinominale avvenga solo dopo una ripartizione effettuata ad un livello superiore, perché violano le regole sulla distribuzione dei seggi nelle circoscrizioni, quelle sul voto uguale, personale, libero e diretto, nonché la conoscibilità degli effetti del voto da parte degli elettori (paragrafo 5); e) le disposizioni che limitano la presentazione di candidati nelle liste di collegio, perché violano a loro volta tutti i parametri appena evocati.

2. L'incostituzionalità del voto congiunto

Il sistema elettorale introdotto con la legge n. 165 del 2017 è misto: i 3/8 dei seggi di ciascuna Camera sono attribuiti in collegi uninominali con metodo maggioritario e i 5/8 in collegi plurinominali con metodo proporzionale. Pur in presenza di due arene di competizione diverse, con candidati singoli nei collegi uninominali e separate liste di candidati nei collegi plurinominali, all'elettore viene consegnata una sola scheda e viene concesso un solo voto².

Dall'unicità del voto stabilita dalla legge discende, *ex lege*: a) che il voto assegnato a favore di una lista si estende anche nei confronti del candidato nel collegio uninominale ad essa collegato; b) che il voto espresso nei confronti del candidato nel collegio uninominale si estende anche alla lista o alla coalizione di liste ad esso collegata³.

Da questo paradigma deriva l'esplicita previsione della nullità del voto disgiunto. A tal proposito, l'art. 59-*bis*, comma 3 del d.P.R. n. 361/1957, statuisce che «Se l'elettore traccia un segno [...] sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato, il voto è nullo».

2.1. La necessità dello scorporo per evitare di violare l'uguaglianza del voto

Dinanzi ad una strutturazione del sistema elettorale nella quale l'elettore ha a disposizione un solo voto che vale per due diversi canali di accesso alla rappresentanza, come è stato osservato, il voto di alcuni elettori – e non di altri – rischia di «conta[re] due volte: per l'arena maggioritaria e per quella proporzionale»⁴. Se fosse così, la legislazione elettorale in vigore risulterebbe costituzionalmente illegittima per violazione del principio di eguaglianza del voto *ex art.* 48 Cost. e del generale principio di eguaglianza *ex art.* 3 Cost., i quali implicano che tutti i voti debbano avere la stessa efficacia potenziale nel sistema elettorale. Nello specifico, l'incompatibilità di questa architettura elettorale con il principio di eguaglianza del voto non è però dovuta in sé e per sé solo alla circostanza che un elettore possa eleggere, con un unico voto, due rappresentanti (uno nel maggioritario, l'altro nel proporzionale). Essa è determinata dal fatto che questa “doppia elezione” è ottenuta con un solo voto che, essendo contato necessariamente in tutti e due i canali della rappresentanza, consente al singolo voto degli elettori del candidato vincente nel collegio uninominale, che dunque hanno già espresso il massimo della propria capacità rappresentativa, di essere contato nuovamente nel canale proporzionale, finendo così per avere un peso maggiore rispetto a quello degli elettori dei candidati perdenti nell'uninominale.

² «Ogni elettore dispone di un voto da esprimere su un'unica scheda» (art. 4 comma 2 del d.P.R. n. 361/1957).

³ L'art. 58 del d.P.R. n. 361/1957 stabilisce infatti che «L'elettore [...] esprime il voto tracciando [...] un segno [...] sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Nei casi in cui il segno sia tracciato solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, i voti sono validi a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale».

⁴ A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005, p. 89.

In questo sistema, infatti, i voti che gli elettori hanno espresso nei confronti di un candidato uninominale vincente, nonostante abbiano già trovato rappresentanza, vengono contati un'altra volta, essendo utili anche all'aggiudicazione di seggi ulteriori nella quota proporzionale. In effetti, quando l'elettore, attraverso il proprio voto, riesce ad eleggere il candidato nel collegio uninominale, è un elettore che ha già eletto il proprio rappresentante. Tuttavia, il voto di quell'elettore viene contato anche una seconda volta. Quell'unico voto, infatti, oltre ad essere servito ad eleggere il rappresentante nel collegio uninominale viene utilizzato anche per formare la cifra elettorale con la quale una lista partecipa al riparto proporzionale e, di conseguenza, quel singolo voto viene utilizzato una nuova volta anche per eleggere rappresentanti nel riparto proporzionale. Allo stesso tempo, però, il voto dell'elettore che non riesce a eleggere il proprio rappresentante nel riparto maggioritario, potrà concorrere ad eleggere, sempre con il medesimo singolo voto, solamente un rappresentante nel riparto proporzionale, peraltro con un'efficacia minore, perché concorrerà alla distribuzione dei seggi proporzionali assieme ai voti degli elettori che già hanno già eletto i loro rappresentanti per via del canale maggioritario⁵.

In questo modo, alla conclusione della procedura elettorale, i primi elettori avranno avuto a parità di voti espressi con gli altri un voto che ha assunto una doppia valenza, perché ha "fruttato" seggi sia nel riparto maggioritario che in quello proporzionale ed è quindi servito per eleggere più rappresentanti⁶.

In sostanza, per rispettare l'eguaglianza del voto, quando agli elettori ne è concesso uno solo, non è possibile contarli più volte se ha già espresso la sua capacità rappresentativa ma esso deve essere computato una volta sola. Si tratta di un principio immanente ai sistemi elettorali che si ispirino al principio di uguaglianza e che trova applicazione in molte regole tradizionali: tanto per l'attribuzione dei seggi quanto per la considerazione dei resti "usati" o non "usati" (ossia: che hanno già prodotto un rappresentante o che ancora non l'hanno prodotto) quando si tratti di alterare l'assegnazione dei seggi per le ragioni più diverse⁷. Per esemplificare il concetto, è sufficiente considerare il

⁵ Si veda in proposito il punto 3.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale (e relativo richiamo): «Il principio costituzionale di eguaglianza del voto – ha inoltre rilevato questa Corte – esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961)».

⁶ V. M. COSULICH, *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto), Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Critica del diritto*, n. 2/2017, p. 25, il quale ricorda, a proposito di questa previsione, che si è «in presenza di voto plurimo quando alcuni voti vengono utilizzati due volte e gli altri una volta». L'obbligatorietà del voto congiunto è stata altresì criticata in quanto coarterebbe la libertà dell'elettore di poter scegliere liberamente da 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 *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 35, secondo cui la congiunzione del voto «vincola l'elettore all'unicità di voto per entrambi i circuiti rappresentativi, facendo in modo che la preferenza per il candidato del collegio uninominale implichi necessariamente (in via espressa o quantomeno presuntiva) quella per i candidati del collegio plurinominale». Per altri Autori, invece, la problematica relativa all'unicità del voto sarebbe da farsi rientrare nella discrezionalità del legislatore e quindi non rappresenta una questione che rileva né in relazione al principio di eguaglianza del voto né a quello della libertà del voto (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*, n. 22/2017, p. 25 ss.). Altri, invece, sostengono che pur nella possibile violazione dell'eguaglianza e della libertà del voto le disposizioni potrebbero essere considerate costituzionalmente legittime in quanto non sembrerebbero essere manifestamente irragionevoli (G.P. 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 *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, p. 40 s.). Secondo S. CECCANTI, *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in *Nomos*, n. 2/2017, p. 18, invece, «trattandosi di candidati alla medesima Assemblea parlamentare, sia pure su due canali diversi, il legislatore può però legittimamente operare sia nel collegare i voti sia nel renderli parzialmente o totalmente indipendenti».

⁷ Si pensi a tal proposito all'utilizzo dei resti nell'attribuzione proporzionale dei seggi; essi vengono utilizzati perché sono voti non ancora produttivi di rappresentanza, mentre i voti che hanno concorso all'attribuzione di seggi perché hanno formato il quoziente intero non vengono più utilizzati una seconda volta. Si pensi poi all'uso dei resti nel meccanismo di aggiustamento quando emergano liste eccedentarie o deficitarie: se sono "usati", vengono in linea di conto per essere sottratti nel caso delle liste c.d. eccedentarie; vengono invece considerati ai fini di assegnare un seggio in più alle liste c.d. deficitarie solo se non sono già stati "usati", ossia a condizione

funzionamento del meccanismo nella circoscrizione del Molise per l'elezione del Senato, che, data l'esiguità dei seggi da assegnare in quella regione, rende il sistema molto più chiaro nei suoi effetti aberranti. In Molise, infatti, i seggi da assegnare sono solo due: uno nel maggioritario e l'altro nel proporzionale (per quanto ciò possa apparire bizzarro); peraltro, il collegio uninominale, essendo unico, coincide territorialmente con la circoscrizione del proporzionale e corrisponde all'estensione regionale. Ne consegue che c'è perfetta coincidenza tra l'elettorato del collegio uninominale e quello del proporzionale⁸. La forza politica (coalizione o lista singola) vincente in Molise, che, per la congiunzione del voto, non può che risultare la più votata tanto nel collegio uninominale quanto nel collegio "plurinominale" ottiene necessariamente tutti e due i seggi: risulteranno infatti eletti il suo candidato nel collegio uninominale, per aver ottenuto più voti rispetto agli altri candidati in quota uninominale, e il suo capolista (o il capolista della lista coalizzata più votata) nella parte proporzionale, perché avrà ottenuto il più alto resto⁹. Se ne desume che lo schieramento politico di maggioranza relativa otterrà in Molise sempre e comunque due seggi e le restanti forze politiche nessuno. Ciò accade perché i voti già contati in un canale, vengono nuovamente considerati anche nell'altro. Così, poiché in Molise c'è solo un seggio per ciascun canale, si vede limpidamente che gli stessi elettori si accaparrano l'intera rappresentanza del Molise, che, pur avendo due seggi, li assegna sempre e inevitabilmente alla forza politica di maggioranza relativa, non lasciando nulla alle altre forze. Si realizza così, facendo contare due volte gli stessi voti, un sistema iper-maggioritario¹⁰, in totale contrasto con il principio di uguaglianza del voto. La medesima dinamica *mutatis mutandis* si riproduce negli altri collegi dislocati sull'intero territorio nazionale¹¹.

In definitiva dunque, tornando al discorso generale, dai principi costituzionali sopra richiamati si deve desumere che il voto che nel collegio uninominale ha già prodotto rappresentanza non può essere usato una seconda volta per concorrere alla cifra elettorale utilizzata per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale.

È un problema niente affatto nuovo con riferimento ai sistemi misti. Si pensi al c.d. Mattarellum per l'elezione del Senato, sistema elettorale in vigore dal 1993 al 2005 a sua volta misto e con espressione di un unico voto¹²: esso affrontava e risolveva adeguatamente il problema dell'uguaglianza dei voti attraverso il c.d. scorporo, meccanismo di difficile comprensione, ma essenziale ai fini della tutela dell'uguaglianza del voto in un sistema elettorale con voto unico ma duplice accesso alla rappresentanza (i voti espressi a favore del candidato uninominale vincente, infatti, non venivano affatto contati una seconda volta per la parte proporzionale e così questi seggi erano distribuiti tra le forze politiche senza considerare i voti ottenuti a favore dei candidati che risultavano eletti nel collegio uninominale).

2.2. Dall'impossibilità di introdurre lo scorporo nel sistema vigente alla incostituzionalità del divieto di voto disgiunto

Alla luce delle precedenti osservazioni, mantenendo ferma la previsione che impone l'espressione di un solo voto, si potrebbe ipotizzare di intervenire sul sistema elettorale vigente attraverso una declaratoria di illegittimità che colpisca le disposizioni che consentono di utilizzare i voti che abbiano

che non abbiano già espresso rappresentanza (per il sistema degli aggiustamenti tra liste eccedentarie e deficitarie, v. *infra*).

⁸ Normalmente, invece, l'elettorato del collegio plurinominale è la somma di più elettorati: quelli dei collegi uninominali (da due a quattro) che compongono il collegio plurinominale.

⁹ Nella quota proporzionale del Molise, infatti, poiché si assegna un solo seggio, il quoziente sarà pari al 100% dei voti. Conseguentemente, tale seggio sarà assegnato a chi ha il resto più alto, che coincide con la lista o coalizione che ha ottenuto il maggior numero di voti. Essa, data la necessaria congiunzione del voto, coinciderà con quella che ha già espresso il candidato uninominale vincente.

¹⁰ Si instaura sostanzialmente la dinamica di un collegio plurinominale maggioritario, la cui legittimità costituzionale è da escludersi.

¹¹ Ad eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dove è istituito un unico collegio uninominale e non è prevista l'assegnazione di seggi in quota proporzionale.

¹² Da questo punto di vista, dunque, si trattava di un sistema come quello vigente, mentre il Mattarellum per l'elezione della Camera era invece un sistema misto che prevedeva l'espressione di due voti (uno per ciascun canale di accesso alla rappresentanza).

già prodotto rappresentanza nel collegio uninominale, così impedendo di utilizzarli una seconda volta per il riparto proporzionale. Si tratterebbe in sostanza proprio di introdurre uno scorporo dei voti, ovvero sia quel meccanismo con il quale, al fine di determinare la cifra elettorale di una lista, si detraggono i voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi uninominali supportati dalla lista stessa¹³ (il che equivale a non contarli una seconda volta essendo voti già “usati”¹⁴).

Con questa soluzione si ripristinerebbe il rispetto degli articoli 3 e 48 della Costituzione, poiché gli elettori che grazie al loro voto hanno concorso ad eleggere il candidato nel collegio uninominale ottenendo rappresentanza non verrebbero contati un'altra volta concorrendo a eleggere anche un candidato nella quota proporzionale a detrimento degli elettori il cui voto non ha ancora espresso alcuna capacità rappresentativa. Solo in questo modo, infatti, tutti i voti verrebbero contati una sola volta, come richiesto dal principio di uguaglianza.

L'effetto sostanziale sarebbe quello di rendere eguali tutti i voti senza spezzare del tutto il legame tra parte maggioritaria e parte proporzionale, che rimarrebbe comunque garantito dall'unicità del voto.

Questa via, astrattamente percorribile e piuttosto poco invasiva sul testo normativo vigente, comporterebbe però delle conseguenze irragionevoli nel complessivo sistema elettorale adottato con la legge n. 165 del 2017. A differenza di ciò che accadeva nel Mattarellum, infatti, il ridotto numero di seggi attribuiti in collegi uninominali rispetto al totale ($\frac{3}{4}$ nel Mattarellum e $\frac{3}{8}$ nel Rosatellumbis, vale a dire la metà) porterebbe alla conseguenza di una eccessiva e ingiustificata sottorappresentazione delle forze politiche in grado di vincere un numero cospicuo di collegi uninominali¹⁵, rendendo del tutto irragionevole l'esito delle operazioni elettorali in violazione per altro verso del principio di uguaglianza del voto.

Per evitare questo ulteriore vizio di costituzionalità rispetto al parametro dell'uguaglianza degli elettori e del loro voto e risolvere a monte l'illegittimità qui considerata, scartata l'ipotesi di introdurre lo scorporo, non resta che agire sulla unicità del voto, riconoscendo all'opposto due voti distinti per ciascun elettore: uno per i collegi uninominali maggioritari, l'altro per i collegi plurinominali con formula proporzionale. Del resto, lo stesso testo vigente che all'art. 4 statuisce che l'elettore dispone di un unico voto, si contraddice negli articoli successivi, che chiaramente mostrano la configurazione in realtà di due voti distinti, ancorché collegati: uno per il collegio uninominale e uno per quello plurinominali (e infatti i “segni” che l'elettore appone sulla scheda possono essere due, soltanto che, dato un voto, l'altro gli è imposto).

In ogni caso, in assenza di scorporo, solo se i voti effettivamente a disposizione fossero due, tutti gli elettori potrebbero dirsi trattati ugualmente. Tutti i voti per la parte maggioritaria avrebbero lo stesso peso, così come tutti i voti per la parte proporzionale. Se si prevedono due diversi canali di accesso alla rappresentanza, occorre che l'elettore abbia la libera scelta di votare disgiuntamente, senza che la legge lo obblighi a far conseguire da un voto anche l'altro: se infatti c'è obbligo di congiunzione del voto, il voto può essere considerato unico, ma allora dovrebbe essere contato una volta sola, a meno di violare il principio di uguaglianza degli elettori; per non violare il principio di uguaglianza, occorre invece (in mancanza come detto di scorporo) che i voti siano due e che

¹³ Per ottenere tale risultato mediante una censura di illegittimità della disciplina vigente, si dovrebbe passare dalla dichiarazione di illegittimità della disposizione relativa al computo dei voti all'interno del collegio uninominale. L'introduzione dello scorporo per via giurisprudenziale dovrebbe avvenire mediante la dichiarazione di illegittimità dell'art. 77 lettera c) del d.P.R. n. 261/1957 nella parte in cui nel prevedere che l'Ufficio centrale circoscrizionale determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista, non prevede altresì che dal computo totale dei voti ottenuti da una lista o da una coalizione di liste nel collegio uninominale sia detratto il numero di voti ottenuti dal candidato vincente nel collegio uninominale (per lo scorporo totale) o un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo a questi aumentato di un'unità (per lo scorporo parziale). Allo stesso modo per l'elezione del Senato, la declaratoria di illegittimità dovrebbe riguardare, negli stessi termini, l'art. 16, primo comma, lettera c) del decreto legislativo n. 533/1993.

¹⁴ V. *supra* nota 7.

¹⁵ Si pensi al caso limite in cui, nell'ipotesi di scorporo totale, una forza politica riuscisse ad aggiudicarsi tutti i collegi uninominali in palio per l'elezione della Camera: essa otterrebbe i $\frac{3}{8}$ dei 391 seggi attribuiti nelle circoscrizioni italiane (ad eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), mentre non concorrerebbe con nessun voto all'attribuzione dei restanti $\frac{5}{8}$).

ovviamente per entrambi si rispetti l'art. 48 Cost., che impone che i voti siano oltre che uguali anche liberi.

Se invece il voto “contasse” formalmente due volte per tutti gli elettori, dal punto di vista dell'eguaglianza effettiva tra gli elettori non sembrerebbero sorgere problematiche circa la legittimità costituzionale del sistema: ogni elettore avrebbe un voto “libero e uguale”, come recita l'art. 48 Cost., in ciascuno dei due canali della rappresentanza, quello uninominale maggioritario e quello plurinominale proporzionale¹⁶. Del resto, se le competizioni elettorali sono due (una maggioritaria e l'altra proporzionale), ne deriva che diversi sono i collegi elettorali, e quindi gli ambiti territoriali nei quali il singolo elettore è inserito (uno uninominale e uno plurinominale), diversi sono i candidati espressione delle forze politiche che si presentano nei due collegi e parzialmente diversa è la scelta su cui ricade il voto dell'elettore (un candidato singolo in un collegio e una lista “di partito” con annessi candidati nell'altro collegio).

In questa prospettiva, che ci pare l'unica percorribile all'interno del sistema elettorale vigente, il rispetto del principio di eguaglianza del voto impone dunque innanzitutto l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2 del d.P.R. n. 361/1957, che come ricordato in precedenza stabilisce l'unicità del voto¹⁷, e come già accennato dell'59-bis, comma 3 del d.P.R. n. 361/1957, nel quale si prevede la nullità del voto disgiunto.

Da questa impostazione, come conseguenza necessaria, deriva la necessità di verificare la costituzionalità del sistema di trascinamento del voto da una competizione all'altra, attualmente previsto dalla legge elettorale.

La prima regola rilevante è quella contenuta nell'art. 58, comma 2 del d.P.R. n. 361/1957, nella quale si prevede che il voto espresso nei soli confronti di una lista sia «valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale». Essa, nell'ottica dei due voti distinti, è a sua volta costituzionalmente illegittima, nella misura in cui impedisce che l'elettore che vota una lista possa votare un candidato nel collegio uninominale diverso da quello collegato alla lista. Se ne desume inevitabilmente dunque l'illegittimità costituzionale dell'espressione «e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale».

La seconda regola che viene in rilievo è quella contenuta nell'art. 58, commi 3 e 4 del d.P.R. n. 361/1957, con cui si stabilisce che il voto espresso nei soli confronti del candidato nel collegio uninominale si estende anche alla lista o alla coalizione di liste che lo appoggiano. Anche in questo caso, per le medesime ragioni la previsione contrasta con il principio di eguaglianza del voto, nonché con i principi che richiedono che il voto sia diretto e personale. La trasmissione del voto dal candidato uninominale alla lista o alla coalizione di liste che lo sostiene, nell'ottica del voto duplice, impedisce infatti all'elettore di votare liberamente in modo disgiunto.

Inoltre, in presenza di una coalizione di liste, la legislazione vigente prevede che l'unico voto espresso dall'elettore sia necessariamente distribuito tra le liste che supportano il candidato uninominale sulla base della proporzione del consenso espresso da altri elettori per le stesse (quelli che invece hanno prescelto una tra le liste che compongono la coalizione che supporta quel candidato). In tal caso, in sostanza, gli elettori che selezionano il solo candidato nel collegio uninominale ma non votano alcuna delle liste che lo sostiene “delegano” *ex lege* il proprio voto agli elettori che, votando per lo stesso candidato nel collegio, esplicitano anche una preferenza per una delle liste della coalizione¹⁸. Costoro, pertanto, si interpongono tra il voto dell'elettore e la sua destinazione finale a

¹⁶ Nell'esempio “estremo” del Molise (vedi *supra*), sarà sempre possibile che la forza maggioritaria ottenga tutti e due i seggi in palio, ma ciò accadrà a condizione che gli elettori si siano comportati nello stesso modo “liberamente” in entrambi i canali. Ciò però non sarà meccanico (*rectius*, imposto per legge), perché sarà sempre possibile che gli elettori, alla luce dei candidati, esprimano un voto in un canale e un voto diverso nell'altro.

¹⁷ Conseguentemente sarebbe poi illegittima la disposizione relativa alla dicitura sulla scheda elettorale (art. 31, comma 5, del d.P.R. n. 261/1957).

¹⁸ Infatti, non è «possibile ricondurre in modo chiaro ed inequivocabile la volontà elettorale al partito che è il legittimo destinatario del voto» (F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 6 s.). In questo senso si veda

favore di una o dell'altra lista, così che il voto del primo elettore non è più né libero, né diretto né personale (non a caso la personalità del voto ex art. 48 Cost. vieta nel nostro ordinamento il voto per delega¹⁹). Per tale ragione, dovrebbe essere colpita dalla censura di incostituzionalità anche l'art. 77, comma 1, lettera c) del d.P.R. n. 361/1957, nella parte in cui prevede che l'Ufficio centrale circoscrizionale, nel determinare la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista, ricomprenda anche i voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione.

Specularmente, con riguardo al decreto legislativo d.lgs. n. 533/1993 relativo all'elezione del Senato, si tratterebbe di dichiarare l'illegittimità costituzionale all'art. 14, commi 1 e 2 e dell'art. 16, comma 1, lettera c, nei quali si prevede la trasmissione del voto da una competizione all'altra e la menzionata modalità di calcolo della cifra elettorale delle liste che fanno parte della medesima coalizione.

3. L'illegittimità delle disposizioni che trasferiscono il voto delle liste tra l'1 e il 3%

Dalle ultime considerazioni svolte circa l'incompatibilità con i principi del voto personale libero e diretto di meccanismi legislativi che consentano che il voto di un elettore sia produttivo di seggi solo grazie all'intermediazione del voto di altri elettori, discendono alcuni ulteriori dubbi di costituzionalità con riferimento al disposto contenuto nell'art. 83, comma 1, lettera c) del d.P.R. n. 361/1957, nel quale si prevede che la cifra elettorale di coalizione sia determinata dalla somma delle cifre elettorali delle liste che hanno ottenuto almeno l'1% sul piano nazionale (quando la soglia di sbarramento per accedere al riparto dei seggi è fissata invece al 3%: ciò comporta che le liste tra l'1 e il 3% sono utili alla produzione di seggi non per sé ma per le altre liste che compongono la loro coalizione).

Anche in questo caso, infatti, si tratta di una previsione che sembra violare nuovamente i principi del voto libero, personale e diretto. I voti espressi a favore di una lista che supera l'1% ma non supera il 3% finiscono infatti per fruttare seggi ad altra lista della coalizione: gli elettori delle liste coalizzate che ottengono fra l'1% e il 3% finiscono dunque per delegare il proprio voto ad altri elettori, ossia quelli che, votando per una lista della coalizione, hanno espresso una preferenza per una delle liste che hanno superato la soglia. Patente pare quindi la violazione dei principi che vogliono il voto essere libero, personale e diretto, come invece non accade usualmente quando un elettore vota per una lista che non supera lo sbarramento: in quel caso, infatti il voto dell'elettore non conta per la distribuzione dei seggi (il che può ritenersi legittimo a condizione che lo sbarramento sia ragionevole), ma non viene trasferito ad altri secondo la volontà di altri elettori.

Oltre a ciò, si pone ancora una volta anche un problema di uguaglianza degli elettori e del loro voto, giacché i voti dati alle liste singole (quelle, cioè, che non fanno parte di coalizioni) che ottengono fra l'1% e il 3% dei consensi vengono "buttati" (non essendo utili ai fini della distribuzione dei seggi), mentre i voti dati alle liste coalizzate che ottengono fra l'1% e il 3% dei consensi vengono "sfruttati" (contribuendo a produrre seggi per le altre liste – sopra il 3% – della coalizione).

Per questo, nello specifico, la disposizione in questione può ritenersi illegittima nella parte in cui consente che la cifra elettorale di coalizione sia determinata dalla somma delle cifre elettorali di lista senza escludere i voti di tutte le liste che non abbiano conseguito il 3% su base nazionale.

Con riguardo all'elezione del Senato, l'illegittimità di questo aspetto va considerata nell'ambito di considerazioni di ordine più generale, trattate nel prossimo paragrafo.

anche G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 31 s.

¹⁹ Non a caso, nella pur fantasiosa panoplia dei sistemi elettorali italiani, al più finora è stata prevista solamente la soluzione opposta: che il voto dato ad una lista sia trasmesso al candidato comune a più liste (per esempio da ciascuna delle liste che appoggia il candidato Sindaco comune). Questa trasmissione, infatti, è sì imposta dalla legge, ma univocamente, per cui non vi è alcuna interposizione di altri elettori tra l'espressione di voto ad una lista e la sua destinazione al candidato comune.

4. L'illegittimità dello sbarramento nazionale al Senato

Quanto alle soglie sbarramento, bisogna inoltre considerare l'art. 16-*bis* del d.lgs. n. 533/1993, che introduce anche al Senato un livello nazionale di operazioni elettorali. Viene infatti istituito un Ufficio elettorale centrale nazionale che ha lo scopo di individuare le coalizioni e le liste che, a livello regionale, potranno considerarsi ammesse alla distribuzione dei seggi, analogamente a quanto accade per la Camera dei deputati.

Bisogna però considerare che, mentre per l'elezione della Camera non è esplicitato il divieto di conteggi a base nazionale (benché ciò potrebbe invero desumersi dalla previsione, data sostanzialmente per presupposta dall'art. 56 Cost., dell'istituzione di circoscrizioni "locali"), quanto alla sezione dei membri del Senato l'art. 57 Cost. dispone che l'elezione deve essere a base regionale.

Tale disposizione ha evitato, fino al varo del sistema elettorale vigente, che si prevedesse lo svolgimento di qualsivoglia operazione per il Senato ad un livello superiore rispetto a quello regionale. Diversamente, l'introduzione delle descritte operazioni condotte dall'Ufficio elettorale centrale nazionale contraddice l'elezione a base regionale costituzionalmente prescritta. Infatti, la valutazione nazionale e non regionale degli sbarramenti comporta che la individuazione degli eletti di ciascuna regione risenta del voto espresso dagli elettori di altre regioni. Così, nelle ultime elezioni politiche, in Sicilia una forza politica con più del 13% dei voti nella regione è stata esclusa dalla rappresentanza (perché non radicata nelle altre zone del Paese), mentre con meno del 12% sempre a livello regionale una forza a "vocazione nazionale" ha ottenuto ben 2 senatori e un'altra forza politica ha ottenuto un senatore con il 4,5% dei voti nell'isola; similmente, in Veneto una forza politica "nazionale" ha ottenuto un senatore con una percentuale di voti nella regione inferiore al 3,5%. Come si vede, dunque, la presenza di sbarramenti nazionali finisce per produrre una grave distorsione delle rappresentanze regionali in Senato, impedendo la sua elezione a base realmente regionale.

Il parametro costituzionale costituito dall'art. 57, peraltro, esprime la vocazione regionalista del Senato (per quanto debolmente realizzata su altri fronti) anche su un altro versante, testimoniato in particolare dalla garanzia di un certo numero di seggi alle regioni o province autonome meno popolose. Tale garanzia, che al momento comporta un'assegnazione di seggi superiore a quella che corrisponde alla loro consistenza demografica per entrambe le province autonome di Trento e Bolzano/Bozen, per la Basilicata e per il Molise (oltre che per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con riguardo alla quale non opera però il calcolo nazionale, essendo ivi costituito solo un collegio uninominale), fa sì che, in verità, ogni calcolo nazionale, dove tutti gli elettori sono contati con uguale peso, finisce per ledere il "privilegio" che la Costituzione ha voluto garantire agli elettori delle regioni meno popolose all'interno del Senato. Il loro voto, infatti, ai sensi della Costituzione è più pesante di quello degli elettori delle altre regioni (in quelle regioni o province, infatti, si esprime un senatore ogni 150.000 abitanti circa, mentre nel resto del Paese per ottenere un senatore occorre circa il doppio, ossia 300.000 elettori). E anche per questo verso si deve desumere l'illegittimità costituzionale degli sbarramenti nazionali previsti dall'art. 16-*bis* del d.lgs. 533/1993.

Da tale illegittimità, peraltro, consegue anche quella degli sbarramenti contestualmente previsti come alternativi, ossia quello del 20% a livello regionale e quello per le minoranze linguistiche, poiché essi si giustificano proprio solo in quanto alternativi allo sbarramento nazionale del 3% (essi servono alla necessità di ammettere al riparto liste con elevato consenso a livello regionale ma con percentuali nazionali inferiori al 3). Caduto lo sbarramento nazionale, in effetti, essi diverrebbero certamente irragionevoli, fissando soglie sensibilmente troppo elevate²⁰.

Il sistema degli sbarramenti nazionali è utilizzato peraltro non solo per individuare le liste ammesse al riparto dei seggi ma anche per individuare a livello nazionale le liste che a livello regionale contribuiscono a produrre seggi a favore delle coalizioni cui appartengono pur non potendo

²⁰ Oggetto immediato della questione di costituzionalità dovrebbe essere l'intero art. 16-*bis*, che contiene le disposizioni attinenti agli sbarramenti e la lettera l) dell'unico comma dell'art. 16, che dispone la comunicazione dei riparti effettuati dagli Uffici regionali a quello nazionale.

partecipare alla distribuzione dei seggi (si tratta di quelle tra l'1% e il 3% a livello nazionale, analogamente a quanto previsto alla Camera con disposizioni già valutate come illegittime).

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di tutte le operazioni nazionali, pertanto, incide sull'ulteriore criticità evidenziata del calcolo dei voti ricevuti da liste destinate a non ottenere seggi a favore di altre liste della propria coalizione, aggravandola. In effetti, una volta tolti gli sbarramenti, confluirebbero nelle cifre di coalizione anche i voti di tutte le liste inferiori al 3% (comprese a questo punto persino di quelle inferiori all'1%), aggravando i profili di illegittimità di tali disposizioni, giacché si tratterebbe di voti incapaci, comunque, di produrre eletti per le liste votate ma resi utili per eleggere parlamentari in liste non votate da quegli elettori.

Dalla dichiarazione di illegittimità delle operazioni dell'Ufficio centrale nazionale deriva dunque una ulteriore conseguenza sulle operazioni successive degli Uffici regionali, che comporta la necessaria dichiarazione di illegittimità anche delle disposizioni che, a livello regionale, consentono di distribuire seggi tenendo anzitutto conto delle coalizioni. Da ciò discende la necessità di dichiarare illegittime le disposizioni che impongono agli uffici regionali di procedere al riparto tra le liste solo dopo una previa ripartizione tra le coalizioni, operazione del tutto fattibile sulla base di mere ablazioni di parole dal testo dell'art. 17²¹.

Le operazioni descritte, anche in questo caso lasciano in piedi una disciplina perfettamente applicabile che consiste in un sistema proporzionale per liste a livello regionale. La dichiarazione di illegittimità degli sbarramenti attualmente fissati per l'elezione del Senato, peraltro, se si consente una valutazione che esula il piano strettamente costituzionale, non avrebbe neppure la "controindicazione" di produrre gravi effetti di frammentazione politica. Infatti, il numero dei seggi distribuiti proporzionalmente in ciascuna regione tra liste singole e non coalizioni è così esiguo che gli sbarramenti naturali sono assai cospicui senza la necessità di introdurre una selezione a livello nazionale che inevitabilmente contrasta con la base regionale.

5. L'illegittimità del meccanismo di riversamento del riparto proporzionale dai livelli superiori a quello dei collegi plurinominali

Tra i profili di dubbia legittimità dei meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017 che potrebbero essere oggetto di una declaratoria di incostituzionalità da parte della Consulta vi sono inoltre quelli che riguardano specificamente la distribuzione dei seggi assegnati con metodo proporzionale. Per quanto tali profili risultino interconnessi gli uni agli altri, può essere utile provare a enuclearli singolarmente, giacché comunque ciascuno di essi presenta dei tratti problematici propri.

5.1. Gli effetti distorsivi sul piano della rappresentatività territoriale e politica del riversamento del riparto nazionale dei seggi nei collegi plurinominali

Si tratta in primo luogo delle regole che prevedono l'effettuazione dei calcoli per la distribuzione dei seggi ad un livello territoriale superiore rispetto a quello di espressione del voto, con la produzione di esiti che, attraverso meccanismi piuttosto articolati, devono poi essere – solo – in seconda istanza "riportati" a quello inferiore. Ciò crea un serie di conseguenze aberranti sul piano del funzionamento della rappresentanza democratica (artt. 1 e 48 Cost.) e sotto il profilo dell'uguaglianza e della libertà del voto nonché dell'uguaglianza tra i candidati (artt. 3 e 48 Cost.).

Tali conseguenze sono figlie in particolare – oltre che del compimento delle citate operazioni in sé – della dimensione piuttosto ridotta delle ripartizioni territoriali previste dal legislatore come livello di espressione del voto e di distribuzione finale dei seggi in quota proporzionale. I seggi sono infatti distribuiti in collegi plurinominali medio-piccoli, che, salvo eccezioni, vanno da un minimo di 3 a un massimo di 8 per la Camera e da un minimo di 2 a un massimo di 8 per il Senato.

²¹ Si tratta, in sostanza, di dichiarare illegittimi i riferimenti alle coalizioni di liste nelle attività dell'Ufficio regionale descritte nell'art. 17.

Ecco dunque che, benché gli elettori siano chiamati a votare in questi collegi plurinominali, per la Camera si prevede che la distribuzione dei seggi sia effettuata a livello nazionale, dove si determina un risultato che deve essere poi riversato dapprima in 27 delle 28 circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale²² e poi nei collegi plurinominali in cui ciascuna di queste circoscrizioni è a sua volta suddivisa; per il Senato si prevede invece l'effettuazione di un'unica operazione di riversamento dei risultati determinati ad un livello superiore, essendo la prima distribuzione dei seggi effettuata direttamente in ciascuna delle 19 circoscrizioni regionali previste²³.

Questo insieme di previsioni inducono delle rilevanti distorsioni sul fronte sia della "rappresentatività territoriale" che di quello della "rappresentatività politica" dei collegi plurinominali nei quali l'elettore esprime il proprio voto. Con "rappresentatività territoriale" si intende fare riferimento alla corrispondenza fra numero di rappresentanti spettanti a ciascuna ripartizione territoriale, predeterminato sulla base del numero di abitanti secondo quanto previsto a livello costituzionale, e numero di seggi ivi effettivamente attribuiti. Con "rappresentatività politica" si intende fare riferimento alla corrispondenza fra l'orientamento del voto espresso degli elettori in una ripartizione territoriale e l'attribuzione dei seggi ivi distribuiti fra i diversi competitori elettorali.

L'alterazione della rappresentatività territoriale è dovuta in primo luogo²⁴ al perpetrarsi del fenomeno dello "slittamento di seggi" per cui, all'esito delle operazioni di calcolo volte a riportare in ciascun singolo collegio plurinominali i risultati determinati dalla distribuzione già effettuata a livello superiore, in molti casi si assiste alla alterazione della dotazione di seggi spettante a ciascun collegio (predeterminata in base alla sua popolazione).

Per comprendere il fenomeno occorre illustrare il meccanismo di distribuzione dei seggi proporzionali, che per la Camera si svolge in tre "step": 1) il totale nazionale dei seggi viene ripartito proporzionalmente tra le liste e le coalizioni, così come successivamente fra le liste coalizzate, a livello nazionale: ciò determina che a ciascuna lista, coalizzata o meno, è assegnato a livello nazionale un certo numero di seggi; 2) a livello di ciascuna circoscrizione sono ripartiti i seggi tra le liste e le coalizioni, così come successivamente fra le liste coalizzate, e la somma di tutti i riparti circoscrizionali viene raffrontata con il riparto nazionale; da ciò emergeranno liste "eccedentarie" (sono quelle che ottengono un numero di seggi prodotti dalla somma dei riparti circoscrizionali superiore a quello che spetta loro sulla base del riparto nazionale) e liste "deficitarie" (sono quelle che ottengono un numero di seggi prodotti dalla somma dei riparti circoscrizionali inferiore a quello che spetta loro sulla base del riparto nazionale); a seguito di tale raffronto, si procede all'effettuazione di "aggiustamenti" dei riparti circoscrizionali, allo scopo di riequilibrare l'assegnazione circoscrizionale dei seggi in modo da individuare le circoscrizioni dove contestualmente (se possibile, come in genere è) sottrarre seggi alle liste eccedentarie e aggiungerne a quelle deficitarie; 3) una volta aggiustati i riparti circoscrizionali così da adattarli all'esito del riparto nazionale, occorre che tali riparti siano riversati a livello di collegio plurinominali; a tal fine, analogamente allo step precedente, ma con un meccanismo in parte diverso, si procede ad un riparto proporzionale in ciascuno dei collegi plurinominali in cui ogni circoscrizione è suddivisa; allo scopo, si raffrontano le somme dei riparti di collegio plurinominali con quelle circoscrizionali, da cui emergeranno, di nuovo, liste eccedentarie e deficitarie e si procederà dunque ad ulteriori aggiustamenti, togliendo seggi alle liste eccedentarie in alcuni collegi e aggiungendo seggi alle liste deficitarie questa volta non innanzitutto negli stessi collegi²⁵.

²² Nella circoscrizione Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste è infatti costituito per l'elezione della Camera un unico collegio uninominale per l'assegnazione del quale non si prevede il compimento di operazioni ad un livello territoriale superiore.

²³ Cui si aggiunge quella della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Anche per l'elezione del Senato nella circoscrizione regionale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è infatti costituito un solo collegio uninominale, per l'assegnazione dell'unico seggio ad essa attribuito secondo quanto disposto dall'art. 57, comma 2, Cost.

²⁴ V. *infra* per i c.d. ripescaggi.

²⁵ Si comprende subito, pertanto, che gli aggiustamenti del secondo step tendenzialmente garantiscono, salvo ipotesi marginali, che la dotazione in seggi di ciascuna circoscrizione sia rispettata; viceversa ciò non accade con riguardo al rispetto della dotazione di ciascun collegio plurinominali a seguito degli aggiustamenti previsti nel terzo step.

Con riguardo al Senato il meccanismo di distribuzione è il medesimo, con la sola differenza che gli step sono “soltanto” due²⁶, dal momento che la prima distribuzione dei seggi avviene al livello regionale, dove si determinano dei risultati che devono poi essere riversati a livello di collegio plurinomiale.

Questa modalità di distribuzione dei seggi tra le liste produce alterazioni sistematiche della dotazione dei seggi di ciascun collegio plurinomiale (distorcendo la rappresentatività territoriale) nell’elezione di entrambe le Camere. Tale distorsione è di per sé, almeno in certa misura, fisiologica, data la scelta di effettuare i calcoli elettorali ad un livello superiore rispetto a quello dell’espressione del voto – a maggior ragione – in collegi plurinomiali medio-piccoli.

Si tratta di un’alterazione indotta, però, in misura quantitativamente ancor maggiore di quanto “necessario”, a causa dello specifico meccanismo di riequilibrio dei seggi fra liste eccedentarie e deficitarie previsto per il riversamento della loro distribuzione dal livello circoscrizionale a quello di collegio plurinomiale. Tale meccanismo, infatti, toglie i seggi in avanzo alle prime sottraendoli laddove essi sarebbero meno “meritati” e attribuisce quelli mancanti alle seconde laddove essi sarebbero maggiormente “meritati”, senza cercare quindi – come invece avviene con riguardo all’elezione della Camera nel riversamento a livello circoscrizionale dei calcoli effettuati a livello nazionale – innanzitutto di togliere i seggi alle liste eccedentarie e di attribuirli a quelle deficitarie nell’ambito della medesima ripartizione territoriale per non alterare la rappresentatività territoriale. Si tratta insomma di un tentativo (nel “far tornare i conti”) di sacrificare la “rappresentatività territoriale” per cercare di preservare la “rappresentatività politica”, ossia per cercare di dare rilievo al dato politico del maggiore o minore successo elettorale di una lista in un collegio rispetto ad un altro.

Denominazione collegio plurinominale	Seggi spettanti ai sensi della legge		Seggi assegnati a seguito degli aggiustamenti	
	n. seggi	Abitanti per seggio	n. seggi	Abitanti per seggio
<i>Lombardia 2.01</i>	6	145.314	4	217.971
<i>Piemonte 2.02</i>	8	153.897	10	123.118

Tuttavia, come si vede chiaramente dalla prima tabella (che riguarda nello specifico l’elezione della Camera del 2022), mentre l’iniziale allocazione dei seggi nei collegi è effettuata in modo che gli elettori “pesino” egualmente, così da rispettare gli artt. 3 e 48 Cost., ma anche l’art. 56, a seguito degli slittamenti di seggi da un collegio plurinomiale all’altro, l’uguaglianza degli elettori può subire deviazioni davvero consistenti. Nell’esempio riportato, infatti nel collegio lombardo si viene a esprimere un deputato ogni 220 mila elettori circa, mentre in quello piemontese uno ogni 120 mila elettori circa. Il che significa che gli elettori del secondo collegio dispongono di un voto che pesa quasi il doppio di quelli del primo.

Peraltro il tentativo di sacrificare la rappresentatività territoriale per preservare quella politica del collegio plurinomiale, a fronte della previsione dell’effettuazione dei calcoli per l’assegnazione dei seggi ad un livello superiore a quello dell’espressione del voto per trasfondere poi tali esiti solo successivamente a livello di collegio, risulta vano, comportando in ogni caso degli effetti aberranti sul fronte della rappresentatività politica, che determinano lo scollamento fra le scelte compiute dal corpo elettorale in una determinata ripartizione territoriale e la distribuzione dei seggi fra gli

²⁶ Il che come visto non ha impedito al legislatore di prevedere l’effettuazione di operazioni a livello nazionale anche con riguardo al Senato (v. *supra*).

schieramenti ivi presentatisi al vaglio elettorale²⁷. Anche in questo caso si tratta di distorsioni fisiologiche dovute alla scelta di effettuare i calcoli ad un livello superiore rispetto a quello di espressione del voto, dato – per di più – in collegi plurinominali medio-piccoli.

In proposito, valgono a titolo esemplificativo i dati di cui alla seconda tabella (relativa alle elezioni della Camera del 2022), che illustrano come la relazione del voto espresso dagli elettori nel collegio e la ripartizione dei seggi nel collegio diviene estremamente labile se non addirittura contraddittoria e irrazionale.

Liste:	Lega	FI	FdI	M5S	Pd	Avs	Azione
<i>collegio</i>	Veneto 2-02						
<i>voti</i>	16,1%	6,5%	32,6%	5,2%	15,4%	3,4	8,9
<i>n. seggi</i>	1	0	1	0	1	1	1
<i>collegio</i>	Veneto 2-03						
<i>voti</i>	13,7%	8,9%	35,0%	5,8%	14,6%	3,1%	8,6%
<i>n. seggi</i>	0	1	2	0	0	0	0
<i>collegio</i>	Emilia Romagna-01						
<i>voti</i>	8,5%	6,7%	26,3%	10,1%	25,3%	4,2%	8,6%
<i>n. seggi</i>	0	0	1	0	2	0	1
<i>collegio</i>	Toscana-01						
<i>voti</i>	7,3%	7,0%	28,8%	10,9%	22,6%	4,3%	9,3%
<i>n. seggi</i>	1	1	2	0	1	0	0
<i>collegio</i>	Toscana-02						
<i>voti</i>	6,8%	5,6%	27,1%	11,6%	26,3%	4,3%	8,4%
<i>n. seggi</i>	0	0	1	1	2	0	0
<i>collegio</i>	Lazio 1-01						
<i>voti</i>	4,5%	4,2%	27,2%	14,0%	23,5%	5,1%	10,8%
<i>n. seggi</i>	0	0	1	0	2	1	1
<i>collegio</i>	Sicilia 2-02						
<i>voti</i>	5,7%	10,6%	21,8%	28,1%	9,6%	2,3%	5,0%
<i>n. seggi</i>	1	1	1	1	0	0	1

²⁷ Può così accadere che in un collegio diversi schieramenti ottengano lo stesso quantitativo di seggi anche con un numero di consensi raccolti affatto diverso; oppure, può accadere addirittura che con un minore numero di consensi rispetto ad un'altra forza si ottengano più seggi di quest'ultima.

Del resto, anche se si prevedesse al contrario di utilizzare per il riversamento a livello di collegio lo stesso meccanismo previsto alla Camera per il riversamento dal livello nazionale a quello di circoscrizione, che come detto tenta di privilegiare il rispetto della rappresentatività territoriale a discapito di quella politica, comunque si verificherebbe il descritto effetto di slittamento di seggi un collegio all'altro, giacché anche questo meccanismo ammette la possibilità in seconda istanza di assegnare seggi in una ripartizione territoriale diversa da quella cui sarebbero destinati; possibilità che, data la dimensione dei collegi plurinominali previsti, si verificherebbe comunque non di rado (diversamente da quanto accade a livello circoscrizionale). Peraltro, una tale soluzione, comporterebbe esiti per certi versi ancor più bizzarri nell'assegnazione dei seggi nel collegio quanto a corrispondenza del voto espresso e ripartizione degli stessi tra liste (rappresentanza politica).

5.2. La conseguente violazione degli artt. 3, 48, 56 e 58 Cost.

In effetti, come si cerca qui di dimostrare, le regole elettorali che producono ed anzi, cosa ancora più grave, inducono i descritti effetti di alterazione tanto sul versante della rappresentatività territoriale quanto su quello della rappresentatività politica si pongono in netta contrapposizione con diverse regole costituzionali.

Per quanto concerne l'alterazione della rappresentatività territoriale bisogna innanzitutto chiamare in causa il mancato rispetto, con riguardo all'elezione della Camera, del disposto dell'articolo 56 Cost. in base al quale il contingente di seggi da assegnare in ciascuna ripartizione territoriale, collegi plurinominali compresi, deve essere stabilito sulla base del numero dei suoi abitanti. In proposito, bisogna infatti sottolineare come non rilevi la differente denominazione di "collegi" rispetto a quella di "circoscrizioni" quanto al necessario rispetto per entrambi i livelli territoriali della prescrizione imposta dall'ultimo comma dell'articolo 56 della Costituzione (che formalmente fa riferimento solo alle "circoscrizioni"), anche perché se così non fosse il rispetto sostanziale di questa previsione costituzionale sarebbe rimesso completamente alla discrezionalità del legislatore, cui basterebbe utilizzare il termine "collegio" al posto di "circoscrizione" per poterla aggirare²⁸. Del resto, la stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017, che non ha riscontrato profili di illegittimità con riferimento al processo di riversamento nelle circoscrizioni dei risultati nazionali²⁹, ha tenuto a precisare di essersi limitata a valutare solo quell'aspetto, perché l'ordinanza di rimessione «non si interroga sull'eventualità che l'art. 56, quarto comma, Cost. esprima un principio vincolante anche per la distribuzione dei seggi nei collegi, cioè in relazione ad ambiti territoriali più ridotti rispetto alle circoscrizioni»³⁰.

Quest'ultima previsione non si limita infatti a richiedere il rispetto della proporzionalità fra numero degli abitanti e seggi in palio nell'assegnazione di questi ultimi alle ripartizioni territoriali (prima del voto), essendo volta ad impedire che tale distribuzione possa essere alterata (dopo il voto) con l'attribuzione dei seggi agli schieramenti elettorali sulla base dei consensi raccolti³¹ (del resto, se così

²⁸ Si veda sul punto L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 6.

²⁹ La Corte costituzionale ha infatti ritenuto "accettabili" – e dunque legittimi – gli eventuali slittamenti di seggi da una circoscrizione all'altra che possono verificarsi con riguardo all'elezione della Camera, perché ciò accade in via residuale (anche se non del tutto casuale) nel caso non sia possibile operare la sottrazione di seggi a liste eccedentarie e la contestuale loro restituzione a quelle deficitarie nell'ambito della medesima ripartizione territoriale nel riporto dei calcoli nazionali a livello circoscrizionale. Nel redistribuire dal livello nazionale a quello circoscrizionale, infatti, la legge «dispiega ampie cautele proprio allo scopo di evitare la traslazione» (Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 10.2 del *Considerato in diritto*). Ciò invece non accade (v. *infra*) per il riversamento dalle circoscrizioni ai collegi.

³⁰ Punto 10.1. del *Considerato in diritto*.

³¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 10.2 del *Considerato in diritto*: «Sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni, autorizzerebbe il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale. Essa non si limita, invero, a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni. Essa intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti

non fosse, non si capisce quale sarebbe il senso del terzo comma dell'art. 56 Cost., che, nel prevedere l'istituzione di circoscrizioni così concepite, accoglie una precisa idea di rappresentanza legata al territorio).

Ciò risulta necessario, oltre che direttamente per salvaguardare la rappresentatività territoriale di ciascun collegio e dunque, secondo la prospettiva assunta dal Costituente, l'uguaglianza in generale fra gli abitanti delle diverse ripartizioni territoriali, per assicurare nello specifico il rispetto del principio di uguaglianza degli elettori e del loro voto, di cui agli articoli 3 e 48 Cost., con riguardo alla consistenza quantitativa della rappresentanza parlamentare prodotta da ogni suffragio.

Il che permette di tacciare di dubbi di legittimità costituzionale anche la disciplina elettorale del Senato, con riguardo alla quale, se è vero che l'art. 57 Cost. richiede formalmente il rispetto del suddetto principio di proporzionalità fra numero degli abitanti e seggi in palio riferendosi esplicitamente alla sola rappresentatività territoriale del livello regionale, è come minimo altrettanto vero sulla base di quanto appena osservato che il principio di uguaglianza nelle sue diverse declinazioni qui chiamate in causa pretende che anche l'attribuzione di seggi a eventuali sottoripartizioni territoriali delle regioni previste dalla legislazione elettorale non alteri tale principio di proporzionalità³².

Al limite, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, simili scostamenti possono essere ammessi qualora costituiscano «un'ipotesi residuale» che si verifica «per ragioni matematiche e casuali»³³, ma sicuramente non è questo il caso delle alterazioni sulla dotazione dei seggi di cui si è detto, esse non sono infatti affatto residuali ma costituiscono all'opposto una caratteristica fisiologica e quantitativamente rilevante della nuova legislazione elettorale, sia sotto il profilo della frequenza del loro verificarsi che del numero di seggi coinvolti³⁴.

I collegi plurinominali che perdono o guadagnano un seggio, nelle elezioni del 2022, sono in effetti ben 26 su 48 (in realtà si tratta di 26 collegi plurinominali su 38 se si escludono le circoscrizioni che sono costituite in un unico collegio plurinominali e che dunque non possono conoscere alcuno slittamento per questa stessa ragione). Tali dati dimostrano in sé che i casi di slittamento dei seggi tra collegi plurinominali non sono affatto marginali ma piuttosto costituiscono l'ipotesi che si verifica più frequentemente.

Quel che è peggio è che tali slittamenti non sono invero neppure davvero “casuali”, poiché in realtà è proprio la disposizione legislativa (fondata sul “peso” dei resti in relazione alla diversa dimensione del collegio³⁵) a disporre che la “migrazione” dei seggi avvenga quasi sistematicamente dai collegi più piccoli verso quelli più grandi. Infatti, le liste eccedentarie tenderanno verosimilmente a vedersi togliere i seggi di troppo nei collegi più piccoli, mentre quelle deficitarie si vedranno aggiungere quelli mancanti nei collegi più grandi. Quando la percentuale dei consensi raccolti dagli schieramenti elettorali che accedono alla ripartizione dei seggi è grosso modo omogenea nei diversi collegi plurinominali di una circoscrizione, infatti, lo slittamento avviene in modo costante e sostanzialmente unidirezionale, come è stato, una volta di più, di recente dimostrato anche in via empirica³⁶. Del resto, è proprio la disposizione legislativa che stabilisce quali siano i collegi dove le

conseguiti da ciascuna di esse. La contraria lettura, sulla base di un'interpretazione formalistica dell'art. 56, quarto comma, Cost., potrebbe legittimare, all'esito del voto, anche consistenti traslazioni di seggi da una circoscrizione all'altra, tali da pregiudicare la garanzia di una proporzionale distribuzione dei seggi sul territorio nazionale».

³² Naturalmente una volta rispettata “a monte” la previsione, a sua volta contenuta nell'articolo 57 Cost., al suo secondo comma, per cui nessuna regione o provincia autonoma può eleggere meno di 3 senatori, salvo il Molise e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che ne eleggono rispettivamente 2 e 1.

³³ Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 10.2 del *Considerato in diritto*.

³⁴ V. M. PODETTA, “Rappresentatività” e “governabilità” nel Rosatellum-bis, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità: la (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 56 ss.

³⁵ Resti che risultano determinanti per l'effettuazione delle operazioni anzidette di “aggiustamento” fra liste eccedentarie e deficitarie.

³⁶ V. P. FELTRIN, S. MENONCELLO, G. IERACI, *Causes and possible remedies for the “slipping seats” phenomenon: An empirical analysis*, in corso di pubblicazione in *Consulta Online*.

liste eccedentarie perdono i seggi e quelle deficitarie li acquistano a determinare l'afflusso di ulteriori seggi verso i collegi elettorali dotati di più seggi a discapito dei collegi elettorali dotati di meno seggi³⁷.

Ma c'è di più: il sistema a più livelli per la distribuzione proporzionale dei seggi tra le liste, non viola solo il principio costituzionale di uguaglianza con riferimento al numero dei seggi che ciascun elettorato (di ciascun collegio plurinominalmente) dovrebbe esprimere; esso altera drammaticamente la rappresentanza politica di ciascun corpo elettorale. In effetti, la grande e sistematica manipolazione sul fronte della rappresentatività politica prodotta dai meccanismi di riversamento dei risultati determinati ad un livello superiore rispetto a quello di espressione del voto si pone a sua volta in contrasto innanzitutto con i principi espressi dagli articoli 3 e 48 della Costituzione, specialmente nella prospettiva del mancato rispetto dell'uguaglianza degli elettori e del loro voto.

È pur vero che i voti raccolti dalle liste che risultano per questo "svantaggiate" in un collegio risultano utili ai fini dell'attribuzione di seggi alle medesime liste in altri collegi e che dunque l'uguaglianza degli elettori e del voto è preservata al livello superiore, che corrisponde a quello della attribuzione originaria dei seggi (nazionale per la Camera, regionale per il Senato). Tuttavia, questo non rende l'effetto indotto dal complesso dei meccanismi chiamati in causa meno inaccettabile dal punto di vista della legalità costituzionale, poiché questo non avviene a livello di collegio, ossia al livello territoriale di espressione del voto, e, per di più, si verifica in modo quantitativamente e qualitativamente – come visto – molto significativo. Peraltro, a ben vedere, il sistematico realizzarsi delle descritte alterazioni della rappresentatività politica per cui a livello di collegio l'assegnazione dei seggi può "tradire" completamente le scelte espresse dal corpo elettorale del collegio stesso, si pone per certi versi contestualmente in contrasto che i principi costituzionali per cui si impone che il voto sia personale e diretto (artt. 48, 56 e 58 Cost.), dal momento che gli effetti prodotti dal voto di alcuni elettori sono determinati da altri; in questo quadro, il voto di ciascun elettore è peraltro contestualmente "vittima" e "carnefice" del realizzarsi di questi fenomeni, nel senso che tutti i voti di tutti gli elettori sono in grado di influenzare la distribuzione dei seggi in altri collegi. Ma nessun elettore è in grado di conoscere l'effetto del proprio voto così come gli eletti non sono in grado di conoscere da quale corpo elettorale provengono i voti grazie ai quali è eletto. Il che impedisce il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa costruita dalla Costituzione, che, come è noto, si nutre del principio di responsabilità (o *accountability*), il quale richiede che l'elettore sappia chi elegge con il suo voto e l'eletto sappia a quale elettorato rispondere.

In conclusione, con riguardo all'elezione della Camera, il meccanismo di trasposizione dei seggi dal livello nazionale a quello di collegio per il tramite della distribuzione circoscrizionale risulta in contrasto con gli artt. 3, 48 e 56 Cost.; se ne desume la necessità di dichiarare l'illegittimità dell'art. 83, comma 1, lettere f), g), h), ed i), nonché parzialmente, del comma 2 del medesimo articolo³⁸ e del

³⁷ Il meccanismo legislativo che individua il collegio dove sottrarre un seggio alle liste eccedentarie e dove farlo guadagnare a quelle deficitarie, infatti, è costruito raffrontando, collegio per collegio, il resto usato o non usato con il quoziente del collegio. Poiché il quoziente del collegio è dato dalla divisione dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare nel collegio, il quoziente è più elevato nei collegi che assegnano meno seggi. Per esempio, in un collegio che assegna soli quattro seggi, il quoziente è pari al 25% dei voti, mentre in un collegio che assegna 8 seggi il quoziente è il 12,5% dei voti. Una lista che avesse ottenuto il 6,25% dei voti in entrambi i collegi, nel primo collegio ha un resto pari a 1/2 del quoziente, nel secondo ha un resto pari a 1/4 del quoziente. Ne consegue, che: 1) se fosse una lista eccedentaria che ha ottenuto un seggio con entrambi i resti, perderebbe il seggio eccedentario nel secondo collegio, quello più piccolo, perché il suo 6,5% è solo 1/4 del quoziente in quel collegio; 2) se viceversa fosse una lista deficitaria, che non ha ottenuto seggi in nessuno dei due collegi, allora il seggio gli verrebbe assegnato nel collegio maggiore, dove il suo 6,25% equivale a 1/2 del quoziente. Come si vede, tali disposizioni legislative producono un favore per gli elettori dei collegi elettorali maggiori, che otterranno ancor più seggi, a sfavore degli elettori dei collegi elettorali minori, che perderanno ulteriormente seggi. Ciò comporta che le due disposizioni devono essere considerate costituzionalmente illegittime, perché la Corte costituzionale come già sottolineato ammette tali migrazioni di seggi in violazione del principio di uguaglianza del voto a condizione che siano (residuali e) casuali. Qui, invece, tali alterazioni sono determinate non dal caso ma da una precisa disposizione legislativa.

³⁸ In particolare, poiché l'Ufficio centrale nazionale non provvederà più a comunicare ai singoli Uffici centrali circoscrizionali il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista, bensì, solo l'individuazione delle liste da ammettersi ai riparti collegio per collegio, dovrà ritenersi illegittimo l'oggetto della comunicazione che viene limitato dal testo al «numero dei seggi assegnati a ciascuna lista». Ne risulterà un testo dell'art. 83, comma 2, non particolarmente "elegante" ma egualmente efficace allo scopo: «L'Ufficio centrale nazionale provvede a

comma 1 dell'art. 83-bis³⁹ del d.P.R. 361/1957. Con riguardo all'elezione del Senato, per le medesime ragioni, risulta illegittima la trasposizione dal livello regionale a quello di collegio plurinominale; se ne desume la necessità di dichiarare altresì l'illegittimità dell'art. 16, comma 1, lettera l), dell'art. 16-bis, nonché parzialmente dell'art. 17 comma 1⁴⁰ e delle sue lettere a)⁴¹, b)⁴² e c)⁴³ del d.lgs. 533/1993.

Peraltro, una diversa opzione astrattamente possibile, la dichiarazione di illegittimità costituzionale del riparto nei collegi plurinominali sembra impraticabile nel contesto e in relazione alla *ratio* della legislazione elettorale vigente che non prevede candidature né l'espressione del voto a livello circoscrizionale. Ne discende che, nel giudizio di costituzionalità, non può certo essere oggetto di valutazione la suddivisione del territorio nazionale in collegi medio-piccoli (di per sé peraltro pienamente legittima) ma soltanto il meccanismo di distribuzione dei seggi a monte, che è la causa dell'alterazione della dotazione di seggi dei collegi e dell'irrazionale distribuzione degli stessi tra le liste.

Così facendo resterebbe in vigore un sistema elettorale perfettamente operativo che mantiene la previsione di collegi plurinominali medio-piccoli e di liste bloccate di lunghezza ridotta che permettono all'elettore di conoscere gli effetti del proprio voto (v. però *infra*), eliminando tutte le sopra descritte distorsioni che si pongono in forte tensione con i menzionati principi costituzionali.

È chiaro, però, che la normativa di risulta, imperniata sul riparto proporzionale nei collegi plurinominali, è solo il frutto obbligato dall'ablazione delle disposizioni illegittime. Resta inteso, invece, che il legislatore resterà libero di scegliere anche sistemi fondati su più livelli di distribuzione

comunicare ai singoli Uffici centrali». In mancanza di un oggetto espresso è chiaro che l'interprete sarà in grado di comprendere che si tratta di tutte le operazioni effettuate (ossia l'individuazione delle liste da ammettere ai riparti successivi).

³⁹ Di cui risultano illegittime le parole «Esclude dall'attribuzione di cui al periodo precedente le liste alle quali è stato già attribuito il numero di seggi ad esse assegnato a seguito delle operazioni di cui alle lettere a) e b). Successivamente l'ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutti i collegi plurinominali a ciascuna lista corrisponda al numero di seggi determinato ai sensi delle lettere a) e b). 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 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».

⁴⁰ Di cui risultano illegittime le parole «e alle coalizioni di liste individuate dall'Ufficio elettorale centrale nazionale ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 1, lettera e), numeri 1) e 2), e incluse nell'elenco di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettera f)».

⁴¹ Di cui risultano illegittime le parole «delle coalizioni di liste di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettera e), numero 1), e delle singole liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi o che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione e delle singole liste 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 un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale ai sensi dell'articolo 16, con arrotondamento all'unità superiore,».

⁴² Che risulta interamente illegittima.

⁴³ Di cui risultano illegittime le parole «Esclude dall'attribuzione di cui al periodo precedente le liste alle quali è stato già attribuito il numero di seggi ad esse assegnato a seguito delle operazioni di cui alle lettere a) e b). Successivamente l'ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutti i collegi plurinominali a ciascuna lista corrisponda al numero di seggi determinato ai sensi delle lettere a) e b). 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 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».

dei seggi, come rammentato dalla Corte costituzionale⁴⁴, a condizione di non violare, sotto alcun profilo, il principio costituzionale dell'uguaglianza del voto e l'art. 56 Cost. In particolare, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, questo articolo, benché non richieda di essere applicato con rigore assoluto, deve essere però «osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi»⁴⁵. Come è dimostrato nelle pagine precedenti, tuttavia, le disposizioni della cui legittimità si dubita realizzano traslazioni di seggi che non sono né residuali, né inevitabili, né casuali.

6. La violazione della giurisprudenza costituzionale sulla conoscibilità dei candidati e dell'effetto del voto come causa supplementare di illegittimità del riversamento dei riparti proporzionali e l'ulteriore conseguenza dell'illegittimità costituzionale dell'accorciamento artificioso delle liste

Peraltro, si deve inevitabilmente concludere per l'illegittimità dei descritti meccanismi anche da un altro versante, ossia quello del mancato rispetto di un ulteriore principio enucleato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014. Con essa la Corte costituzionale ha infatti – fra le altre cose – dichiarato l'illegittimità costituzionale delle liste bloccate lunghe, ossia di quel meccanismo per cui in un sistema proporzionale nel quale il numero candidati di ciascuna lista è particolarmente alto (in ragione dell'elevato numero di seggi da assegnare nel livello territoriale nel quale si esprime il voto) non è prevista la possibilità per l'elettore di esprimere almeno un voto di preferenza, poiché ciò pregiudica l'effettiva conoscibilità dei candidati da parte dell'elettore e, essendo quest'ultimo privato «di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti»⁴⁶, inficia dal punto di vista sostanziale – secondo la Corte – la stessa libertà del voto.

Nel tentativo (fallace, v. *infra*) di attuare questo principio, il legislatore elettorale del 2017, mantenendo la previsione di liste bloccate, ha optato per il disegno di collegi plurinominali medio-piccoli, ciascuno dei quali assegna, cioè, pochi seggi, giacché la Corte costituzionale, nel censurare le liste bloccate del c.d. Porcellum aveva precisato che sarebbero sfuggite alla stessa censura sistemi «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)»⁴⁷. Del resto, se un collegio elegge pochi parlamentari, la lunghezza delle liste dei candidati risulterà effettivamente contenuta (v. *infra*). Ciononostante, il legislatore ha tenuto contestualmente fissa la già censurata regola che sradica i calcoli determinanti per la distribuzione dei seggi dal livello di espressione del voto, quello dei collegi plurinominali, per attribuirlo a livelli superiori. Come si vedrà, però, così facendo i collegi elettorali medio-piccoli divengono, per molti versi, una mera apparenza.

Infatti, collegi plurinominali di dimensione ridotta dovrebbero servire a mettere l'elettore nelle condizioni di poter prevedere quale sia l'effetto del proprio suffragio quanto alla selezione dei candidati che si stanno contendendo i seggi per l'attribuzione dei quali sta votando (condizione che la Corte costituzionale ha posto, come già detto, per ritenere costituzionalmente ammissibili le liste bloccate). Tuttavia, ciò non è reso possibile dalle regole elettorali vigenti. Infatti, il voto dato ad una lista in un collegio, mentre spesso non è in grado di eleggere un candidato della lista votata, in altri casi è in grado – e ciò accade piuttosto frequentemente – di produrre l'elezione di un candidato della medesima lista⁴⁸ in un altro collegio. Ciò significa che l'elettore che esprime la propria scelta non sta in realtà effettivamente votando per i candidati i cui nomi vede indicati accanto al simbolo della lista preferita, bensì eventualmente anche per altri candidati della medesima forza politica, che non può conoscere perché presentati in un'altra sotto-ripartizione territoriale. Tale sotto-ripartizione,

⁴⁴ Essa ha infatti precisato che «Il disposto di cui all'art. 56, quarto comma, Cost. non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conclusa all'interno delle singole circoscrizioni».

⁴⁵ Corte cost., sent. 35/2017, punto 10.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ O persino, almeno in teoria in virtù dei criteri di ripescaggio previsti, di un'altra lista coalizzata alla prima.

peraltro, non è nemmeno individuabile a priori (dipendendo dal sistema di restituzione dei seggi dal livello nazionale a quello di collegio plurinominali, passando per il livello circoscrizionale) e, dunque, la destinazione del voto che un elettore esprime deve considerarsi a lui del tutto sconosciuta⁴⁹, come dimostrato dalle tabelle sul riparto dei seggi tra le liste sopra riportate.

In questo senso, pertanto, la previsione di collegi di dimensione ridotta nei quali si presentano dei listini bloccati di candidati indicati sulla scheda elettorale è effettivamente compiuta in frode all'elettore e alla giurisprudenza costituzionale. Questo perché, in realtà le liste bloccate previste, lungi dall'essere davvero corte in quanto presentate in collegi di dimensione ridotta, sono in realtà lunghissime, essendo nella sostanza composte da tutti i candidati contraddistinti dallo stesso simbolo nei diversi collegi plurinomiali (sparsi sull'intero territorio nazionale alla Camera e regionale per quanto concerne l'elezione del Senato).

Anche questa distorsione, che impedisce che il voto possa dirsi personale, diretto e libero, deriva dallo sradicamento dei calcoli elettorali dal livello di espressione del voto (che si può dunque comprendere, anche per tale via, come si riveli del tutto contrario al principio di ragionevolezza ancorato nell'art. 3 Cost.⁵⁰). Ne consegue, anche per questa ragione, la necessità di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che alterano la distribuzione proporzionale dei seggi in un collegio plurinominali sulla base di operazioni di distribuzione dei seggi compiute al di fuori del collegio stesso (salvo eventualmente quelle utili ai fini del calcolo degli sbarramenti, che nella prospettiva qui assunta, quantomeno alla Camera, non rilevano), senza peraltro che sorgano difficoltà tecniche nell'ablazione delle disposizioni illegittime, come già rilevato *supra*.

In sostanza, anche muovendo dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sulle liste bloccate, si perviene alla stessa conclusione illustrata nel paragrafo precedente.

Da tale prospettiva, però, derivano altre conseguenze sulle disposizioni in merito alla presentazione delle candidature, in particolare laddove si impone la presentazione nei collegi plurinomiali di un numero di candidati inferiore a quello dei seggi ivi in palio.

Tanto per l'elezione della Camera quanto per l'elezione del Senato si prevede infatti che il numero dei candidati in ciascuna lista non possa essere inferiore ad un certo numero ma anche che non possa

⁴⁹ In proposito, risulta davvero significativa la lettura degli esiti prodotti sul piano concreto dall'applicazione dei nuovi meccanismi in occasione del voto del 4 marzo 2018; per fare un ulteriore esempio, si vuole qui fare un accenno alle conseguenze generate da un errore di calcolo compiuto dall'Ufficio elettorale circoscrizionale della Calabria che ha riguardato l'errata distribuzione di circa quattromila voti all'interno della sola coalizione di centrodestra durante le operazioni per l'elezione della Camera dei deputati, che ha comportato tutta una serie di conseguenze a catena che sono arrivate a incidere sull'elezione di candidati, oltre che in Calabria, in molte diverse circoscrizioni situate agli antipodi del Paese, ossia Trentino-Alto Adige/Südtirol, Veneto 1, Veneto 2 e Emilia-Romagna (sul punto, si veda il Verbale delle operazioni compiute dall'Ufficio elettorale centrale nazionale il 20 marzo 2018 a seguito della comunicazione ad esso pervenuta dall'Ufficio elettorale circoscrizionale della Calabria riguardante la richiamata erronea assegnazione di voti, consultabile all'indirizzo www.cortedicassazione.it).

⁵⁰ La distorsione dei risultati elettorali, dunque, non è di per sé derivante dalla previsione di collegi medio-piccoli, così come neppure dagli specifici meccanismi previsti di riversamento dei risultati dal livello superiore a quello inferiore. In proposito è anzi utile osservare che non sarebbe risolutivo neppure un eventuale intervento della Corte che spazzasse via – solo – il riversamento a livello di collegio plurinominali (che come detto è quello che produce gli esiti maggiormente aberranti) lasciando dunque in piedi la distribuzione regionale per il Senato e il solo riversamento dal livello nazionale a quello circoscrizionale per la Camera (sulla base della considerazione che le eventuali alterazioni riscontrabili in questo passaggio possono – forse – considerarsi tollerabili; al di là di altre questioni tecniche che renderebbero complicato un simile intervento ablativo (legate ad esempio all'attuale previsione della presentazione delle candidature e dell'espressione del voto a livello di collegio) ciò richiederebbe come minimo un nuovo intervento additivo della Corte che introducesse la possibile espressione di almeno un voto di preferenza, dati l'elevato numero di seggi in palio a livello circoscrizionale e la necessità di rendere all'elettore conoscibili gli effetti del proprio voto.

risultare superiore a quattro⁵¹, anche quando il collegio plurinominale elegga un numero di parlamentari superiore (fino a 8)⁵².

Anche questa scelta è stata compiuta dal legislatore nella prospettiva di rispettare all'apparenza quanto richiesto dalla Corte costituzionale con riguardo alla necessaria conoscibilità da parte degli elettori dell'effetto del proprio voto quanto alla selezione dei candidati della forza politica "preferita". Così facendo, infatti, ritenendo forse non sufficiente aver previsto l'istituzione di collegi medio-piccoli (in cui "naturalmente" le liste ivi presentate non avrebbero potuto essere particolarmente lunghe), si sono artificialmente accorciate le liste.

Si tratta tuttavia solo di un'illusione e non solo per quanto si è già avuto modo di vedere in precedenza con riguardo al perpetrarsi del fenomeno dello slittamento dei seggi dovuto al riversamento dei risultati elettorali determinati ad un livello superiore rispetto a quello di espressione del voto. Imponendo di fatto la sistematica presentazione nei collegi plurinominali di un numero di candidati inferiore a quello dei seggi ivi in palio, il legislatore ha infatti necessariamente dovuto contestualmente prevedere una serie di meccanismi di "ripescaggio", giacché in molte occasioni una lista potrebbe vedersi attribuire (non – solo⁵³ – in conseguenza di proprie scelte ma in conseguenza dell'imposizione normativa) in un collegio un numero di seggi superiore a quello dei candidati disponibili, i quali contemplan anche l'ipotesi di attribuire i seggi in "avanzo" in altri collegi e persino – qualora non si possa fare altrimenti – in – collegi di – altre circoscrizioni⁵⁴.

Questo significa innanzitutto che i meccanismi di ripescaggio sono in grado a loro volta di incidere sul rispetto della "rappresentatività territoriale" (alterando il numero di seggi effettivamente attribuiti in un collegio – e persino in una circoscrizione – rispetto a quelli ad esso spettanti sulla base della popolazione) e della "rappresentatività politica" (alterando la proporzione tra i consensi raccolti in una ripartizione territoriale dai competitori elettorali e la effettiva distribuzione dei seggi fra loro a quel livello)⁵⁵.

⁵¹ V. art. 18-*bis*, comma 3, secondo periodo del d.P.R. 361/1957 e art. 9, comma 4 del d.lgs. 533 del 1993.

⁵² La presentazione obbligatoria *ex lege* di listini che devono contenere un numero di candidati inferiore a quello dei seggi in palio nel collegio plurinominale di riferimento (a causa del tenore dei criteri contenuti nella delega all'Esecutivo per la definizione dei collegi plurinominali prevista dall'articolo 3 della legge n. 165 del 2017 e delle scelte poi effettivamente compiute dal Governo, in esecuzione della stessa) si realizza ad oggi per 30 collegi plurinominali su 48 alla Camera e per 15 collegi plurinominali su 27 al Senato.

⁵³ Ciò potrebbe anche – in parte – dipendere dalla libera scelta di presentare, laddove possibile, un numero di candidati inferiore a quello massimo consentito oppure nella effettuazione di pluricandidature (v. *infra*).

⁵⁴ Questo con riguardo all'elezione della Camera, mentre con riguardo all'elezione del Senato ciò non dovrebbe essere ammesso, a partire dal rispetto della legalità costituzionale che impone l'elezione di questa Camera su base regionale, ma anche dalla stessa lettera del decreto legislativo n. 533 del 1993, così come modificato dalla legge n. 165 del 2017, che non rinvia al criterio di ripescaggio in altre circoscrizioni invece introdotto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957; questo non ha però impedito all'Aula di Palazzo Madama, con riguardo alle elezioni del Senato del 2018, di accogliere la comunicazione avanzata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari vertente sulla attribuzione del seggio vinto dal Movimento 5 Stelle nel collegio plurinominale Sicilia – 02 (e non assegnato per esaurimento di candidati presentati in Sicilia, anche in conseguenza della pluricandidatura di Nunzia Catalfo presentatasi quale candidata sia in quel collegio plurinominale che nel collegio uninominale di Catania dove è risultata eletta) ad Emma Pavanelli, ossia alla prima candidata non eletta presentatasi con la medesima lista in Umbria, v. *XVIII Legislatura, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico*, 31 luglio 2019, p. 44 ss.; sull'intera vicenda, anche rispetto a come si ritiene si sarebbe dovuto invece procedere, v. M. PODETTA, *Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed "esaurimento" di candidati*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, p. 1 ss.

⁵⁵ L'accostarsi di diversi meccanismi manipolativi dell'esito elettorale produce ulteriori fenomeni di alterazione del riparto finale dei seggi, tali da spezzare in ogni caso il necessario nesso diretto tra voto e suoi effetti che ogni sistema elettorale deve assicurare. Per esempio, mentre con i detti meccanismi da un lato si è evidentemente alterato anche il numero di seggi in dotazione – stabilito a sua volta sulla base del numero degli abitanti – a ciascuna circoscrizione – producendo rispettivamente la sotto-rappresentazione e la sovra-rappresentazione di alcune di queste, dall'altro questo fenomeno ha permesso dal punto di vista squisitamente numerico in qualche caso di attenuare o persino annullare gli effetti distorsivi in termini di rappresentatività territoriale dei collegi interessati, producendo un riequilibrio (parziale o persino totale) fra il numero di seggi originariamente in dotazione e quello dei candidati effettivamente eletti. Nelle elezioni della Camera del 2018, questo riequilibrio ha interessato 5 collegi plurinominali ricompresi in altrettante circoscrizioni e il caso più

Come dimostrano i dati delle due elezioni politiche che si sono svolte nella vigenza dei meccanismi introdotti dalla legge n. 165 del 2017, la necessità di ricorrere a questi meccanismi di ripescaggio non è peraltro affatto remota, rendendo frequenti questi effetti distorsivi, da ritenersi dunque illegittimi per le medesime ragioni sopra esposte con riguardo alle conseguenze indotte dallo sradicamento dei calcoli elettorali dal livello di espressione del voto.

A questo si aggiunge naturalmente la irragionevolezza in linea generale di un sistema che impone alle forze politiche di presentare un numero di candidati – sensibilmente – inferiore a quello dei seggi in palio, facendo correre il rischio di esaurire i candidati laddove si raggiungesse un cospicuo risultato elettorale (con la conseguenza di vedere assegnati i propri seggi “vinti” ad altre forze politiche, persino non coalizzate alle prime)⁵⁶.

In questo contesto vanno considerati anche gli effetti delle possibili pluricandidature che sono in grado di incidere – anche sensibilmente – su queste dinamiche. Posto che il sistema vigente consente di candidarsi contestualmente in un collegio uninominale e fino a cinque collegi plurinominali è facile comprendere come lo sfruttamento di questa possibilità finisca per rendere ancor più corti i listini già imposti nella loro brevità dal sistema in linea generale. Di conseguenza, tante più sono le pluricandidature (naturalmente in particolare quelle effettuate da liste che hanno un buon successo elettorale), tanto più si corre il rischio di esaurire i candidati eleggibili e di dover quindi procedere ad operazioni di ripescaggio, distorcendo nel modo descritto la rappresentatività territoriale e politica.

Se dunque è vero che la Corte costituzionale ha considerato in passato legittima la possibilità di presentare in più collegi uno stesso candidato⁵⁷, bisogna comunque valutare se si può giungere alle stesse conclusioni con riguardo alla possibilità di prevedere pluricandidature nell’ambito di un complesso di regole elettorali come quelle vigenti, poiché questa possibilità favorisce ulteriormente la produzione dei descritti effetti distorsivi che contrastano con più di un principio costituzionale. Ciò risulta a maggior ragione vero se si considera che ammettere l’utilizzo delle pluricandidature in un sistema che già di per sé impone la presentazione di liste cortissime significa in definitiva lasciare alla discrezionalità degli attori politici la scelta di se e quanto incidere ulteriormente sui descritti effetti distorsivi già prodotti dai meccanismi introdotti dalla legge n. 165 del 2017⁵⁸.

Anche su questo aspetto sarebbe dunque auspicabile un intervento del giudice costituzionale. Per risolvere in larga misura le problematiche sopra descritte sarebbe peraltro sufficiente un intervento minimale sui due testi normativi di riferimento. Di per sé non sarebbe infatti necessario intervenire direttamente né sulle regole di ripescaggio né sulla possibilità in generale di utilizzare le

singolare ha riguardato il collegio plurinominalmente Campania 1 – 01, dove: sulla base della popolazione si sarebbero dovuti assegnare 8 seggi; all’esito del riporto a livello di collegio dei calcoli nazionali e circoscrizionali se ne sarebbero dovuti assegnare 10; in seguito alle operazioni di ripescaggio per esaurimento di candidati se ne sono effettivamente attribuiti solo 7 (cioè addirittura meno della dotazione originaria!). Bisogna in ogni caso dire che anche laddove si è avuto incidentalmente un effetto di riequilibrio della rappresentatività territoriale così per come la si è qui considerata, l’ulteriore manipolazione effettuata con le operazioni di ripescaggio ha però contribuito ad aggravare le distorsioni prodotte dai meccanismi elettorali sul versante della “rappresentatività politica” di ciascun collegio plurinominalmente, intendendosi con questa espressione indicare la corrispondenza fra l’orientamento del voto espresso degli elettori in una ripartizione territoriale e l’attribuzione dei seggi ivi in palio (*rectius*, sulla base di quanto sin qui evidenziato, ivi effettivamente distribuiti) fra i diversi competitori elettorali.

⁵⁶ V. *supra* nota 54.

⁵⁷ V. Corte cost., sent. n. 35/2017.

⁵⁸ In proposito vale peraltro la pena sottolineare che anche se possono teoricamente ritenersi “accettabili” gli eventuali slittamenti di seggi da una circoscrizione all’altra che possono verificarsi con riguardo all’elezione della Camera in via residuale nel caso non sia possibile operare la sottrazione di seggi a liste eccedentarie e la contestuale loro restituzione a quelle deficitarie nell’ambito della medesima ripartizione territoriale nel riporto dei calcoli nazionali a livello circoscrizionale, bisognerebbe però interrogarsi sulla “tollerabilità” degli slittamenti da una circoscrizione all’altra prodotti invece a causa dell’esaurimento di candidati, specie se si considera che il realizzarsi di questa eventualità non è così remoto e che essa può realizzarsi per autonome scelte delle forze politiche.

pluricandidature (al netto di ulteriori questioni che potrebbero essere sollevate in proposito)⁵⁹. Per rientrare nella legalità costituzionale con specifico riguardo ai profili critici che qui rilevano sarebbe infatti sufficiente eliminare il tetto massimo di 4 candidature per le liste in ciascun collegio plurinomine attualmente imposto tanto con riguardo alla Camera quanto con riguardo al Senato⁶⁰, lasciando semplicemente la possibilità di presentare un numero di candidati che non sia inferiore alla metà o superiore al massimo dei seggi disponibili nel collegio⁶¹. Si tratta peraltro di un numero tutto sommato basso, tale da garantire un sufficiente grado di conoscibilità dei candidati del listino che l'elettore vota in blocco (non essendo prevista la possibilità di esprimere alcuna preferenza). In ogni caso, l'allungamento della lista oltre il quarto candidato realizza comunque un sistema in cui la conoscibilità degli effetti del proprio voto da parte dell'elettore è senz'altro maggiore rispetto a quello attualmente vigente. Infatti, esistono due possibilità: o la lista è più lunga e dunque può contenere ulteriori candidati che erano quindi conoscibile dall'elettore al momento del voto, oppure la lista si blocca a quattro candidati e quello ulteriore deve essere individuato – è l'ipotesi attualmente in vigore – in una lista che l'elettore non poteva conoscere al momento del voto.

⁵⁹ In particolare, sembrerebbe potersi dubitare del criterio adottato dalla legge in caso di plurielezione del pluricandidato. Ai sensi della legge, infatti, egli è eletto nel collegio dove la sua lista ha ottenuto la peggior percentuale, secondo un criterio della cui ragionevolezza si può dubitare. In effetti, la stessa Corte costituzionale, nell'ipotizzare possibili criteri di predeterminazione del collegio cui imputare l'elezione in caso di plurielezione aveva affermato l'opposto: «potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale» (Corte cost., sent. n. 35/2017).

⁶⁰ Da ritenere peraltro di per sé illegittimo, v. M. PODETTA, *Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed "esaurimento" di candidati*, cit., p. 33 ss.

⁶¹ A tal fine sarebbe sufficiente dichiarare l'illegittimità: con riguardo all'elezione della Camera, delle parole "né superiore a quattro" del secondo periodo del comma 3 dell'art. 18-bis del d.P.R. 361 del 1957; con riguardo all'elezione del Senato, delle parole "né superiore a quattro" del comma 4 dell'art. 9 del d.lgs. 533 del 1993 (così facendo, peraltro, si lascerebbe in piedi il compimento di alcune operazioni – da parte dell'Ufficio centrale per la Camera e da parte dell'Ufficio circoscrizionale regionale per il Senato – a quel punto "inutili", ma che non pregiudicherebbero il corretto funzionamento del sistema del sistema di risulta).