

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Sulla pubblicità dei lavori	27
Modifiche alla legge elettorale. C. 2352 Toninelli, C. 2690 Giachetti, C. 3223 Pisicchio, C. 3385 Lauricella, C. 3986 Locatelli, C. 4068 Orfini, C. 4088 Speranza, C. 4092 Menorello, C. 4128 Lupi, C. 4142 Vargiu, C. 4166 Nicoletti, C. 4177 Parisi, C. 4182 Dellai, C. 4183 Lauricella, C. 4240 Cuperlo, C. 4262 Toninelli, C. 4265 Rigoni e C. 4272 Martella.	
Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017 (Doc. VII, n. 767) (<i>Esame congiunto e rinvio – Abbinamento delle proposte di legge nn. 4068, 4262, 4265 e 4272</i>)	27
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	42

SEDE REFERENTE

Martedì 21 febbraio 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno, Gianpiero Bocci.

La seduta comincia alle 12.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Modifiche alla legge elettorale.

C. 2352 Toninelli, C. 2690 Giachetti, C. 3223 Pisicchio, C. 3385 Lauricella, C. 3986 Locatelli, C. 4068 Orfini, C. 4088 Speranza, C. 4092 Menorello, C. 4128 Lupi, C. 4142 Vargiu, C. 4166 Nicoletti, C. 4177

Parisi, C. 4182 Dellai, C. 4183 Lauricella, C. 4240 Cuperlo, C. 4262 Toninelli, C. 4265 Rigoni e C. 4272 Martella.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017. (Doc. VII, n. 767).

(*Esame congiunto e rinvio – Abbinamento delle proposte di legge nn. 4068, 4262, 4265 e 4272*).

La Commissione inizia l'esame congiunto delle proposte di legge e della sentenza della Corte costituzionale.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente e relatore*, ricorda che l'esame delle proposte di legge in materia elettorale è iniziato lo scorso 9 febbraio, con lo svolgimento della relazione introduttiva. Successivamente, sono state assegnate alla I Commissione le seguenti proposte di legge: C.4068 Orfini, recante « Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernenti l'in-

roduzione del turno unico di votazione e del premio di governabilità », C. 4262 Toninelli, recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale del 25 gennaio 2017 »; C.4265 Rigoni, recante « Modifiche ai testi unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica mediante sistema maggioritario a doppio turno con ballottaggio. Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali »; C.4272 Martella, recante « Abrogazione delle leggi 21 dicembre 2005, n. 270, e 6 maggio 2015, n. 52, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e delega al Governo per il coordinamento normativo ».

Poiché le suddette proposte di legge vertono sulla stessa materia delle proposte di legge già all'ordine del giorno, avverte che ne è stato disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Comunica inoltre che, in data 14 febbraio scorso, è stata inviata alla I Commissione, ai sensi dell'articolo 108, comma 1, del Regolamento, la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, relativa a questioni di legittimità costituzionale della legge 6 maggio 2015, n. 52 « Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati » (cosiddetto *Italicum*).

Avverte che, ai sensi dell'articolo 108, comma 5, del Regolamento, l'esame della suddetta sentenza sarà svolto congiuntamente alle proposte di legge già all'ordine del giorno.

Passando ad esaminare il contenuto delle proposte di legge testé abbinate, osserva che la proposta di legge C. 4068 Orfini, presentata prima dello svolgimento del referendum costituzionale del 4 dicem-

bre e della sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017 sulla legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), investe la disciplina elettorale della Camera dei deputati.

Dispone, in particolare, il superamento del secondo turno di ballottaggio – previsione successivamente dichiarata incostituzionale nella citata pronuncia della Corte – e modifica la disciplina relativa all'attribuzione di un eventuale premio di maggioranza, prevista dalla legge n. 52 del 2015.

La proposta di legge sostituisce, in particolare, la previsione dell'*Italicum* relativa all'attribuzione di un premio di maggioranza (che porta al raggiungimento di 340 seggi la lista che ha ottenuto il 40 per cento di voti validi a livello nazionale) con l'attribuzione di un « premio di governabilità » fisso di 90 seggi (corrispondenti al 14 per cento circa del numero totale dei seggi della Camera dei deputati) alla lista che ha conseguito il maggior numero di voti, purché abbia ottenuto almeno il 20 per cento dei voti validi sul piano nazionale. Il premio non può comunque portare all'attribuzione di un numero aggiuntivo di seggi tale da superare i 340, soglia che, come evidenziato nella relazione rappresenta la consistenza già individuata dalla legge come numero di deputati che garantisce una sicura maggioranza al partito più votato; al di sotto di quel livello la formazione di una maggioranza richiederebbe una coalizione con uno o più partiti minori.

La proposta di legge C. 4262 Toninelli è volta ad applicare le disposizioni della legge n. 52 del 2015 – come risultanti a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 25 gennaio 2017 – alla disciplina elettorale del Senato, modificando a tal fine il decreto legislativo n. 533 del 1993. A differenza della Camera, nelle liste per l'elezione del Senato non è prevista la distinzione tra il candidato capolista e gli altri candidati e non sono ammesse pluricandidature, neppure in diverse circoscrizioni.

Il riparto dei seggi e dell'eventuale premio di maggioranza viene effettuato a livello nazionale, come alla Camera.

La proposta prevede una soglia di sbaramento del 3 per cento dei voti validi su base nazionale e del 20 per cento a livello regionale per la tutela delle minoranze linguistiche.

La proposta prevede che il territorio nazionale, per l'elezione del Senato, sia ripartito in 50 collegi plurinominali nell'ambito delle circoscrizioni regionali, elencate – come i collegi plurinominali – in allegato alla proposta di legge. Non è modificata la disciplina per la Valle d'Aosta, costituita in un unico collegio uninominale, e per il Trentino Alto-Adige.

Sono dettate norme analoghe a quelle previste dalla legge n. 52 del 2015 per il rispetto del principio dell'equilibrio di genere nella presentazione delle liste. Come per il sistema vigente per la Camera, in ogni collegio sono attribuiti da 3 a 9 seggi; i seggi sono attribuiti, su base nazionale, con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti ed è prevista l'attribuzione di un premio di maggioranza, per raggiungere il totale di 170 seggi, alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi; altrimenti si procede all'attribuzione proporzionale dei seggi.

La proposta di legge C. 4265 Rigoni introduce, per entrambe le Camere, un sistema maggioritario a doppio turno di collegio, secondo il modello francese.

Per la Camera, il territorio nazionale è dunque diviso in 618 collegi uninominali, in cui sono ripartite le circoscrizioni, coincidenti con le regioni (è eliminata la disciplina speciale per Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta).

La presentazione delle candidature è fatta per singoli candidati. Le candidature possono essere presentate o appoggiate da partiti o gruppi politici organizzati o possono essere indipendenti. Non sono ammesse pluricandidature.

La presentazione delle candidature deve essere sottoscritta da non meno di 500 e non più di 1.000 elettori del collegio (con riduzione alla metà in caso di elezioni anticipate).

Sulla scheda elettorale, il nominativo del candidato è accompagnato dal proprio eventuale contrassegno e dal contrassegno

dei partiti che lo presentano o lo appoggiano. Il numero dei contrassegni non può essere superiore a quattro. Se il numero dei partiti che appoggiano il candidato è superiore, sono preferiti l'eventuale contrassegno proprio del candidato e i contrassegni dei partiti secondo l'ordine di presentazione della dichiarazione di appoggio.

L'elettore esprime un solo voto per il candidato.

Viene eletto al primo turno il candidato che consegue la metà più uno dei voti validi espressi. Se nessun candidato raggiunge questo risultato, si procede ad un secondo turno di votazione, cui sono ammessi i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. Il secondo turno si svolge la seconda domenica successiva al primo.

In caso di decesso, impedimento permanente o rinuncia di uno dei due candidati ammessi al secondo turno, subentra il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti immediatamente successivo. La rinuncia deve essere effettuata entro quattro giorni dal primo turno di votazione.

Per il Senato, il territorio nazionale è diviso in 309 collegi uninominali. Il territorio di ciascuna regione è ripartito in collegi uninominali pari al numero di seggi assegnati alla regione medesima. La Valle d'Aosta ed il Molise sono costituiti, rispettivamente, in uno e in due collegi uninominali. I collegi uninominali del Trentino-Alto Adige sono quelli definiti dalla legge n. 422 del 1991 (che prevede 6 collegi uninominali, numero peraltro inferiore ai 7 seggi che dovrebbero spettare alla regione in base all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione; il settimo collegio è assegnato attualmente con il metodo del recupero proporzionale).

Il sistema elettorale ricalca quello previsto per la Camera, con doppio turno di collegio.

La presentazione delle candidature deve essere sottoscritta da non meno di 1.000 e non più di 1.500 elettori del collegio (anche in tal caso con riduzione alla metà in caso di elezioni anticipate).

Anche in tal caso, il nominativo del candidato sulla scheda elettorale dovrebbe essere accompagnato da un massimo di quattro contrassegni (anche se alcune disposizioni fanno riferimento ad un contrassegno unico, così ad esempio l'articolo 14 del testo unico del Senato, come modificato dalla proposta di legge).

È infine prevista una delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali di Camera e Senato e l'istituzione di una Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali, nominata dai Presidenti delle Camere, composta dal Presidente dell'ISTAT, che la presiede, e da dieci docenti universitari o esperti.

La proposta legge C. 4272 Martella dispone l'abrogazione della legge 270 del 2005 e della legge n. 52 del 2015 (nonché del decreto-legge n. 75 del 20016) e la reviviscenza del sistema previgente, con alcune modifiche al Testo Unico Camera volte ad uniformare il sistema di elezione della Camera dei deputati a quello previsto per il Senato, incluso lo scorporo totale dei voti ottenuti dai candidati nei collegi uninominali ai fini dell'attribuzione della quota proporzionale dei seggi.

Sono in particolare oggetto di modifica da parte della proposta di legge alcuni articoli del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla c.d. legge Mattarella: articolo 1 (nella parte relativa all'elezione dei deputati per la quota proporzionale), articolo 77 (relativamente al procedimento di attribuzione dei seggi), articolo 83 (di cui è disposta l'abrogazione e che disciplinava il riparto di seggi da attribuire in ragione proporzionale e prevedeva una soglia del 4 per cento per l'accesso al riparto) e 84 (in relazione alle modalità di attribuzione dei seggi della quota proporzionale in ogni circoscrizione elettorale) del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 che quindi, secondo quanto precisato nella proposta, «riacquistano efficacia nel testo modificato dalla proposta di legge». Sono fatte salve le disposizioni relative alle elezioni dei deputati e dei senatori della circoscrizione Estero.

La proposta di legge reca, inoltre, una delega al Governo (da adottare entro sei mesi) per il coordinamento normativo della parte restante del Testo Unico Camera con le modifiche introdotte dalla medesima proposta di legge.

Si ricorda, in particolare, che il Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 (articoli 58 e 59, non oggetto di modifica da parte delle proposte) prevede, per l'elezione dei componenti della Camera la presentazione di liste nelle circoscrizioni e la votazione con due schede. L'articolo 14 del Decreto legislativo n. 533 del 1993 dispone, per il Senato, che il voto si effettui tracciando un solo segno su una scheda.

La proposta riproduce il contenuto dell'A.C. 749 presentata all'inizio della legislatura ed esaminata nell'ambito delle proposte di legge C. 3-bis e abbinate, che hanno portato all'approvazione della legge n. 52 del 2015. Nella relazione illustrativa si evidenzia in proposito che «la presenza oggi di due leggi elettorali diverse per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica impone una nuova riflessione su questa materia e riapre uno spazio importante di discussione, all'interno del quale le ragioni che portarono all'epoca alla presentazione dell'A.C. 749 acquistano nuova forza e attualità».

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

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

Illustrerà quindi i punti principali della sentenza in questione.

In primo luogo, la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'attribuzione di 340 seggi alla lista che consegue il 40 per cento dei voti («premio di maggioranza»).

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

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

Secondo la Corte sfugge «in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore (attualmente pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari)». «Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rap-

presentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale.».

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

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

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

Riguardo alla questione sollevata in relazione all'assegnazione del premio di

maggioranza alla lista più votata, anche nel caso in cui due liste superino, al primo turno, il 40 per cento di essi, la Corte ha ritenuto non fondata tale questione. Ha evidenziato in proposito che « è comunque nella logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell'ambito di un sistema proporzionale senza correttivi. Tale logica, ovviamente, vale anche per la lista che giunge seconda. »

Per quanto attiene alla questione sollevata riguardo alle disposizioni dell'*Italicum* che impongono di procedere al ballottaggio anche nel caso in cui una lista abbia ottenuto, al primo turno, 340 seggi, ma non il 40 per cento dei voti, la Corte ha ritenuto tale questione non fondata, ritenendo che il giudice rimettente muovesse da un errato presupposto interpretativo. L'interpretazione meramente letterale delle disposizioni risulta infatti fuorviante, ad avviso della Corte, poiché consegna un risultato in contrasto con la ratio complessiva della legge elettorale in esame, il cui carattere distintivo è quello di favorire la formazione di una maggioranza, ossia fare in modo che una lista disponga, alla Camera, di 340 seggi. In base ad un'interpretazione sistematica, deve intendersi che quando una lista abbia già ottenuto 340 seggi sulla base della prima attribuzione proporzionale, tale attribuzione resta ferma, a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuti da tale lista (e quindi anche quando la lista non abbia conseguito il 40 per cento dei voti).

Relativamente alla questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alle disposizioni che prevedono, in caso di mancato raggiungimento del 40 per cento dei voti al primo turno, un turno di ballottaggio fra le due liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti la Corte – dopo aver nuovamente ricordato che « ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale mec-

canismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenza n. 1 del 2014) » – ha rilevato la lesione degli articoli 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione (principi della sovranità popolare e dell'uguaglianza del voto) determinata dalle « concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio ».

La Corte ha evidenziato che non è dunque « il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati », ma la concreta disciplina dettata dal legislatore.

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

Il premio conseguentemente attribuito « resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità » (infatti se la soglia minima si innalza, al secondo turno, al 50 per cento più uno dei voti, si tratta di una conseguenza obbligata del fatto che le liste ammesse al ballottaggio sono solo due), e, in quanto tale, incontra il « limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessi-

vamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto. »

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

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

L'obiettivo di assicurare la stabilità del Governo « non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di eguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta ».

Né vale l'obiezione che, all'esito del ballottaggio, il premio consegue pur sempre ad un voto degli elettori, in quanto « se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di

ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio. »

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

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

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

Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei

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

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

Si ricorda in proposito che, come risulta dal dispositivo della sentenza, «i giudici *a quibus* lamentano che la maggioranza risultante dal turno di ballottaggio sarebbe «artificiosa», in quanto il legislatore si sarebbe limitato a prevedere che a tale turno accedano le sole due liste più votate (purché ottengano il 3 per cento dei voti validi espressi, o il 20 per cento se rappresentative di minoranze linguistiche); in quanto il premio sarebbe attribuito a

chi ottiene il 50 per cento più uno dei voti validi espressi, senza alcuna considerazione per l'importanza, anche rilevante, che potrebbe assumere l'astensione dal voto, come prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel turno di ballottaggio, e quindi senza prevedere correttivi, quali, ad esempio, il raggiungimento di un *quorum* minimo di votanti in tale turno, o di un *quorum* minimo al primo turno; e in quanto è esclusa, in vista del turno di ballottaggio, qualsiasi forma di collegamento fra liste.»

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

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

Altra questione di legittimità costituzionale posta ha riguardato le disposizioni che disciplinano l'assegnazione dei seggi, consentendo che un seggio, da assegnarsi in una determinata circoscrizione, possa risultare attribuito in un'altra (ingenerando un fenomeno di traslazione di seggi, noto anche con il termine «slittamento»). Tali

disposizioni si porrebbero, ad avviso del giudice rimettente, in contrasto con l'articolo 56, quarto comma, della Costituzione, il quale prevede che « a ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

La Corte ha quindi ricostruito la disciplina per il riparto dei seggi tra le liste a livello circoscrizionale.

In particolare, nella ha ricordato che, dopo che l'Ufficio centrale nazionale ha stabilito quanti seggi spettano a ciascuna lista a livello nazionale, distribuisce i seggi nelle varie circoscrizioni, in proporzione al numero di voti che ogni lista ha ottenuto in ciascuna di esse (con l'eccezione di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta). L'ufficio deve quindi verificare – e proprio in questa fase può verificarsi l'eventualità della traslazione – se la somma dei seggi assegnati alle liste nelle circoscrizioni corrisponda al numero dei seggi loro spettanti a livello nazionale, ovvero se vi siano liste che, in base al riparto a livello circoscrizionale, ne hanno ottenuti di più (liste cosiddette « eccedentarie ») ovvero di meno (liste cosiddette « deficitarie ») rispetto a quelli loro spettanti a livello nazionale. In tale secondo caso, l'Ufficio centrale nazionale è chiamato ad operare delle correzioni. La legge prevede che i seggi siano sottratti, a partire dalla lista che ha il maggior numero di seggi eccedenti (e, in caso di parità, a partire da quella che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale), proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti. L'ufficio sottrae tali seggi nelle circoscrizioni in cui la lista li ha ottenuti con le minori parti decimali dei quozienti di attribuzione (ossia, con un numero minore di voti). Quei seggi, così sottratti, sono assegnati, nella medesima circoscrizione, alle liste deficitarie per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione non hanno dato luogo all'assegnazione di alcun

seggio (ossia nei casi in cui la lista non ha ottenuto il seggio perché il numero di voti conseguiti non è stato sufficiente a raggiungere un quoziente intero).

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

La Corte ha evidenziato quindi che il complesso di tali previsioni – e in particolare quella da ultimo ricordata – ha l'obiettivo di consentire che le compensazioni avvengano all'interno di una medesima circoscrizione, anche a costo di danneggiare la lista eccedentaria, la quale potrebbe risultare privata del seggio non nella circoscrizione dove ha ottenuto meno voti, ma in quella in cui ne ha ottenuti di più. E tale operazione è condotta allo scopo di impedire che le compensazioni avvengano, come più frequentemente accadeva nella vigenza dei precedenti sistemi elettorali, tra circoscrizioni diverse. Dunque, proprio per evitare che si verificino traslazioni di seggi da una circoscrizione ad un'altra. Infatti, solo nell'ipotesi in cui – nonostante tutte le operazioni descritte – permanga l'impossibilità di effettuare la compensazione tra liste eccedentarie e deficitarie in una medesima circoscrizione, si applica, quale norma di chiusura, la disposizione censurata (« [n]el caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione, e alla lista deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi nelle altre circoscri-

zioni nelle quali abbia le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate »).

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

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

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

Da un lato, il principio desumibile, appunto, dall'articolo 56, quarto comma, della Costituzione, posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale; dall'altro, la necessità di consentire l'attribuzione dei seggi sulla base della cifra elettorale nazionale conseguita da ciascuna lista (soluzione, tra l'altro, funzionale – nel sistema elettorale ora in esame – allo scopo di individuare le liste che superano la soglia di sbarramento del 3 per cento, secondo quanto previsto an-

che dall'articolo 1, comma 1, lettera e, della legge n. 52 del 2015, nonché la lista cui eventualmente attribuire il premio di maggioranza); infine l'esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell'articolo 48 della Costituzione.

Il disposto di cui all'articolo 56, quarto comma, della Costituzione non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conclusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale (come, ad esempio, nel caso di un sistema elettorale interamente fondato su collegi uninominali a turno unico; oppure di un sistema proporzionale con riparto dei seggi solo a livello circoscrizionale, senza alcun recupero dei resti a livello nazionale).

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

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

Quanto alle disposizioni sulla composizione delle liste, la Corte costituzionale ha preliminarmente ricordato come nella

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

La Corte ha posto quindi l'accento sul fatto che « mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore la discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati ». Ha quindi ritenuto che le disposizioni introdotte dalla legge n. 52 del 2015 sulla composizione delle liste non determinano una lesione della libertà del voto dell'elettore, presidiata dall'articolo 48, secondo comma, della Costituzione ricordando che il sistema elettorale previsto dall'*Italicum* si discosta da quello previgente per tre aspetti essenziali. In primo luogo, le liste sono presentate in 100 collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; inoltre, l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); infine, l'elettore può, infine,

esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista.

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

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

Com'è noto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione dell'articolo 85 del Decreto del Pre-

sidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dall'articolo 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, che prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominali prescelga.

Ad avviso della Corte, infatti, « l'assenza di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza ». La Corte ha dunque evidenziato che l'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori.

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

La Corte ha ricordato come in base al sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015 solo i capilista sono bloccati e possono candidarsi in più collegi, e sono costoro a determinare poi, con la loro

opzione, l'elezione – o la mancata elezione – di candidati che hanno invece ottenuto voti di preferenza.

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

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

Precisando che « solo in via meramente esemplificativa, secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori », la Corte ha richiamato possibili interventi normativi conseguenti alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione relativa alla discrezionalità di opzione da parte del capolista, fermo restando che la scelta tra questi ed altri possibili criteri, e tra i vantaggi e i difetti che ciascuno di essi presenta, appartiene alla ponderata valutazione del legislatore, e non può essere compiuta dal giudice costituzionale. In

particolare, la Corte rileva come potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – il quale sarebbe eletto in luogo del capolista – abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, seguendo una logica tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista.

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

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

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Genova, per violazione degli articoli 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione, dell'articolo 83, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituito dall'articolo 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015. Il tribunale lamentava, in particolare, il fatto che il meccanismo di attribuzione dei seggi, nella Regione auto-

noma Trentino-Alto Adige, determina una violazione della rappresentatività delle minoranze politiche nazionali, nel caso in cui queste non siano collegate con una lista vincitrice di seggi in tale Regione a statuto speciale.

La Corte ha, in particolare, evidenziato come la prospettazione del Tribunale, « che non si dà peraltro carico di illustrare il meccanismo elettorale della cui legittimità costituzionale dubita, appare talmente sintetica da rendere oscura la complessiva censura sollevata (sentenze n. 102 del 2016, n. 247 del 2015; ordinanze n. 227, n. 118, n. 47 e n. 32 del 2016) ». Non è chiarito, ad avviso della Corte, a quali « minoranze nazionali » intenda riferirsi, ed è solo presumibile che si alluda (non già a minoranze linguistiche non protette ma) alle liste di minoranza a livello nazionale, cioè a minoranze politiche. Ancora, non sono esaurientemente descritte le ragioni per cui tali liste di minoranza risulterebbero discriminate nell'assegnazione dei seggi, tutte avendo, in linea teorica, la possibilità di apparentarsi con i candidati nei collegi uninominali della Regione Trentino-Alto Adige. Non è spiegato per quali ragioni il meccanismo elettorale genericamente lamentato costituisca « uno degli ulteriori effetti indiretti del doppio turno », dal momento che, secondo la legge n. 52 del 2015, una ripartizione proporzionale dei seggi alle liste di minoranza avviene ovviamente anche quando il premio è assegnato al primo turno. La Corte ha infine rilevato come non si comprenda perché il rimettente lamenti le conseguenze negative derivanti dall'attribuzione di soli tre seggi in ragione proporzionale, « quando l'effetto che presumibilmente sospetta d'illegittimità costituzionale deriverebbe, piuttosto, dal sistema di distribuzione dei complessivi undici seggi assegnati a tale Regione a statuto speciale (otto con sistema maggioritario e tre con riparto proporzionale) ».

Riguardo alla questione posta dal Tribunale ordinario di Messina riguardo a due disposizioni del decreto legislativo n. 533 del 1993, relativo all'elezione del Senato, (articoli 16, comma 1, lettera b), e

17) che stabiliscono la percentuale di voti che le coalizioni di liste e le liste non collegate devono conseguire, in ciascuna Regione, per accedere al riparto dei seggi la Corte ha dichiarato inammissibile la questione, per « insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e oggettiva oscurità del *petitum* ».

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

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

Non è chiarito inoltre quale delle due diverse discipline, quanto all'entità delle soglie di sbarramento, dovrebbe essere uniformata all'altra; mentre sembra sfuggire al rimettente che l'ipotetico accoglimento della questione sollevata condurrebbe semplicemente alla caducazione delle censurate disposizioni della legge elettorale del Senato, derivandone il permanere di una distinta diversità tra i due

sistemi: nessuna soglia di sbarramento a livello regionale nella disciplina del Senato, e il mantenimento di una soglia del 3 per cento, calcolata a livello nazionale, per la Camera.

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

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

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

La Corte ha infine evidenziato come non venga nemmeno lamentata dal giudice rimettente la lesione delle due disposizioni costituzionali che dovrebbero necessariamente venire in considerazione (cioè gli articoli 94, primo comma, e 70 della Costituzione) laddove si intenda sostenere che due leggi elettorali « diverse » compromettano, sia il funzionamento della forma

di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, sia l'esercizio della funzione legislativa, attribuita collettivamente a tali due Camere.

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

Fa notare che quello della Corte non è un banale commento, ma è un monito all'intero Parlamento: non dare al Paese una legge omogenea e funzionante, magari per meri interessi di partito, a suo avviso, significa tradire lo spirito del nostro sistema costituzionale. E di questo tutti i parlamentari dovranno, a suo avviso, tenere conto.

Fa notare che la Corte costituzionale ha, in conseguenza della sua pronuncia, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni: articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 6 maggio 2015, n. 52 limitatamente alle parole « 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 »; articolo 1, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 – Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (come sostituito dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015), limitatamente alle parole « , ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai

sensi dell'articolo 83 »; articolo 83, comma 5, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, (come sostituito dall'articolo 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015); articolo 85 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, (come modificato dall'articolo 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015), nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominalmente prescelga.

Ricorda, in proposito, che alla sentenza della Corte consegue l'illegittimità costituzionale di tutte le altre disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dalla legge n. 52 del 2015, che riguardano o presuppongono lo svolgimento di un turno di ballottaggio e, quindi, in particolare: articolo 1, comma 2, con riferimento alle parole: « , a seguito del primo turno di votazione » e alle parole: « , ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'articolo 83 »; articolo 11, il comma 5 (fissazione della data di svolgimento del ballottaggio); articolo 31, comma 2-*bis* (scheda elettorale per il turno di ballottaggio); articolo 83, comma 6, con riferimento alle parole: « ovvero delle liste ammesse all'eventuale ballottaggio »; nonché delle seguenti disposizioni che disciplinano l'elezione nel collegio « Valle d'Aosta » e nei collegi uninominali e nelle liste proporzionali della circoscrizione Trentino-Alto Adige: articolo 93, comma 2, lettera c), con riferimento alle parole: « La scheda per il ballottaggio è la medesima con la quale la votazione si svolge sull'intero territorio nazionale »; articolo 93-*ter*, comma 3 (scheda per il ballottaggio); articolo 93-*quater*, comma 4, con riferimento alle parole: « , o ancora a seguito dello svolgimento del ballottaggio »; articolo 93-*quater*, comma 7, con riferimento alle parole: « ovvero a seguito dell'esito del ballottaggio, » e alle parole: « , ovvero ha ottenuto il maggior numero di voti nel turno di ballottaggio, ».

Ignazio LA RUSSA (FdI-AN) preannuncia la presentazione da parte del suo gruppo di una proposta di legge volta ad uniformare il sistema elettorale tra Camera e Senato. Evidenzia, in particolare, che tale provvedimento, che interviene su diversi aspetti della materia in conformità a quanto stabilito dalla Corte costituzionale, reca una importante novità per quanto riguarda l'attribuzione del premio di maggioranza al Senato, prevedendo un collegamento tra i risultati ottenuti a livello nazionale e quelli conseguiti a livello regionale, evitando così un risultato elettorale frammentato e disomogeneo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, in risposta al deputato La Russa,

osserva che la proposta di legge testé richiamata sarà valutata ai fini dell'abbinamento non appena sarà assegnata alla I Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Martedì 21 febbraio 2017.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.05 alle 13.25.