



Istituto
De Gasperi
Bologna

Documentazione

La nuova legge elettorale (Italicum) rinviata alla Corte Costituzionale

MOTIVI DEL RICORSO E VALUTAZIONI DEL TRIBUNALE DI MESSINA

(Il ricorso è stato presentato da alcuni avvocati, studiosi e politici messinesi il 24 novembre 2015. Il 17 febbraio 2016 il Tribunale di Messina ha emesso la sua ordinanza, considerando “rilevanti” e “non manifestamente infondate” le più importanti questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti, disponendo perciò la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Presentiamo le seguenti questioni relative ai motivi nn. 4, 5 e 6 del ricorso: premio di maggioranza e contemporaneità della soglia di accesso alla rappresentanza; mancanza di soglia minima per il ballottaggio; capilista bloccati e pluricandidati). Nelle conclusioni del Tribunale i motivi 4 e 5 sono stati esaminati congiuntamente.

I motivi del ricorso

IV° MOTIVO – Il “vulnus” ai principi della rappresentanza democratica. Violazione del principio della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale: incostituzionalità dell'art. 1, lettera f), della l. 52-2015, e dell'art. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del DPR 361-1937 (come sostituiti dall'art. 2, comma 25, della L. 52-2015). – Violazione degli artt. 1, comma I e 2; 3, commi 1 e 2; 48, comma 2; 49; 51, comma 1; 56, comma 1, Cost., e dell'art. 3 Protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117. Comma 1, Cost.).

Abbiamo già visto (cfr. retro, sub III°, pag. 43 e segg.) che le nuove norme elettorali stabiliscono: a) che vengano attribuiti almeno 340 seggi alla lista che abbia superato la soglia del 40% al primo turno di votazione, ovvero, in mancanza, alla lista che abbia vinto, anche

Le conclusioni del Tribunale

6. Il quarto e il quinto motivo: il *vulnus* ai principi della rappresentanza democratica: il premio di maggioranza, la mancanza di soglia minima per il ballottaggio, la clausola di sbarramento, i criteri di calcolo delle soglie.

6.1 - Per ragioni di coerenza sistematica nell'esposizione, è opportuno esaminare a questo punto il quarto ed il quinto motivo di ricorso, con i quali si deduce la violazione degli artt. 1, co. 1 e 2; 3, co. 1 e 2; 48, co. 2; 49; 51, co. 1; 56, co. 1 Cost. e art. 3 protocollo CEDU ad opera delle norme denunciate (artt. 1, lett. f) legge n. 52/2015; 1, co. 2 e 83, co. 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, co. 1 e 25, legge n. 52/2015), nella parte in cui – ledendo i principi della rappresentanza democratica, della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale - :

per un solo voto, l'eventuale ballottaggio tra le prime due liste del primo turno; **b)** che dall'attribuzione dei seggi risultino comunque escluse le liste che non abbiano superato la soglia del 3% dei voti validi; **c)** che, per il raggiungimento delle predette soglie al primo turno vengono computati anche i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta; **d)** che tuttavia i voti espressi nelle predette circoscrizioni speciali non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive regioni.

Sappiamo che, a norma dell'**art. 1, commi 1 e 2, Cost.**, "*L'Italia è una Repubblica democratica e che "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"*".

E sappiamo anche che i corollari costituzionali che ne conseguono sono chiaramente inverati, almeno per la materia che qui rileva, nell'**art. 3, comma 1, Cost.**, per il quale "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*"; nell'**art. 3, comma 2, Cost.**, per il quale la repubblica deve garantire "*l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese*", nell'**art. 48, comma 2, Cost.**, per il quale "*Il voto è personale ed eguale, libero e segreto*", nell'**art. 51, comma 1, Cost.**, per il quale "*Tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*"; nell'**art. 49 Cost.**, per il quale "*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*"; e nell'**art. 56, comma 1, Cost.**, per il quale "*La Camera dei Deputati è eletta a suffragio universale e diretto*".

E sappiamo infine che l'**art. 117, comma 1, Cost.**, obbligando l'Italia a esercitare la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, rende vincolante l'osservanza dell'**art. 3 del Protocollo CEDU**, per il quale l'Italia, al pari delle altre Alte Parti

a) fanno scattare il premio di maggioranza (con attribuzione di 340 seggi alla Camera) alla lista che ha superato la soglia del 40 % dei voti al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio tra le prime due liste del primo turno;

b) non prevedono alcuna soglia minima di votanti e di voti validi per accedere al ballottaggio;

c) escludono dall'attribuzione dei seggi le liste che non hanno superato la soglia del 3 % dei voti validi;

d) computano nel calcolo delle predette soglie anche i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, pur se gli stessi non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive Regioni;

In particolare, i ricorrenti evidenziano tra l'altro che l'esigenza di assicurare la governabilità non possa essere attuata a discapito del principio del pluralismo politico, essendo indispensabile perseguire un certo grado di ragionevolezza nei meccanismi legislativi che tramutino i voti in seggi, soprattutto laddove, come nella legge censurata, si utilizzino cumulativamente e non alternativamente gli strumenti del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento, le quali ultime escludono dalla rappresentatività parlamentare larghe fasce di elettori, con effetti nefasti sulla libertà ed eguaglianza del voto.

6.2 - Il Tribunale non ignora il dibattito, soprattutto dottrinale, seguito alle sentenze n. 1/2014 e n. 110/2015 della Consulta ed alla emanazione della legge qui sospettata di incostituzionalità, nel contesto del raggiungimento di quel necessario equilibrio tra l'obiettivo – costituzionalmente legittimo - di assicurare da un lato la stabilità del governo del Paese e la rapidità dei processi decisionali (v., in motivazione, Corte cost. n. 1/2014) e dall'altro i principi della rappresentatività, nella consapevolezza – evidenziata da illustri studiosi – che "rappresentatività e governabilità sono contenuti fondamentali del principio democratico e che vanno garantite e contemperate non solo tramite la legge

Contraenti, è impegnata “..... a organizzare, a intervalli regolari, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”.

Ovviamente, non ignoriamo che, secondo la dottrina prevalente ed anche secondo talune sentenze della Corte Costituzionale, l'eguaglianza dei cittadini in materia elettorale sembra riguardare essenzialmente quello che viene comunemente definito come il “voto in entrata” piuttosto che il c. d. “voto in uscita”, nel senso che l'eguaglianza del voto andrebbe valutata con riferimento al momento e nella misura in cui esso viene espresso, piuttosto che al momento e nella misura in cui esso produce i suoi effetti, tramutando i voti dei cittadini in seggi parlamentari da attribuire alle liste che hanno partecipato alla competizione elettorale.

E ci è in particolare nota l'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto a tale prevalente valutazione, attraverso le sentenze della Corte Costituzionale n. 43 del 1961, 39 del 1973, 203 del 1975, 429 del 1995, e 107 del 1996, per le quali, in via generale, “il principio di eguaglianza del voto assicura la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto è espresso, ma non si estende al risultato concreto della volontà dell'elettore, che dipende dal sistema elettorale rimesso alla scelta del legislatore ordinario”.

Ma sappiamo anche che la rigidità dell'orientamento si è andata nel tempo stemperando, almeno a partire dalla sentenza della C. C. 107-1.996, nella quale, pur ritenendo costituzionalmente legittimo il sistema maggioritario previsto dalla L. 81-1993 per l'elezione dei sindaci nei comuni oltre 15 mila abitanti, e pur ribadendo la tesi di principio della libertà del legislatore nell'individuare il meccanismo di traduzione dei voti in seggi, la Corte affermò che “tale libertà non era da ritenersi assoluta, dovendo invece essa sottostare al principio ed al controllo di ragionevolezza” (cfr. sentenza, in diritto, punto 2.1).

E questa prudenza si è andata poi affermando, in termini via via ulteriori, con l'ordinanza della C. C. n. 260 del 2002 (per l'elezione dei

elettorale, ma nel contesto dell'intero sistema che caratterizza la forma dello Stato e di governo”.

6.3 - Ciò posto, ed iniziando ad esaminare i plurimi e complessi profili dedotti con il motivo di ricorso in questione, è noto che la più volte citata Corte Cost. n. 1/2014 non ha ritenuto incostituzionale *ex se* la previsione di un premio di maggioranza, avendo invece censurato l'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificata dalla legge n. 270/2005, solo in quanto non imponeva, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti: in tal modo assegnando automaticamente un numero anche molto elevato di seggi ad una formazione che aveva conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi e realizzando di conseguenza un'illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.).

In motivazione, i giudici delle leggi osservano come “l'Assemblea Costituente, “pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, “la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria”, posto che, peraltro, la “determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa” (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996)”. Né potrebbe ritenersi vulnerato da una legge elettorale maggioritaria il principio costituzionale di eguaglianza del voto, che “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

consigli forensi), e con la **sentenza n. 242 del 2012** (in tema di elezione amministrative nei comuni inferiori a 15 mila abitanti), affermando in entrambi i casi, sia pure incidentalmente, che *“la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole”*.

Che la soglia della **“ragionevolezza”** debba essere osservata in tutti i meccanismi legislativi che tramutano i voti in seggi, la Corte Costituzionale l'ha in particolare sostenuto anche con le **sentenze n. 15 e 16 del 2008**, rese in sede di ammissibilità referendaria (che abbiamo già citato ad altro fine, **cfr. retro, sub 10, pagg. 19-20**), affermando, con monito premonitore, che *“L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi”*.

Monito rimasto ovviamente inascoltato, e che ha poi portato, come abbiamo più volte detto, alla conclusiva **sentenza della C. C. n. 1 del 2014**, da cui abbiamo preso le mosse.

Ora, a noi sembra che la nuova normativa elettorale confligga irrimediabilmente e irragionevolmente con tutti i canoni costituzionali che abbiamo testé citato, per le ragioni che andremo qui di seguito brevemente ad illustrare, con conseguenze non dissimili, e in qualche caso addirittura ulteriori, rispetto a quanto deciso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014.

Lo scopo principale della nuova normativa elettorale è chiaramente quello di assicurare la c. d. governabilità del sistema democratico, e ciò, di per sé, non è certamente un proposito costituzionalmente censurabile, ancorché non risulti recepito in alcuna norma costituzionale. E tuttavia, il perseguimento della governabilità può essere costituzionalmente compatibile col sistema democratico-

del 1961), ma “non si estende [...]”al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...]”che dipende [...]” esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari” (sentenza n. 43 del 1961)”.

In definitiva (avverte Corte cost. n. 1/2014) *“il sistema elettorale (...) é sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole”*, soprattutto in presenza di un meccanismo premiale che, in astratto, potrebbe essere *“foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto”*.

In tale contesto, appare necessario che venga affidato al vaglio di costituzionalità il giudizio *“se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”*.

6.4 – Sulla base delle superiori premesse in diritto, occorre verificare se la normativa censurata (nella parte in cui fa scattare il premio di maggioranza, con attribuzione di 340 seggi alla Camera su 630 totali, alla lista che ha superato la soglia del 40 % dei voti al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio tra le prime due liste del primo turno) possa sollevare un minimo dubbio di conformità al principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.), che richiede che ciascun voto contribuisca potenzialmente e

rappresentativo solo a condizione che non comporti una irragionevole compressione del principio del pluralismo politico e delle regole costituzionali che sono poste al suo presidio, e senza le quali quel principio resterebbe un'affermazione retorica, priva di qualsiasi significato pratico per la vita dei cittadini, considerati sia nella loro individualità, sia nel loro rapporto con la comunità nazionale e con le istituzioni che sovrintendono alla vita collettiva.

Argomentando *per absurdum*, risulta evidente che un sistema autoritario, in cui tutto il potere decisionale risultasse concentrato in un solo uomo o in un piccolo gruppo, sarebbe in grado di assicurare la governabilità del sistema al massimo grado, almeno per un certo periodo sino alle inevitabili reazioni, ma non per questo esso sarebbe costituzionalmente ammissibile in una società democratica quale certamente è, e vuole continuare ad essere, la nostra.

Ne deriva che l'esigenza della governabilità non può ribaltare e alterare in modo irragionevole il voto popolare.

Ed è per l'appunto ciò che ha deciso la Corte Costituzionale con la sentenza n.1-2014, allorché ha fissato i cinque principi che devono presiedere ad ogni normativa elettorale (*cf. retro, sub 6, pagg. 12-13*), con particolare riferimento, per la parte che qui più interessa, ai primi tre, e cioè al **principio della proporzionalità e ragionevolezza**, che si traduce nel principio del **minore sacrificio possibile per la rappresentanza** ed a quello della **massima possibile eguaglianza degli effetti del voto**.

Nella specie, le norme qui denunciate perseguono l'obiettivo della governabilità col cumulo di due strumenti (la soglia di accesso del 3% per le liste minori e il premio di maggioranza per la lista oltre il 40%), che nella nuova normativa elettorale sono tra di loro concorrenti, laddove un minimo di ragionevolezza avrebbe dovuto portare a considerarli come logicamente alternativi.

Per un verso, la soglia di accesso, mentre tende a scoraggiare la frammentazione del voto, potrebbe paradossalmente favorirla, mentre in ogni caso incoraggia la

con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (Corte cost. n. 43/1961).

Tenendo conto di quanto evidenziato prima in punto di diritto, non potrebbe dubitarsi in astratto (nel contesto del giudizio di non manifesta infondatezza) della conformità alla Costituzione della previsione di un premio di maggioranza alla lista che ottenga la percentuale prescritta del 40 % dei voti al primo turno: a giudizio del Tribunale, infatti, si tratta di una soglia che non appare irragionevole, nell'ambito della discrezionalità politica del legislatore, perché né esigua (e, quindi, potenzialmente idonea a falsare eccessivamente il rapporto tra voti e rappresentanza) né lontana dalla maggioranza assoluta (e, pertanto, difficilmente raggiungibile), sì da non rendere intollerabile la c.d. disproporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti.

Tuttavia, anche alla luce del significativamente oscillante dibattito che la dottrina costituzionalistica sta sviluppando sul tema, la circostanza che non venga previsto un necessario rapporto tra voti ottenuti rispetto non già ai voti validi, ma al complesso degli aventi diritto al voto (una sorta di *quorum* di votanti), unitamente al fatto che il premio di maggioranza operi anche in caso di ballottaggio (che andrebbe comunque considerato come nuova votazione tra due sole liste, diversa dalla precedente, nella quale è necessario che la lista vincente prenda almeno il 50,01 % dei voti rispetto alla lista concorrente) e che vi sia la clausola di sbarramento al 3 % (che verrà esaminata di qui a poco), fa sorgere il dubbio della non manifesta infondatezza della questione sollevata (certamente rilevante rispetto alla *res iudicanda* del giudizio di merito), nella misura in cui quel premio di maggioranza, come acutamente osservato in dottrina, finirebbe con il *“liberare le decisioni della più forte minoranza da ogni controllo dell'elettorato”*. Senza dimenticare che, essendo nella riforma costituzionale solo la Camera espressione diretta della rappresentatività popolare, il principio maggioritario non può che essere adeguatamente contenuto.

6.5 – Quanto al profilo della clausola di

concentrazione del voto verso le liste maggiori che appaiono in grado di contendersi il governo del Paese, con il che la governabilità ne risulta comunque agevolata.

E, per altro verso, il premio di maggioranza è di per sé in grado di assicurare da solo alla prima lista il governo del Paese, onde riesce incomprensibile che l'accesso delle altre liste alla distribuzione dei seggi sia condizionato al raggiungimento di soglie, anche basse, che, a questo punto, risultano introdotte solo per escludere dalla rappresentanza larghe fasce di elettori, piuttosto che per assicurare la governabilità.

Si tratta, con ogni evidenza, di due strumenti legislativi che possono essere ragionevoli **solo se usati alternativamente**, e nella misura in cui le soglie non appaiano di per sé incongrue nella loro entità, troppo alta per l'accesso o, rispettivamente, troppo bassa per il premio.

Sono invece assolutamente irragionevoli se introdotti congiuntamente, perché moltiplicano gli effetti distorsivi del voto, che invece, per dettato costituzionale, deve continuare ad essere libero da condizionamenti preventivi ed eguale nei prevedibili effetti, almeno sino a che ciò è possibile.

E quindi, anche ove si volesse accedere alla tesi per cui l'eguaglianza del voto si misura alla partenza e non all'arrivo, resta il fatto che l'uso irragionevole dei due strumenti (soglia e premio) rende il voto diseguale e non libero anche al momento in cui esso viene espresso.

L'esperienza dimostra che la legge elettorale influenza in maniera determinante i comportamenti politici ed elettorali, essendo evidente che il cittadino-elettore, sia prima sia al momento del voto, risulterà decisamente influenzato dalla prospettiva che il suo voto possa restare assolutamente inutilizzato (se indirizzato ad una lista presuntivamente sotto soglia), ovvero possa risultare ulteriormente valorizzato (se indirizzato verso una lista presuntivamente vincente).

E ciò avrà anche inevitabili riflessi sul diritto di elettorato passivo dei cittadini italiani, esso pure principio fondamentale sancito in Costituzione, non essendo indifferente la possibilità di candidarsi in una lista minore, destinata a restare sotto rappresentata o

sbarramento (essendo previsto che ciascuna lista superi almeno il 3 % dei voti validi), osserva il Tribunale (condividendo quanto evidenziato in altra autorevole sede) che di per sé la sua previsione obbedisce a criteri aventi elevato tasso di discrezionalità ed opportunità politica, nel contesto dell'esigenza di tutelare la governabilità, evitando un'eccessiva frammentazione del voto (e delle opposizioni), e che la percentuale in questione non è né troppo bassa (sì da essere di fatto irrilevante) né eccessivamente elevata (tale, cioè, da penalizzare troppo il principio della eguaglianza del voto). Non a caso Corte Cost. n. 193/2015 (in tema di legge regionale della Lombardia, che esclude le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell'intera Regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento) ha affermato che la previsione di soglie di sbarramento e delle relative modalità di applicazione sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità.

Tuttavia, la sua previsione (che in ipotesi tende a privilegiare i partiti più forti, anche di opposizione) va valutata nell'ambito dell'intero sistema che delinea i criteri di selezione della rappresentanza politica alla Camera: ne consegue che, richiamando quanto prima affermato circa il premio di maggioranza (a sua volta tendente a sovrarappresentare il partito con più voti) la questione di legittimità sollevata – certamente rilevante rispetto al giudizio di merito introdotto dai ricorrenti - non appare manifestamente infondata nella concatenazione delle motivazioni addotte.

6.6 – Il profilo di incostituzionalità prospettato con riguardo al calcolo delle predette soglie anche con i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, pur se gli stessi non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive Regioni, appare manifestamente infondato anche in relazione alla genericità delle motivazioni addotte.

addirittura non rappresentata, piuttosto che in una lista potenzialmente vincente, inevitabilmente destinata a essere sovra rappresentata, conquistando molti più seggi di quanti invece non le spetterebbero.

Se poi i due strumenti si cumulano, e man mano che le due soglie si muovano, verso l'alto la prima, e verso il basso la seconda, ne risulterà moltiplicato l'effetto pregiudizievole sulla libertà ed eguaglianza del voto, che si andranno via via riducendo in termini assolutamente sproporzionati e irragionevoli.

E tuttavia, la disproporzionalità e l'irragionevolezza non conseguono solo al cumulo delle due diverse soglie, perché anche l'esistenza dell'una o dell'altra, pure singolarmente considerata, finisce per produrre, ancorché in minor misura, gli effetti distorsivi di cui s'è detto sulla libertà ed eguaglianza del voto.

Ricordiamo che, a differenza di quanto prevedeva la L. 270-2005, l'**art. 1, comma 1, lettera f), della L. 52-2015** prevede ora che il premio dei 340 seggi vada alla lista (e non alla coalizione) risultata sopra la soglia del 40% al primo turno o vittoriosa al ballottaggio, con tassativa esclusione di *“ogni firma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione”*.

A parte la considerazione, del tutto politica e che quindi qui non rileva, che il fenomeno della **“coalizione di liste”** potrebbe finire per essere sostituito da quello delle **“liste di coalizione”**, senza alcun reale beneficio per l'obiettivo della governabilità, resta il fatto che la possibile frammentazione del voto tra tante liste minori, ognuna delle quali speranzosa di potere superare la soglia del 3%, renderebbe inutilizzabile per la democrazia una parte consistente dell'elettorato, che finirebbe per restare senza alcuna rappresentanza, con evidente violazione di uno dei principi essenziali di ogni democrazia che è per l'appunto la rappresentatività dell'organo legislativo.

Né minori effetti distorsivi della rappresentatività finirebbe per avere la soglia del 40%, superata la quale una lista avrebbe il diritto di ottenere almeno 340 su 630 seggi, vale a dire circa il 55% dei 618 seggi

disponibili.

Se si considera che la partecipazione elettorale si è ormai stabilmente collocata intorno al 50% dell'elettorato, e talvolta anche a livelli più bassi, risulta assolutamente evidente che la Camera dei Deputati (che sarà, nella prospettiva della riforma costituzionale, l'unica Camera legata al rapporto di fiducia col Governo e che avrà potestà legislativa pressoché esclusiva o comunque prevalente) finirà per essere rappresentativa di una parte assolutamente minoritaria, presumibilmente intorno al 20-25%, dell'intero corpo elettorale, con palese violazione sia del principio di proporzionalità sia di quello di ragionevolezza, e, in definitiva, del principio supremo della sovranità popolare sancito nell'**art. 1, commi 1 e 2, Cost.**

Il combinato disposto dei due fenomeni potrebbe addirittura portare al concomitante e paradossale risultato che una parte consistente di elettori (sol perché si sia divisa fra più liste minori) finirebbe per restare senza alcuna rappresentanza, ed una parte più o meno corrispondente di altri elettori votanti (sol perché si sia concentrata nella lista maggioritaria) finirebbe per disporre della maggioranza parlamentare e del governo del Paese.

Gli effetti irragionevolmente distorsivi del meccanismo premiale introdotto dalla nuova normativa elettorale risultano chiaramente evidenziati nel Dossier n. 98/4 del 16.04.2015 elaborato dal Servizio Studi- Dipartimento Istituzioni della Camera dei Deputati (cfr. **ns. doc. 20**), che ha provveduto a proiettare sulla composizione della prossima Camera i risultati elettorali registrati nelle elezioni politiche del 2006, del 2008 e del 2013, e nelle elezioni europee del 2014.

Tralasciando i risultati del 2006 e 2008, alquanto datati, anche perché non scontano il forte tasso di astensionismo registratosi nelle ultime elezioni, e scorporando, come prescrive la L. 52-2015, i voti conseguiti in Val d'Aosta e Trentino Alto - Adige, ne consegue il paradossale risultato per cui il primo partito del 2014 (**il PD**), avendo ottenuto 11.028.136 voti su un totale di 26.724.649, si vedrebbe assegnati 340 seggi, con un **quoziente elettorale**

(e cioè il costo di ciascun seggio in termini di voti) di **33.217**; mentre tutti gli altri partiti sopra soglia, pur conseguendo 15.213.513 voti otterrebbero solo i restanti 278 seggi, con un **quoziente elettorale di 55.523** (cfr. *ibidem*, pag. 10).

Ancora più paradossale risulta la proiezione utilizzando i dati del 2013, in forza dei quali il primo partito (**5Stelle**), avendo conseguito al primo turno 8.602.935 voti su un totale di 29.590.387, ove vincessero il ballottaggio, si vedrebbe assegnati quegli stessi 340 seggi, con un **quoziente elettorale di 25.452**, mentre tutti gli altri partiti sopra soglia, pur avendo conseguito al primo turno 20.987.452, si vedrebbero assegnati solo 278 seggi, con un **quoziente elettorale di 78.311** (cfr. *ibidem*, pag. 18).

E del pari paradossale, sarebbe la proiezione sui dati del 2013, nel caso in cui al ballottaggio risultasse vincitrice la lista giunta seconda al primo turno (**il PD**), che, avendo ottenuto al primo turno 8.545.243 voti su un totale di 29.590.387, si vedrebbe assegnati i 340 seggi del premio, con un **quoziente elettorale di 25.508**; mentre tutti gli altri partiti sopra soglia, pur avendo conseguito ben 21.045.144 voti, dovrebbero accontentarsi di spartirsi i restanti 278 seggi, con un **quoziente elettorale di 77.657** (cfr. *ibidem*, pag. 21)

Come si vede dagli esempi che abbiamo testé riportato, il requisito della ragionevolezza confligge platealmente coi risultati del meccanismo elettorale della L. 52-2015, che finisce per concedere un premio fisso di 340 seggi alla prima delle liste minoritarie, piuttosto che alla lista realmente maggioritaria, ed in termini che risulteranno tanto più premiali quanto minore sia stato il consenso elettorale effettivamente conseguito: se infatti la prima lista si collocasse appena sopra la soglia del 40%, finirebbe per ottenere un premio del 15%, mentre se il suo consenso elettorale fosse del 45%, il premio attribuitole sarebbe solo del 10%, e così via procedendo in termini via via minori.

E, ovviamente, il risultato sarebbe ancora più irragionevole se si dovesse svolgere un secondo turno di ballottaggio, inevitabilmente disertato da una parte consistente degli

elettori del primo turno, com'è sempre stato constatato in ogni elezione locale del genere.

E ciò finirebbe inevitabilmente per confliggere, sotto il profilo dell'elettorato passivo, anche col principio per il quale tutti i cittadini hanno il diritto di accedere, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive, di cui all'**art. 51, comma 1, Cost.**, non essendo indifferente, per il cittadino, la possibilità di candidarsi in una lista potenzialmente maggioritaria (e quindi destinataria di un consistente premio di seggi) ovvero potenzialmente minoritaria (e quindi penalizzata in termini di seggi o addirittura esclusa).

E, come potrebbe essere definita "democratica" una repubblica in cui una parte consistente (addirittura maggioritaria, in presenza di significative fasce di astensione) del "demos", del popolo, fosse esclusa da ogni possibilità di essere rappresentato e/o di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza?

La prospettiva che s'intravede è certamente allucinante in termini politici, ma è anche assolutamente irragionevole e delegittimante in termini costituzionali, per la palese violazione degli **artt. 1, comma 1 e 2; 3, commi 1 e 2; 48, comma 2; 51, comma 1; 56, comma 1, Cost.**, e **art. 3 Protocollo CEDU**, in termini che ledono gravemente i diritti soggettivi elettorali dei ricorrenti, sotto il profilo sia attivo sia passivo, e confliggono gravemente con tutti i principi costituzionali che presidiano il rapporto tra elettori ed eletti.

V° MOTIVO – La mancanza di soglia minima per accedere al ballottaggio.

Violazione del principio per cui non si può fruire del premio di maggioranza senza avere conseguito una congrua percentuale di voti e surrettizia reintroduzione di un premio di maggioranza al turno di ballottaggio in assenza di una soglia minima conseguita al primo turno: incostituzionalità degli artt. 1, lettera f), della L. 52-2015 e dell'art. 1, comma 2 del

DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, della L. 52-2015). – Violazione degli artt. 3, comma 1 e 3, e 48, comma 2, Cost.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 1-2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 21 dicembre 2005, ri. 270, avendo condiviso l'ordinanza di remissione della Cassazione nello specifico punto in cui quelle disposizioni, *“non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, e quindi trasformando una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, avrebbero stabilito, in violazione dell'art. 3 Cost., un meccanismo di attribuzione del premio manifestamente irragionevole, tale da determinare un'oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto.”*. (cfr. sentenza, diritto, pagg. 8-9, n. 3 e 3.1).

In spregio a quanto statuito dalla Corte Costituzionale, la violazione del principio della rappresentanza democratica è stata ora nuovamente introdotta, quanto all'elezione della Camera dei Deputati, con la nuova normativa elettorale.

Infatti, l'art. 1, lett. 1), della L. 52-2015 dispone che *“ (...) sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione”*.

Inoltre, l'art. 1, comma 2, del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2 della L. 52-2015, ha disposto che *“ (...) l'assegnazione dei seggi alle liste nel territorio nazionale è effettuata dall'Ufficio centrale nazionale, a norma degli articoli 77 e 83, con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza, a seguito del primo turno di votazione qualora una lista abbia conseguito un numero di voti validi pari almeno al 40% del totale nazionale, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'articolo 83”*.

A sua volta, l'art. 83 del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2, comma 25 della L. 52-

2015, dispone riassuntivamente quanto segue:

a) accedono alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3% dei voti validi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute e statutariamente tutelate in regioni ad autonomia speciale che abbiano conseguito nella regione almeno il 20% dei voti validi (cfr. **art. 83, comma 1, n. 3**);

b) una volta calcolato il quoziente elettorale nazionale e dopo avere individuato il numero dei seggi teoricamente spettanti a ciascuna lista sopra soglia (cfr. **art. 83, comma 1, n. 4**), si verifica: se la lista che ha ottenuto, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi abbia di per sé già conseguito almeno 340), che in tal caso le restano definitivamente attribuiti seggi (cfr. **art. 83, comma 1, n. 5, 6 e 7**), distribuendo poi i seggi restanti tra le altre liste sopra soglia, successivamente distribuendo i seggi nelle varie circoscrizioni sulla base dei quozienti elettorali circoscrizionali (**art. 83, comma 1, n. 8**);

c) se invece risulti che la prima lista oltre soglia del 40% non abbia già di per sé conseguito almeno 340 seggi, le si riconosce un premio di maggioranza attribuendole un numero ulteriore di seggi necessario sino all'ammontare di 340 (**art. 83, comma 2**), ripartendo i restanti seggi tra le altre liste sulla base del quoziente elettorale di minoranza (**art. 83, comma 3**);

d) qualora la prima lista non abbia invece superato la soglia del 40% dei voti validi, si procede ad un turno di ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali, e la lista che avrà ottenuto il maggior numero di voti validi vengono assegnati 340 seggi, ripartendo proporzionalmente i restanti seggi tra le altre liste sopra soglia (**art. 83, comma 5**);

e) I voti espressi nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta vengono calcolati ai fini del raggiungimento delle soglie del 3% e del 40%, ma non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive regioni (**art. 83, comma 6**).

Sta di fatto che questo meccanismo di attribuzione dei seggi mediante ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo

turno le due maggiori cifre elettorali nazionali, stante l'assenza di una soglia minima di voti validi per l'accesso al ballottaggio e la mancata previsione di una significativa partecipazione al ballottaggio, consente l'attribuzione del c. d. premio di maggioranza anche a una lista che abbia ottenuto al primo turno un numero molto modesto di voti validi, in ipotesi anche il 20%, che, in ragione del forte tasso di astensione, che ormai raggiunge il 50% del corpo elettorale, corrisponde al 10% dei cittadini elettori.

Dopo di che, basterà che questa lista abbia ottenuto al secondo turno anche un solo voto in più dell'altra lista ammessa al ballottaggio, che magari aveva sfiorato, senza tuttavia raggiungerla, la soglia del 40%, e la conseguenza inevitabile sarà di riconoscere a una lista certamente poco rappresentativa dell'elettorato un premio di maggioranza di 340 seggi, risultato questo che mai quella lista avrebbe conseguito in una qualsiasi normale elezione a turno unico, e che invece finirebbe per ottenere utilizzando irragionevolmente la convergenza elettorale degli oppositori della lista risultata maggioritaria al primo turno.

Il che, se ancora può ammettersi in occasione di elezioni amministrative, in cui si tratti di dare governabilità ai comuni piccoli e grandi del Paese, risulta assolutamente irragionevole se trasferito nelle elezioni politiche, che daranno luogo ad una legislatura, che si preannunzia come sostanzialmente monocamerale in ragione della riforma costituzionale in itinere.

Ed è qui appena il caso di evidenziare che in nessun ordinamento democratico conosciuto esiste un turno di ballottaggio in un collegio unico nazionale per determinare la composizione dell'organo legislativo, essendo i meccanismi esistenti esclusivamente finalizzati all'elezione di **organi monocratici** (sindaci, presidenti di regione, ecc.), ovvero di **parlamentari in collegi uninominali**, nei quali, chiaramente, ogni risultato locale può risultare diversamente orientato rispetto agli altri, senza che il risultato di un collegio possa influenzare direttamente quello degli altri collegi.

L'unico esempio che si avvicina a questa

ipotesi, senza tuttavia realizzarla del tutto, è quello della Grecia, la cui legge elettorale attribuisce alla prima lista un premio fisso di 50 seggi, che tuttavia, nell'esperienza anche recente, non è neppure in grado di assicurare a quella lista la maggioranza parlamentare.

Tutti gli altri sistemi maggioritari sono strutturati in collegi uninominali, nei quali la posta in palio è solo il deputato di quel collegio, la cui maggioranza non è necessariamente coincidente (anzi spesso non lo è) rispetto alle maggioranze registrate altrove.

E, se questa è già una grave anomalia del nuovo sistema elettorale italiano nel caso in cui la lista maggioritaria conquisti il premio al primo turno, avendo superato la soglia del 40%, lo sarà ancora di più nel caso in cui si debba ricorrere al ballottaggio, il cui esito elettorale potrebbe risultare ulteriormente paradossale in caso di ulteriore diserzione dal voto rispetto al primo turno.

In tale ipotesi, che l'esperienza delle elezioni amministrative rende assolutamente verosimile, potrebbe accadere che la lista vittoriosa al ballottaggio sia rappresentativa di una sparuta minoranza del corpo elettorale, così delegittimando del tutto la democraticità del sistema, e la rappresentatività della maggioranza parlamentare ottenuta con tali artifici.

Coll'ulteriore paradossale conseguenza che il premio di maggioranza conquistato al ballottaggio dalla seconda lista finirà per essere tanto più consistente quanto minore sarà stato il consenso elettorale effettivamente conseguito al primo turno, come abbiamo già evidenziato (**cf. retro, pagg. 58-59**), sulla base del Dossier 98/4 del 16.04.2015 del Servizio Studi della Camera, proiettando sulle prossime elezioni i dati elettorali delle ultime elezioni (**cf. ns. doc. 20, pagg. 10, 18 e 21**).

Tutta l'esperienza acquisita in occasione dei ballottaggi amministrativi dimostra che alle urne si reca sempre un numero significativamente minore di elettori rispetto al primo turno, anche perché i sostenitori delle liste escluse finiscono per disertare il voto.

E' quindi agevole ipotizzare che, in tal caso, i voti conseguiti dalla lista risultata infine

vittoriosa, quand'anche fosse quella che era stata la più votata al primo turno, pur senza superare la soglia del 40%, potrebbero essere addirittura ancora meno di quelli conseguiti al primo turno dalla stessa lista, con effetti ulteriormente distorsivi rispetto al principio ineludibile della rappresentatività, in termini che sono stati giudicati costituzionalmente irragionevoli dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014..

Nell'ambito del sindacato di legittimità, solo un approccio meramente formalistico, come tale inaccettabile quando si verta in tema di diritti fondamentali, potrebbe permettere alla L. 52-2015 di superare il vaglio di costituzionalità.

Per una più ampia trattazione del tema, sarebbe utile rileggere attentamente le puntuali e condivisibili osservazioni formulate dalla prof. Lara Trucco in occasione della sua audizione del 14.04.2015 presso la Commissioni AA. CC. Della Camera (**Il sistema elettorale "Italicum bis" alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 2014**, in Consulta On Line, 2015/I, <http://www.giurcost.org/studi/truccol2.pdf>; **cf. ns. doc. 21**), che evidenzia in particolare la contraddizione tra premio di maggioranza fisso, soglia di voti apparente e quorum dei votanti inesistente (**cf. ibidem, sub n. 5, pagg. 12 e segg.**).

Il che è tanto più grave per il fatto che il premio viene assegnato ad una singola lista, piuttosto che a una coalizione, essendo addirittura vietato di comporre una coalizione anche in vista del turno di ballottaggio (**art. 1. Lettera f, L. 52-2015**).

In altri termini, il meccanismo di attribuzione del "premio di maggioranza", così come prefigurato dalla nuova normativa elettorale, finisce per condurre a quella stessa situazione che è stata scrutinata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1-2014, allorché ha censurato le norme della legge 270-2005 che non subordinavano l'attribuzione del "premio di maggioranza" al raggiungimento di una soglia minima di voti, così comprimendo in termini irragionevoli "*la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità*

popolare, in misura sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull'eguaglianza del voto".

Chi sostiene in proposito che il secondo turno di votazione sia cosa "altra e diversa" rispetto al primo turno, e che la possibilità che una lista arrivata seconda al primo turno possa superare quella che era risultata maggioritaria è una conseguenza naturale dei sistemi elettorali a doppio turno, dice cosa ovvia; e tuttavia trascura il fatto che le elezioni politiche, anche per la loro valenza istituzionale, vanno considerate con un processo unitario che deve portare alla nascita di legislature che siano il più possibile rappresentative dell'elettorato, fatti salvi i meccanismi necessari per garantire una qualche governabilità al sistema democratico.

Non ne risultano in ogni caso superate le obiezioni con cui la Corte Costituzionale ha censurato di incostituzionalità la precedente normativa elettorale, giacché l'effetto che conseguirebbe dall'applicazione delle nuove norme sarebbe ancora una volta quello di trasformare *"una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, (...) tale da determinare una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto"*.

Per potere superare la questione che abbiamo qui posta, occorrerebbe almeno prevedere:

- a) che anche la seconda lista ammessa al ballottaggio debba conseguire una congrua soglia di accesso al secondo turno (in ipotesi, tra il 30% ed il 40%);
- b) ovvero, in alternativa, che al secondo turno la partecipazione elettorale sia sufficientemente rappresentativa del corpo elettorale (in ipotesi, il 50%).

In mancanza di che, non potendosi correre il rischio di una legislatura rappresentativa di una piccola minoranza di elettori, dovrebbe utilizzarsi un naturale criterio proporzionale, oltretutto presidiato dall'esclusione delle liste sotto soglia di accesso, il che già di per sé assicura un qualche effetto maggioritario ed una qualche migliore governabilità.

A noi sembra che le norme qui contestate non

superino il vaglio della ragionevolezza, quanto meno nella misura in cui non prevedono che anche la seconda lista, per potere accedere al ballottaggio, debba avere conseguito una congrua percentuale di voti, ovvero, in alternativa, nella misura in cui non prevedono che la partecipazione elettorale al secondo turno sia sufficientemente rappresentativa del corpo elettorale.

VI° MOTIVO – Impossibilità di scegliere direttamente e liberamente i deputati.

Violazione del diritto di elettorato attivo e passivo, libero, eguale, personale e diretto: incostituzionalità dell'art. 1, lett. g), della L. 52-2015, dell'art. 18-bis, comma 3, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 10, lettera c, della L. 52-2015), dell'art. 19, comma 1, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 11, della L. 52-2015), e dell'art. 84, comma 1, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 26, della L. 52-2015). - Violazione degli artt. 1, comma 1 e 2, 48, comma 2, 51, comma 1, e 56, commi 1 e 4, Cost.

L'art. 1, lett. g), della L. 52-2015 dispone che: *“sono proclamati eletti, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima i capolista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.”*

A sua volta, l'art. 18-bis, comma 3, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 10, lettera c, della L. 52-2015), dispone che *“Ogni lista, all'atto della presentazione, è composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico”*.

L'art. 19, comma 1, primo periodo, del DPR 361-1957 (come sostituito dall'art. 2, comma 11, della L. 52-2015), dispone poi che *“...un candidato può essere incluso in liste col medesimo contrassegno, in una o più circoscrizioni, solo se capolista e fino ad un massimo di dieci collegi plurinominali”*.

E, in correlazione con quanto precede, l'art.

9. Sesto motivo: impossibilità di scegliere direttamente e liberamente i deputati.

I ricorrenti censurano gli artt. 1, lett. g) legge n. 52/2015, 18 bis, co. 3, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, co. 10, lett. c) legge n. 52/2015, art. 19, co. 1, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, co. 11, legge n. 52/2015, 84, co. 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, co. 26 legge n. 52/2015, in quanto, prevedendo il c.d. blocco misto delle liste e delle candidature, la composizione delle stesse liste (un candidato bloccato e gli altri liberi), la possibilità per un candidato di essere in più liste in un massimo di dieci collegi plurinominali diversi, la scelta dei candidati eletti, partendo dal primo (il capolista bloccato) e poi proseguendo con gli altri, in ragioni dei voti ottenuti, essi violerebbero gli artt. 1, co. 1 e 2; 2; 48, co. 2; 51, co. 1; 56, co. 1 e 4 Cost.: ciò in quanto con tale sistema la grande maggioranza dei deputati (almeno i 100 capilista del partito risultato maggioritario e tutti i 278 deputati dei partiti minoritari) verrà automaticamente eletta senza essere passata attraverso il vaglio preferenziale degli elettori, ai quali resterà certamente la delusione di vedere che anche molti dei capilista, magari localmente apprezzati, finiranno per trasmigrare altrove, lasciando il posto a primi dei non eletti, graditi solo al capolista rinunziante o al leader del suo partito. Peraltro, i capilista possono candidarsi in dieci collegi, così realizzando un'insopportabile disparità di trattamento rispetto agli altri.

Ciò premesso, alla luce delle eccezioni dell'Avvocatura dello Stato, va ricordato che

84, comma 1, del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2, comma 26, della L. 52-2015 dispone che *“Al termine delle operazioni di cui all'articolo 83-bis, l'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti in ciascun collegio, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, a partire dal candidato capolista e successivamente in ragione del numero di preferenze ottenute da ciascun candidato, in ordine decrescente. (...)”*

A questo punto, è forse il caso di fare un po' di conti, per verificare come potrebbero andare le cose.

Sappiamo (cfr. *retro*, sub II, pag. 26) che le circoscrizioni elettorali sono 20, a loro volta suddivise in 100 collegi plurinomiali oltre i collegi uninomiali di Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige; e sappiamo anche che alla lista maggioritaria che superi il 40 % dei voti validi al primo turno o che vinca il ballottaggio spetteranno 340 (o più) seggi, mentre gli altri 278 seggi si divideranno proporzionalmente tra le liste minori che abbiano superato la soglia del 3%.

E sappiamo infine che tutte le liste minori, non potendo avere preventive certezze su quali saranno i collegi nei quali riusciranno ad avere un candidato eletto, faranno in modo di sfruttare al massimo le dieci pluricandidature consentite, ovviamente a beneficio dei loro leader di partito, che saranno poi quelli che andranno a presentare le liste, esercitando così, nel loro personale interesse, una funzione che, essendo eminentemente pubblica, andrebbe invece esercitata nell'esclusivo interesse del Paese.

Ma questo è un altro discorso, che ci porterebbe fuori tema.

E tuttavia, resta il fatto che la possibilità delle pluricandidature dei capilista in dieci collegi rende la normativa in materia ancora più incostituzionale ed in chiarissimo contrasto con la sentenza della C. C. n. 1-2014, che ha già censurato le pluricandidature consentite dalla L. 270-2005 osservando che esse impediscono di potere prevedere la chance elettorale del candidato capolista che, in ipotesi, risultasse gradito all'elettore del collegio, essendo evidente che in tal modo,

la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge elettorale precedente (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e, in via consequenziale, art. 59, comma 1, del medesimo d.P.R., nonché art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993), in quanto le liste bloccate ivi previste, non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza al fine di determinare l'elezione, ma solo di scegliere una lista di partito, cui era rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, avrebbero reso il voto sostanzialmente "indiretto", e, quindi, ne' libero, ne' personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.: in tal modo, essendo *“un voto per la scelta della lista”*, quelle norme *“escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che - in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato - contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti”*. Ciò in quanto *“il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti i senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce” (...)* individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.”

Tenuto conto di tali principi (avendo in

“anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito”.

Così stando le cose, è evidente che la lista maggioritaria vedrà eletti tutti i 100 capilista, che accederanno alla Camera senza essere stati scelti da alcun elettore ma solo dal partito di riferimento, e inoltre almeno 240 deputati scelti col sistema dell'unica o della doppia preferenza (in questo caso di genere diverso).

Ed è altrettanto evidente che gli altri 278 candidati espressi dalle liste minoritarie saranno tutti capilista, in ragione del frazionamento del voto, ed essendo assai difficile, quasi impossibile, che le liste minoritarie possano esprimere più di un eletto in ciascuno dei 100 collegi; e, se ciò si verificherà per una possibile concentrazione di voti in un collegio rispetto ad un altro (e sempre che non svolga alcun ruolo il meccanismo di trasferimento del seggio da una circoscrizione ad un'altra), questo fenomeno avrà chiaramente un carattere residuale, che non inficia la conclusione alla quale stiamo per giungere.

Ed è infine evidente che neppure l'elettore della lista maggioritaria che abbia conseguito più di un seggio in quel collegio potrà prevedere la chance elettorale del candidato da lui preferito, che, anche in caso di grande consenso, potrà essere agevolmente pretermesso *ad libitum* del pluri-capolista attraverso il successivo esercizio dell'opzione.

Ne conseguirà che diverranno deputati 378 candidati capilista e solo 240 candidati scelti dagli elettori, mentre, in ragione delle opzioni successivamente esercitate dai pluricandidati, accadrà che i deputati eletti potranno trasmigrare in altre circoscrizioni a prescindere dalla consistenza elettorale di una lista in un singolo collegio.

Quanto ciò confligga con le norme costituzionali citate in epigrafe è di assoluta evidenza; e se non siamo più in presenza della “totalità dei parlamentari” o della possibilità generalizzata di pluricandidature, censurata

sostanza il Giudice delle leggi censurato la scelta bloccata della totalità degli eletti), occorre verificare se le nuove norme abbiano rispettato il *dictum* della Corte ovvero se sussistano dubbi sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata.

Ciò posto, osserva il Tribunale che la legge censurata – nell'ambito dei cento collegi previsti sul territorio nazionale - prevede da un lato liste bloccate solo per una parte dei seggi (i 100 capilista) e dall'altro circoscrizioni elettorali relativamente piccole, introducendo, come è stato notato, un sistema misto, in parte blindato ed in parte preferenziale. Di per sé, quindi, le norme potrebbero considerarsi coerenti con le indicazioni della Corte Costituzionale. Tuttavia, in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, la stessa ha avuto modo di sottolineare la necessità di “operare il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti tenendo conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (ancora C. Cost. n. 1/2014, nonché n. 1130/1988).

Pertanto, (e questo rileva ai fini del giudizio di non manifesta infondatezza), residua il dubbio – manifestato in dottrina e che questo Tribunale condivide - che possa concretamente realizzarsi per le forze di opposizione (*rectius*: minoritarie) un effetto distorsivo dovuto alla rappresentanza parlamentare largamente dominata da capilista bloccati, pur se con il correttivo della multicandidatura, ma con possibilità che il voto in tali casi sia sostanzialmente “indiretto”, e, quindi, ne' libero, ne' personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

Sotto tale profilo, la questione sollevata – certamente rilevante per il giudizio di merito - merita di essere sottoposta al sindacato del giudice delle leggi.

dalla Corte Costituzionale nella sua sentenza n. 1-2014, poco ci manca!

Ma c'è di più, perché la Corte, nel dispositivo della sua sentenza, ha chiaramente affermato l'incostituzionalità di quelle norme della L. 270-2005 “nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati”, e **quindi, necessariamente, per tutti i candidati della lista e non solo per alcuni, come invece consente la L. 52-2015**, così generando, tra i candidati della stessa lista, una disparità di trattamento che si traduce in una grave limitazione del diritto di elettorato passivo dei candidati non capilista.

In proposito, è ulteriormente illuminante il richiamo che la sentenza n. 1-2014 ha voluto fare a un antico caso sottoposto al suo esame e deciso con la **sentenza n. 203-1975**, con cui aveva affermato la legittimità di un ordine di lista diverso da quello alfabetico, indicato dai partiti all'elettore, ma solo “*a condizione che quest'ultimo sia «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza»*”.

Il che chiaramente non può avvenire nel caso in cui il capolista, che addirittura può candidarsi in dieci collegi, sia per legge comunque preferito a tutti gli altri candidati, che invece possono candidarsi in un solo collegio, ricevendo dagli elettori preferenze che sono destinate a restare per lo più inutili, non potendo conseguire alcun pratico effetto.

Con il che, al danno per l'elettore, si aggiunge la beffa di fargli credere che la sua preferenza possa determinare un effetto che, in via di principio, la legge elettorale invece nega.

E anche tra gli stessi capilista resterà possibile una qualche discutibile discriminazione affidata all'assoluta discrezionalità dei rispettivi leader di partito, essendo possibile che alcuni di essi siano candidati in più collegi (sino a dieci, **secondo l'art. 19 del DPR 361-1957**, come modificato dall'art. 2, comma 11, L. 52-2015), e altri invece in numero minore di collegi o anche in nessuno.

Il fatto si è che le oligarchie di partito, che hanno confezionato questa legge a loro uso e

consumo, si sono attribuite il potere di decidere la composizione della futura Camera dei deputati in una percentuale che supererà il 60%, per cui almeno **100 candidati** della lista maggioritaria e **278 candidati** delle liste minoritarie diverranno deputati praticamente prima delle elezioni ed a prescindere dal consenso degli elettori, mentre un certo numero di candidati delle liste minori diverrà deputato solo se ed in quanto il capolista pluri-candidato deciderà, dopo le elezioni, di optare per un collegio diverso, venendo così praticamente nominati dopo le elezioni ed a prescindere dal rispettivo risultato elettorale.

De minimis, per ovviare, almeno in parte, all'assoluta discrezionalità nell'opzione post-voto, sarebbe stato necessario almeno prevederne l'esercizio per il collegio in cui la lista avesse conseguito il migliore risultato percentuale, così restituendo agli elettori un qualche limitato potere d'influenza sulla scelta del deputato, come oggi invece non è.

In sostanza, tutti i principi che presiedono all'esercizio dei diritti elettorali ne risultano irrimediabilmente pregiudicati.

In particolare, a chi superficialmente sostiene che i collegi plurinominali con capilista bloccati non sono diversi dai collegi uninominali in cui ciascun candidato viene pur sempre espresso da partito di riferimento, è agevole replicare che, se, in luogo dei collegi plurinominali, fossero stati previsti collegi uninominali, il cittadino avrebbe potuto partecipare alla vita politica del Paese, **sotto il profilo dell'elettorato attivo**, votando per un candidato allo scopo di farlo prevalere su tutti gli altri e farlo quindi eleggere; e **sotto il profilo dell'elettorato passivo**, candidandosi esso stesso con la possibilità di essere eletto in un qualsiasi collegio, dopo avere raccolto il sufficiente numero di firme di elettori (da 1.500 a 2.000 firme, come già prevedeva, con riferimento alla circoscrizione, l'art. 18-bis, comma 1, del DPR 361-1957, o come ora prevede, con riferimento al collegio, l'art. 18-bis, comma 1, del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2, comma 10, lettera a) della L. 52-2015).

Assolutamente diversa la situazione in presenza dei collegi plurinominali ora

introdotti dall'art. 18-bis, comma 3, primo periodo, del DPR 361-1957, come novellato dall'art. 2, comma 10, lettera c) della L. 52-2015.

Sotto il profilo dell'elettorato attivo, l'elettore si troverà in una scelta sostanzialmente obbligata, quale che sia il suo atteggiamento verso una certa lista o verso i suoi candidati; in particolare:

a) volendo esprimere una preferenza per uno dei candidati di una lista potenzialmente maggioritaria (e quindi con possibilità di conseguire nel collegio più di un seggio), e ciò nella speranza che il suo preferito possa risultare eletto dopo il capolista, si troverebbe necessariamente costretto a favorire, col suo voto, anche (e soprattutto) il candidato capolista, che però potrebbe essergli assolutamente sgradito;

b) volendo esprimere una preferenza per uno dei candidati di una lista potenzialmente minoritaria (e quindi con la possibilità di conseguire nel collegio un solo seggio), saprebbe che il suo voto di preferenza è assolutamente inutile, e addirittura potrebbe favorire esclusivamente il candidato capolista che gli fosse assolutamente sgradito;

c) nell'un caso, come nell'altro, se il capolista fosse candidato anche in altri collegi, l'elettore non sarebbe comunque in grado di valutare ex ante quale potrebbe essere la sorte del suo voto di preferenza per uno dei candidati, potendo il suo voto risultare vanificato, anche in caso di successo del preferito, dalla scelta del candidato capolista per uno o un altro dei collegi in cui questi fosse candidato.

In sostanza, in tutti i casi ipotizzati il voto dell'elettore potrebbe non determinare l'effetto voluto, e potrebbe invece determinare effetti imprevedibili e comunque non voluti, una sorta di eterogenesi dei fini indotta da una normativa elettorale che appare ed è chiaramente finalizzata ad assecondare la volontà dei leader di partito piuttosto che quella dell'elettore, la cui espressione di voto sarebbe inevitabilmente condizionata, nella sua libertà, dalle elementari considerazioni che abbiamo testé fatto.

Sotto il profilo dell'elettorato passivo, il cittadino si troverà nell'impossibilità di

candidarsi nel collegio a lui più congeniale, ove non sia collegato ad una lista nazionale che possa dargli qualche speranza di superare la soglia di sbarramento, onde ogni sua possibilità di essere eletto ne risulterà frustrata anche se in quel collegio egli fosse in grado di conseguire un risultato assolutamente maggioritario.

Non era così nel DPR vigente dopo la riforma introdotta con la L. 277-1993, che prevedeva la possibilità di candidarsi in un collegio uninominale, con l'unica condizione di essere collegato con una lista circoscrizionale, che però non doveva concorrere a superare alcuna soglia nazionale di sbarramento; per cui, quand'anche la lista circoscrizionale avesse ottenuto pochi voti, era sempre possibile al singolo candidato nel collegio uninominale di essere eletto, se appena fosse riuscito a superare gli altri candidati del suo collegio.

Il paragone che abbiamo testé fatto col collegio uninominale previsto dalla L. 277-1993, sotto entrambi i profili dell'elettorato attivo e passivo, rende plasticamente evidente quanto sia fuorviante l'equiparazione coi collegi plurinomiali della L. 52-2015, e quanto sia invece condizionante della libertà del cittadino il nuovo sistema elettorale rispetto alla relativa, ma pur sempre ampia, libertà garantita dalla L. 277-1993.

A noi sembra che quella operata con le norme citate in epigrafe costituisca una grave violazione del diritto di voto, “*personale ed eguale, libero e segreto*” (art. 48, comma 2, Cost.) e del “*suffragio universale e diretto*” (art. 56, comma 1, Cost.), e, più in generale, del principio per cui “*L'Italia è una repubblica democratica*” nella quale “*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*” (art. 1, comma 1 e 2, Cost.), e dell'altro principio per cui “*Tutti i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza*” (art. 51, comma 1, Cost.), e ciò quanto meno nella misura in cui non si prevede che l'opzione debba essere esercitata per il collegio in cui la lista abbia conseguito il migliore risultato percentuale.
