



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Indagine conoscitiva sulle proposte di legge di modifica della legge elettorale
C. 2352 e abb.

Elementi di sintesi delle audizioni

530/1

3 maggio 2017

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Indagine conoscitiva sulle proposte di legge di modifica
della legge elettorale

C. 2352 e abb.

Elementi di sintesi delle audizioni

530/1

3 maggio 2017

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Affari costituzionali

☎ 066760-9475 – ✉ st_affaricostituzionali@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: AC0641b

I N D I C E

PREMESSA	3
Questione n. 1: Percorribilità di una soglia di accesso al premio di maggioranza diversa dal 40% prevista dalla legge 52/2015	5
Questione n. 2: Possibilità di prevedere che l'attribuzione del premio di maggioranza sia subordinato al raggiungimento di una soglia di voti in entrambe le Camere	13
Questione n. 3: Percorribilità di un "premietto" di governabilità che assicura la maggioranza dei seggi	19
Questione n. 4: Configurabilità di un premio su base nazionale al Senato (considerando la sua elezione a base regionale ex art. 57 Cost.)	25
Questione n. 5: Possibilità e configurabilità di un secondo turno di il ballottaggio a seguito della sentenza 35/2017	31
Questione n. 6: Possibilità di "slittamento" dei seggi tra circoscrizioni in alcuni casi, come previsto dalla legge 52/2015	39
Questione n. 7: Limiti nella definizione di una soglia di sbarramento e possibile differenziazione tra liste e coalizioni	45
Questione n. 8: Limiti da rispettare nel caso di "candidature bloccate"	53
Questione n. 9: Criteri alternativi a quello del sorteggio per i candidati plurieletti	59
Questione n. 10: Forme e modalità per garantire la rappresentanza di genere	65
Questione n. 11: Configurabilità di un sistema elettorale con collegi uninominali	70
Questione n. 12: Legittimità di un sistema basato su collegi uninominali con premio di maggioranza/governabilità	75
Questione n. 13: Sistema per l'elezione del TAA alla Camera (come definito dalla legge 52/2015) e modalità di tutela delle minoranze linguistiche	81
Questione n. 14: Possibili modalità per migliorare i controlli sulla regolarità del voto	87

PREMESSA

Nella seduta del 28 febbraio 2017 la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 2352 e abb., recanti modifiche alla legge elettorale. Nell'ambito di tale indagine sono state svolte audizioni di esperti, nelle giornate di giovedì [2](#) e venerdì [3 marzo](#) 2017.

Agli esperti era stato preventivamente inviato un documento di sintesi delle principali questioni all'attenzione della Commissione (v. infra).

Il presente dossier si basa dunque sugli interventi svolti dai soggetti auditi nella sedute della Commissione (resoconti stenografici del 2 e del 3 marzo 2017) e sulla documentazione trasmessa alla Commissione da parte dei soggetti medesimi, in relazione alle questioni poste.

ELEMENTI DI SINTESI DELLE AUDIZIONI

**QUESTIONE N. 1: PERCORRIBILITÀ DI UNA SOGLIA DI ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA DIVERSA DAL 40%
PREVISTA DALLA LEGGE 52/2015**

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

Ritiene che sia **illegittimo un premio di maggioranza**, comunque congeniato, sul piano nazionale che spalmi i suoi effetti sulle circoscrizioni o collegi elettorali. Richiama una sentenza del tribunale costituzionale tedesco, il *Bundesverfassungsgericht*, sui cosiddetti «mandati aggiuntivi», decisione del secondo Senato del 3 luglio 2008, per la quale nessun candidato può essere danneggiato o favorito dal comportamento elettorale di elettori di altre circoscrizioni, come invece si verifica nell'*Italicum*.

Ritiene che tale giurisprudenza non possa essere ignorata, perché proprio nella sentenza n. 1 del 2014 per motivare, in assenza di suoi precedenti, la Corte costituzionale ha dovuto far riferimento a quella giurisprudenza. Infatti, l'ordinamento costituzionale tedesco federale è omogeneo a quello italiano e non ha costituzionalizzato il sistema elettorale. Aggiunge che l'articolo 38 della Grundgesetz, la legge fondamentale, in materia di votazioni, è sovrapponibile al nostro articolo 48, comma 2. Occorre prudenza e occorre prestare attenzione alle questioni di costituzionalità presenti nei ricorsi pendenti. Dei 22 ricorsi, infatti, soltanto 3 sono stati decisi in primo grado e sono già in appello, mentre 5 sono sospesi e uno è stato deciso, dopo la sentenza della Corte costituzionale, con un'ordinanza di non luogo a provvedere «per aver pronunciato sentenza la Corte costituzionale su tutte le domande dei ricorrenti».

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

Sul piano della legittimità costituzionale una soglia **non molto inferiore al 40%** può essere ritenuta legittima. Posto che la sentenza della Corte n. 1/2014 aveva posto l'esigenza della «previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi», sarebbe meglio che tale soglia sia riferita ad una **percentuale di seggi** (attesa la disproporzionalità tra voti e seggi).

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Non c'è una valutazione certa. È chiaro che la prudenza ricorda che il 40% è una soglia su cui la Corte si è espressa ritenendola congrua. Far salire questo 40 per cento è abbastanza inutile, perché, se si va oltre il 40% dei voti e ci si attesta al 42%, tendenzialmente qualsiasi sistema proporzionale che non sia strettamente fotografico da già la maggioranza. Allo stesso tempo, scendere sotto il 40 può lasciare qualche dubbio che forse va evitato. **Sotto il 38% sicuramente non** si può scendere. In realtà, il mantenimento del 40% come soglia per il premio costituisce l'ultima residua spinta a un mantenimento maggioritario del sistema politico. Questo 40 % che rimane è quello che permette ai partiti politici di poter fare una campagna elettorale dicendo: «Fammi raggiungere quella soglia, perché io ho la maggioranza».

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Appaiono legittime soglie per il conseguimento del premio di maggioranza quali: **39%** dei voti e attribuzione del 53% dei seggi; **38%** e attribuzione del 52%. Apparentemente la disproporzionalità è del **14%**, ma in realtà è inferiore giacché in un qualsiasi sistema proporzionale con un 40% dei voti a causa di altri elementi

QUESTIONE N. 1: PERCORRIBILITÀ DI UNA SOGLIA DI ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA DIVERSA DAL 40% PREVISTA DALLA LEGGE 52/2015

della formula (come la presenza di soglie implicite o esplicite di sbarramento) si ottiene più del 40% dei seggi.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

V. risposta questione n. 2.

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

Non avendo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 35 del 2017, precisato se la soglia prevista sia da intendere come la percentuale minima per potersi aggiudicare il premio di maggioranza di 340 seggi alla Camera, si potrebbero **prudentemente ipotizzare soglie più basse**. La possibilità di diminuire tale soglia di accesso, mantenendo invariato il premio, e quindi amplificando l'effetto disproporzionale del sistema andrebbe comunque valutata con prudenza, in termini quindi di **pochi punti percentuali**, nella consapevolezza che una simile operazione non è esente da limiti costituzionali, avendo la Corte espressamente affermato che sarebbe certamente incostituzionale il premio che consentisse di più che raddoppiare i seggi conseguiti sulla base dei voti ottenuti. Qualora si intendesse ridurre l'attuale previsione di 340 seggi, mantenendo invariato l'attuale **scarto di disproporzionalità del 14%** tra voti validi (almeno il 40%) e seggi (54%), va considerato che l'ipotesi minimale (premio di maggioranza del 51% a fronte del 37% dei voti validi), determinerebbe un premio di 321 deputati, appena 4 in più rispetto alla maggioranza assoluta dei seggi alla Camera (al netto ovviamente dei 12 eletti nelle due regioni speciali della Valle d'Aosta e del Trentino – Alto Adige e degli altrettanti eletti nella circoscrizione Estero), e quindi un premio così ridotto da contraddire forse la sua stessa *ratio*.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

In merito la Corte è chiara nel dire che «al cospetto della discrezionalità spettante in materia al legislatore sfugge, dunque, in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore». Il legislatore è sicuramente libero di prevedere soglie diverse, ma c'è un'indicazione molto chiara anche nella sentenza, nel passaggio in cui, dichiarando legittima la soglia dell'Italicum, la Corte dice: «e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge n. 52 del 2015». Si può dedurre da questo inciso che per la Corte una non palesemente irragionevole soglia sarebbe quella che è **pari o si avvicina al 40 per cento**, almeno dal 37 per cento in su.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La fissazione di una diversa soglia per l'accesso al premio rientra senz'altro nello spazio di **discrezionalità** riservato al Parlamento. Un passaggio della sentenza n. 35 del 2017 potrebbe, tuttavia, essere letto come un'implicita indicazione circa la inderogabilità, verso il basso, della soglia del 40%, anche se si può ragionevolmente affermare che una soglia **di poco inferiore al 40%** (tipo il 38%) potrebbe essere ritenuta costituzionale, mentre una soglia ancora più bassa difficilmente supererebbe il test di proporzionalità svolto dalla Corte.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

La questione di una soglia diversa ma “ragionevole” non ha una risposta univoca e priva di rischi, perché rimesso alla discrezionalità interpretativa dei giudici costituzionali. Si possono fare diverse ipotesi sostitutive del 40% dei voti validi su base nazionale. Se, ad esempio, si abbassasse fino al conseguimento del 35%, mantenendo i 340 seggi complessivi come quota massima di seggi post-premio, si avrebbe una sovra-rappresentazione di 19 punti per il partito (o coalizione) che ottiene più voti. Ciò potrebbe essere ritenuto eccessivo dalla Consulta. Un'ipotesi meno rischiosa potrebbe essere quella di un **premio fisso “ragionevole” in base a**

QUESTIONE N. 1: PERCORRIBILITÀ DI UNA SOGLIA DI ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA DIVERSA DAL 40% PREVISTA DALLA LEGGE 52/2015

una soglia (variabile) raggiunta, ad esempio pari a 15 punti di sovra-rappresentazione: 40%-55%; 39%-54%; 38%-53%; 37%-52%; 36%-51%.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Il premio di maggioranza al 40% **non risulta rappresentativo**. Esprime l'esigenza di ripensare un sistema proporzionale che garantisca una maggiore stabilità con altri correttivi e che prescindono da un premio di maggioranza che arrivi al 40%.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

Ritiene possibile una **riduzione della soglia**: il controllo di proporzionalità rimane nella misura in cui la soglia non sia eccessivamente bassa. Rileva però che in molti ordinamenti si raggiungono maggioranza di Governo anche con percentuali più basse del 40%.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

È d'accordo ad **una soglia di accesso del 40%** che andrebbe però calcolata sugli **aventi diritto al voto**, non sui voti validi espressi, perché in presenza di un forte astensionismo potrebbe accadere di assegnare il premio di maggioranza a chi ha rappresenta il 20% degli elettori

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

È possibile diminuire la percentuale del 40% purché si diminuisca **in modo corrispondente il premio** (ad es. 38% di voti e 52% di seggi).

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Ritiene il 40% **una soglia "prudente"**, giudicata congrua dalla Corte costituzionale (sentenza n. 35/2017). Abbassarla costituirebbe, a suo avviso, un rischio.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

Va preliminarmente tenuto presente che i sistemi delineati dalla legge Calderoli e dall'Italicum non sono sistemi maggioritari veri e propri, ma sistemi **proporzionali corretti** con elementi di maggiore dettaglio. Costituiscono, quindi, un *genus*, come è stato detto, completamente diverso, che **tende verso la proporzionalità**, tra le altre cose, e crea una serie di problemi particolari, su cui la sentenza della Corte è entrata più nel vivo. Questa, però, non può essere interpretata come una preclusione per un sistema maggioritario puro. La **ragionevolezza del premio** va rapportata al **caso concreto** e alla condizione concreta; quando si afferma che non

QUESTIONE N. 1: PERCORRIBILITÀ DI UNA SOGLIA DI ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA DIVERSA DAL 40% PREVISTA DALLA LEGGE 52/2015

ci si può scostare più del **38-37%** (è ipotizzabile a suo avviso anche il 36%, volendo, perché **36%** più 15 fa 51, lasciando il premio a una quota del 15 % e non considerando l'eventualità che il premio possa essere aumentato), il problema di fondo è che si sta parlando irragionevolmente del sistema che si ha davanti. Allo stato, nessuna forza politica raggiunge il 36 per cento del consenso da sola. Praticamente, se si resta al vincolo delle liste, tutte le disposizioni sul premio, sia del primo turno col 40 per cento, sia del secondo turno con una soglia che sia comunque intorno al 36 per cento, sarebbero scritte inutilmente. Non servirebbero ad assicurare quel minimo di governabilità del sistema.

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Non ritiene opportuno, qualora si voglia mantenere il congegno del premio di maggioranza, toccare la **soglia già stabilita al 40%**. Tale soglia, infatti, presenta il vantaggio di essere già passata indenne allo scrutinio del giudice costituzionale. Ad ogni modo, **aggiustamenti al rialzo e al ribasso, purché marginali**, non dovrebbero esporsi a censure. Del pari, resta **impregiudicata la scelta** per il legislatore **di computare la soglia sui voti espressi o sugli aventi diritto**. Non si vedono però, anche alla luce dell'attuale situazione del quadro politico, ragioni per modificare l'impianto già esistente. Al più, eventuali modifiche potrebbero riguardare i soggetti beneficiari del premio, rendendo questo appannaggio non solo delle liste singole, ma anche delle eventuali coalizioni.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

La **soglia del 40%** è ritenuta dalla Corte non distorsiva del principio rappresentativo, soprattutto se si prevede, in aggiunta, una soglia di sbarramento (del 3%); pertanto, si ritiene che la soglia del 40% non possa essere diminuita, ma **solo aumentata** per garantire maggiormente la rappresentatività dell'Organo. Non si può tuttavia escludere che possa essere ritenuta legittima **una soglia inferiore** (dal 36 al 39%) ma, dal tenore della sentenza, occorrerebbe **ridurre proporzionalmente** l'entità del premio. Occorre aggiungere, in un'ottica di ampio respiro, come sia necessario modificare e/o integrare sul punto gli artt. 56 e 57 della Costituzione: sebbene la Corte riconosca sempre l'ampia discrezionalità di cui gode il Parlamento nella scelta della legge elettorale, la mancanza di parametri costituzionali certi, di fatto, riduce tale discrezionalità e lascia la Corte libera di ritenere, in ipotesi, legittima la soglia del 40% e non del 38.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

La premessa fondamentale da cui partire è che la discrezionalità concessa al legislatore gli consente di assegnare un maggioranza e quindi il diritto di governare senza prevedere soglie minime fondate sul numero degli aventi diritto al voto. In pratica, una legge elettorale **non deve**, in base alla Costituzione, fissare delle **soglie minime di partecipazione al voto**. Tuttavia, a fronte di tale, ampia, libertà, esistono dei limiti invalicabili: il principio di eguaglianza del voto ed il principio della rappresentatività dell'istituzione parlamentare i quali sono a loro volta collegati, nel senso che un parlamento non rappresentativo è un parlamento formato in violazione del principio di eguaglianza del voto. A tal fine la Corte considera lesive della Costituzione le disposizioni che attribuiscono una **eccessiva sovra rappresentazione** della lista di maggioranza relativa attraverso la concessione di un premio di maggioranza. Esemplicativamente, una legge elettorale che attribuisce un premio di maggioranza alla lista o coalizione pari al 40 per cento di voti validi è conforme a Costituzione; di conseguenza, più si abbassa tale soglia e **più si corre il rischio** di "determinare una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato" che dunque violerebbe l'art. 3 della Costituzione (principio di eguaglianza). In queste ipotesi, il valore, parimenti di rilievo costituzionale, della stabilità del governo cede dinanzi ai suddetti principi. La *ratio* alla base di tali limiti sottende anche al presupposto costituito dall'assenza, nella legge elettorale, di *quorum* di validità delle elezioni fondati sugli aventi diritto e, dunque, dalla circostanza che la maggioranza relativa che governa può essere molto ridotta rispetto al numero degli aventi diritto. Sempre sul premio di maggioranza, è utile domandarsi **sino a che punto** il legislatore può spingersi nell'attribuzione del premio di maggioranza. La prima versione dell'*Italicum* prevedeva una soglia del 37% per il premio di maggioranza da assegnarsi al primo partito o alla coalizione; successivamente si decise di mutare la soglia, passando dal 37% al 40%, senza riferirsi più, però, alle coalizioni ma alle sole liste.

Ciò detto, è legittimo domandarsi se la modifica di quella proposta di legge elettorale fosse indicativa della necessità di scegliere una soglia più alta per non incorrere nell'incostituzionalità della legge o se avessero prevalso ragioni di natura politica. A suo avviso furono più ragioni di tipo politico a suggerire tale cambiamento e pertanto ritengo che anche una soglia fissata al **37%** (a maggior ragione se collegata alla possibilità di presentarsi in coalizione) possa essere considerata **ragionevole**

QUESTIONE N. 1: PERCORRIBILITÀ DI UNA SOGLIA DI ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA DIVERSA DAL 40% PREVISTA DALLA LEGGE 52/2015

alla luce dei principi delineati dalla Corte costituzionale.

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

Risultano legittime soglie inferiori al 40%, ma è consigliabile **non andare oltre** un rapporto di proporzionalità tra voti validi e premio di maggioranza, in cui la soglia non sia superiore al doppio dei voti ottenuti dalla lista più votata (il 30% è una soglia ragionevole).

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Richiama le conseguenze, entrambe negative, derivanti da premi di maggioranza conseguibili da chi ottiene meno del 50% dei voti: o le forze politiche che si presentano agli elettori sono politicamente coese al loro interno e allora difficilmente una di esse conseguirà il premio data la divisione del paese in ben più di due schieramenti; ovvero una forza consegue il premio, ma lo fa a scapito della propria compattezza, onde la maggioranza rischia di venir meno subito dopo le elezioni. Una soglia inferiore al 40% sarebbe ancor più irragionevole e inaccettabile.

I pur auspicabili incentivi alla stabilità delle maggioranze parlamentari, in un quadro politico così diviso, andrebbero ricercati con altri mezzi. Da un lato, nel sistema elettorale proporzionale, con la fissazione di **soglie di sbarramento significative**, onde evitare un eccesso di frammentazione, ma senza costringere a coalizioni pre-elettorali “innaturali”. Dall'altro lato con la formazione di **coalizioni** (pre o post-elettorali) su basi programmatiche precise, pubblicamente contrattate e pubblicamente giustificate.

Non sembra possibile condizionare l'attribuzione del premio al raggiungimento della soglia sia alla Camera che al Senato, poiché le due Camere sono **costituzionalmente indipendenti** una dall'altra ed elette separatamente. Tra l'altro ciascuna di esse potrebbe anche essere eletta da sola, nel caso di scioglimento anticipato di una sola Camera (art. 88 Cost.).

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Non è esclusa espressamente dalla sentenza n. 35 del 2017 una soglia per il conseguimento del premio più bassa, ma è **meglio mantenerla così come è**. Se la soglia fosse abbassata, la distorsione, ove il premio venisse mantenuto lo stesso, sarebbe maggiore anche dal punto di vista proporzionale e questa è un'ipotesi da evitare.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

Quali parametri di riferimento per la valutazione delle eventuale irragionevolezza della legislazione elettorale la Corte costituzionale ha individuato una serie di principi e valori costituzionali nonché di obiettivi di rilievo costituzionale, annoverando tra i primi la **sovranità popolare**, la necessaria **rappresentatività delle Camere** e quello della **eguaglianza del voto**, mentre tra i secondi (che, pur essendo di rilievo costituzionale, sono degli **obiettivi** e non dei principi), quelli della **stabilità del governo** del Paese (nella sua accezione di favorire la formazione di maggioranze parlamentari stabili e quindi di stabili governi: sent. n. 1/2014) e della **rapidità del processo decisionale**.

È nell'ambito di tali principi ed obiettivi e del loro necessario **bilanciamento** che qualunque ipotesi di legislazione elettorale deve essere valutata al fine di verificarne la legittimità costituzionale.

Peraltro, come chiarito dal Presidente della Corte costituzionale nella sua Relazione sulla giurisprudenza del 2014, “la Legge elettorale deve prevedere un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che, pur assicurando la necessaria **rappresentanza** alle diverse articolazioni della società civile, miri a rendere possibile la formazione di Governi stabili, fondati su **maggioranze non fluttuanti**”. Pertanto, in materia elettorale “l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio, a condizione

QUESTIONE N. 1: PERCORRIBILITÀ DI UNA SOGLIA DI ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA DIVERSA DAL 40% PREVISTA DALLA LEGGE 52/2015

che non venga irragionevolmente alterato il rapporto di proporzionalità, e quindi l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità, realizzabile con plurimi strumenti, tutti costituzionalmente compatibili, a condizione che l'una o l'altra non subiscano **riduzioni così drastiche** da mettere in pericolo le condizioni minime di democraticità del sistema o della sua possibilità di funzionamento". Ed occorre anche tener conto del fatto che "si tratta – in questo e in tutti gli altri casi prospettabili – di un equilibrio dinamico, giacché la Costituzione non si limita a preservare l'essenza della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a rendere efficace ed attuabile l'indirizzo politico del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli artt. 92 ss. della stessa costituzione".

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Con il **premio di maggioranza** la dinamica della distorsione è impressa ai risultati dopo l'espressione del voto, vale a dire a **"urne ferme"**. La **Corte europea dei diritti dell'uomo** definisce tali sistemi come quelli che «prevedono *esplicitamente* (...) delle misure – variabili – di premi di maggioranza che consistono nell'accordare dei mandati supplementari, prima della ripartizione dei seggi propriamente detta, alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti» (Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 marzo 2012, Saccomanno e altri c. Italia, ric. n. 11583/08, par. 27). La particolarità del premio di maggioranza, dunque, non è nella distorsione maggioritaria (distorsioni ci possono essere anche nei sistemi perfettamente proporzionali, visto che «la mappa non è il territorio»), ma nelle modalità in cui detta distorsione si realizza.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Il bilanciamento dei due principi costituzionali della rappresentatività ed eguaglianza del voto con gli obiettivi della stabilità di governo e della rapidità dei processi decisionali può realizzarsi prevedendo che quel premio non si attribuisca ad una lista, bensì ad **una coalizione. la soglia del 40%** dei voti prevista dalla legge numero 52/2015 sia eccessivamente elevata se riferita ad un'unica lista, divenendo invece ragionevole ove riferibile ad una coalizione di liste.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Nessuna ipotesi di premio con soglia è compatibile con la Costituzione. L'unico incentivo di tipo maggioritario compatibile con la Costituzione è il **maggioritario di collegio**.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

Occorre partire, a monte, dalla considerazione per cui siamo di fronte a un *trend* del nostro ordinamento, sia legislativo ma anche (forse, soprattutto) costituzionale, che ricostruisce i sistemi elettorali sia alla Camera sia al Senato come essenzialmente proporzionali. La sentenza in materia è molto equilibrata. Il premio di maggioranza, che al primo turno sussiste, continua a sussistere anche oggi, una volta che la lista, in questo caso, arrivi al **40 per cento**, è un premio che viene riconosciuto come **ragionevole**.

Diversa è la **questione lista-coalizione**. Nella sentenza non vi sono tracce che fanno pensare a una preferenza costituzionale per l'una o per l'altra scelta, per cui la scelta spetta al legislatore. Tuttavia, ritiene che sia una scelta non irragionevole lasciare la possibilità di orientare il sistema politico verso coalizioni, prevedendo che le liste di coalizione possano aspirare a raggiungere una determinata soglia di consensi, cui può conseguire il premio di maggioranza.

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

Teoricamente si potrebbe anche proporre (o ritornare ad) una soglia **"leggermente" inferiore del 40 per cento** (ogni soglia superiore è ovviamente e pacificamente accettabile in termini costituzionali), ma certo non sembra prudente discostarsi di molto da questo livello.

QUESTIONE N. 1: PERCORRIBILITÀ DI UNA SOGLIA DI ACCESSO AL PREMIO DI MAGGIORANZA DIVERSA DAL 40%
PREVISTA DALLA LEGGE 52/2015

È vero che la Corte fa continui rinvii alla discrezionalità del legislatore, ma per ogni punto di abbassamento, la compressione della rappresentanza apparirebbe proporzionalmente più forte.

La Corte inoltre ha espressamente ricordato che il suo controllo è possibile proprio in caso di soglie troppo basse (“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 rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale”). Va tenuto presente che la percentuale è calcolata sui votanti e che questi, negli ultimi anni, sono andati riducendosi in modo progressivamente più significativo.

QUESTIONE N. 2: POSSIBILITÀ DI PREVEDERE CHE L'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA SIA SUBORDINATO AL RAGGIUNGIMENTO DI UNA SOGLIA DI VOTI IN ENTRAMBE LE CAMERE

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

Se si vuole rispettare il principio enunciato dalla Corte Costituzionale in chiusura della sentenza 35/2017, e pur tenendo presente che una, sia pur minima, differenza nella composizione delle due camere è inevitabile, è evidente che qualsiasi sistema di distorsione della rappresentanza deve comunque **produrre risultati simili** nelle due camere. Tenendo presente ciò, sembra indispensabile che l'adozione di un sistema premiale di rappresentanza possa essere costituzionalmente legittimo solo se applicabile allo stesso modo nelle elezioni di entrambe le camere.

Poiché la Costituzione prevede espressamente che il Senato sia eletto su base regionale, mentre non pone limitazioni particolari alla base elettorale della Camera dei Deputati, l'unico modo per rendere omogenei sistemi elettorali che distorcano, sia pure nei limiti costituzionalmente leciti, la rappresentanza degli elettori è **eleggere su base regionale anche la Camera dei Deputati**. Ciò implica che non è possibile, in un sistema di bicameralismo paritario, attribuire **premi di maggioranza** su base nazionale in una camera e su base regionale nell'altra, tanto più se detti premi siano frutto di meccanismi di ballottaggio, per la semplice considerazione che il ballottaggio in una Camera potrebbe dare risultati diversi da quelli dell'altra Camera, ostacolando così la formazione di un governo.

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

La conferma del bicameralismo perfetto prodotta dall'esito del referendum costituzionale comporta l'esigenza di una sua razionalizzazione attraverso strumenti che possano **rendere coerenti le maggioranze delle due Camere** che dovranno sostenere il Governo, nonostante le diverse basi di legittimazione. Conseguentemente, per quanto riguarda il premio di maggioranza, sarebbe del tutto irrazionale e non funzionale procedere alla sua attribuzione qualora esso dovesse spettare a liste o coalizioni diverse per le due Camere. Appare invece eccessivo, e anche non funzionale, non procedere alla attribuzione del premio di maggioranza nella sola camera per la quale una lista o coalizione abbia superato la soglia del 40 per cento dei voti validi, avendo magari la stessa lista o coalizione conseguito una percentuale solo di poco inferiore al 40 per cento nell'altra camera.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Esprime **perplexità** sull'idea che il premio possa scattare solamente se viene raggiunto in tutte e due le Camere, perché per quanto riguarda il mantenimento del 40%, la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionale anche il premio di maggioranza raggiungendo il 40%, ma non lo ha fatto. La contraddizione fra Camera e Senato non è pericolosa, perché i sistemi elettorali di Camera e Senato sono diversi, l'elettorato è diverso e c'è una storia nel nostro testo costituzionale di diversità. Sarebbe un errore fatale introdurre il premio di maggioranza al Senato: il rischio di avere due premi di maggioranza che vadano in senso opposto è uno di quei rischi che non si possono correre.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Appare legittimo il dubbio se si possa far dipendere l'esito di un voto in una Camera dall'esito in quell'altra (peraltro espresso da un **corpo elettorale diverso**). Se il legislatore risolverà il dubbio in senso positivo, anche alla luce dell'auspicata armonizzazione dei due sistemi da parte della Corte, possono esservi due ipotesi: sarebbe ragionevole non far scattare il premio qualora il primo arrivato sia diverso nelle due Camere; qualora sia lo stesso, ma ottenga il 40% in una sola Camera, appare ragionevole assegnargli il **premio almeno in quella Camera** perché avrebbe comunque una forza non trascurabile per la formazione del Governo.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

Attualmente il sistema elettorale della Camera si configura «in entrata» come un sistema elettorale misto, ma, «in uscita», nella sua concreta applicazione, può produrre **due esiti profondamente diversi** e per così dire opposti: un esito decisamente «maggioritario» qualora scatti il premio di maggioranza, ovvero un esito

QUESTIONE N. 2: POSSIBILITÀ DI PREVEDERE CHE L'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA SIA SUBORDINATO AL RAGGIUNGIMENTO DI UNA SOGLIA DI VOTI IN ENTRAMBE LE CAMERE

sostanzialmente «proporzionale» qualora il premio non scatti. Anche l'attuale sistema elettorale del Senato presenta un elemento di contraddizione nella misura in cui da un lato si configura «in entrata» come un sistema elettorale esclusivamente proporzionale e dall'altro è, «in uscita», in grado di generare livelli di sovra- e sotto-rappresentazione dei partiti paragonabili a quelli dei sistemi maggioritari, per via della ripartizione regionale dei seggi, ma soprattutto di soglie di sbarramento particolarmente elevate particolarmente per le liste «solitarie». A suo avviso occorrerebbe cercare di **coniugare al meglio elementi maggioritari ed elementi proporzionali**, in modo da raggiungere un compromesso accettabile tra i principi di governabilità e di rappresentatività. Occorre in particolare fare in modo che, **qualora non scatti il premio di maggioranza**, il sistema non risulti **troppo sbilanciato** sul versante della rappresentatività a scapito di quello della governabilità, come sarebbe invece nel caso in cui non si provvedesse ad alcuna modifica. E' opportuno rendere il sistema «sottostante» al premio di maggioranza **più selettivo e disproorzionale** di quanto sia attualmente, nella convinzione che se la governabilità non può essere assicurata da uno strumento "forte" come il premio di maggioranza, possa almeno essere resa più probabile attraverso accorgimenti che riducano la frammentazione partitica e, in prospettiva, la frammentazione della maggioranza parlamentare.

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

Le proposte che prevedono l'applicazione del premio nel caso di superamento della soglia in entrambe le Camere dovrebbero innanzi tutto prevedere **dichiarazioni formali di collegamento** tra candidati o liste di candidati diversi tra Camera e Senato, giacché è possibile (se non probabile) che l'offerta elettorale fra le due camere sia non identica. Ma anche in tal caso, rimane a suo avviso **difficilmente superabile** l'obiezione circa l'incostituzionalità di una clausola che subordinerebbe l'aggiudicazione del premio di maggioranza al fatto che il vincitore sia identico in entrambe le camere, perché ciò subordinerebbe l'esito del voto del Senato a quello della Camera in tal modo consentendo agli elettori della Camera di determinare indirettamente l'esito del voto del Senato, loro precluso giacché riservato dall'art. 58.1 Cost. a coloro "che hanno superato il **venticinquesimo anno di età**". Si potrebbe formulare una siffatta disposizione nel senso inverso, e cioè che il premio di maggioranza sia aggiudicato al Senato quando la lista (o coalizione di liste) più votata corrisponda a quella analoga della Camera, cosicché siano gli elettori del Senato a determinare l'esito dell'elezione della Camera, e non viceversa. Ma sarebbe uno "stratagemma" ad alto rischio d'incostituzionalità.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

È sicuramente pregevole l'obiettivo che, attribuendo il premio a entrambe le Camere, non si possa poi avere un effetto squilibrato, un effetto simile a quello che si era verificato nell'attribuire il premio su base nazionale e regionale della legge 270/2005.

Tuttavia, ritiene che una simile soluzione possa rappresentare un **eccessivo condizionamento** e, quindi, si potrebbe configurare una violazione del principio della libertà di voto degli elettori e del peso del voto degli elettori, da una parte, e dell'autonomia stessa delle Camere, dall'altra. Oltretutto, considerando che le due Camere hanno un **elettorato diverso**. Pertanto, ritiene che bisognerebbe riflettere con attenzione su eventuali profili di incostituzionalità di una soluzione di questo tipo.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La Corte non impone di estendere il premio di maggioranza anche al Senato, tuttavia tale estensione sarebbe opportuna in quanto coerente con la necessità, segnalata dalla Corte, che i sistemi adottati per le due Camere favoriscano la formazione di maggioranze parlamentari omogenee. Tuttavia è necessario che il premio scatti **solo se conseguito in entrambi i rami** del Parlamento (ma tale condizione non può intendersi indefettibile) e, soprattutto, se vinto dalla stessa lista o dalla medesima coalizione di liste.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

Ritiene tale ipotesi un **inutile aggravio**. Le due Camere "vivono" elezioni separate, non occorre incrociarne i destini, riducendo ulteriormente la possibilità di ottenere maggioranze stabili. È vero che "elezioni separate" possano implicare maggioranze diverse tra le Camere, ma è chiaro che più si rendono omogenei i due sistemi elettorali, meno sarà probabile quell'esito.

QUESTIONE N. 2: POSSIBILITÀ DI PREVEDERE CHE L'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA SIA SUBORDINATO AL RAGGIUNGIMENTO DI UNA SOGLIA DI VOTI IN ENTRAMBE LE CAMERE

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Vedi risposta alla questione n. 1.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

È **contrario** all'ipotesi di creare un collegamento tra le leggi elettorali, in modo che l'esito di una vicenda elettorale per una Camera influenzi la vicenda elettorale dell'altra. Questo non è, a termini di Costituzione, possibile, anche perché l'art. 88 consente lo scioglimento di una sola Camera.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Ritiene ragionevole **escludere il premio se esso dovesse essere assegnato a liste o coalizioni diverse** perché in questo caso si avrebbe una compressione della rappresentatività senza favorire, anzi quasi sicuramente a danno della governabilità. Viceversa, nell'ipotesi in cui una lista o coalizione **raggiunga la soglia del premio in una sola Camera si può giustificare il premio** ritenendo che esso potrebbe favorire la governabilità perché si può presumere che tale lista abbia anche nell'altra Camera una rappresentanza tale da consentirle di formare una coalizione.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Ritiene indispensabile attribuire il premio di maggioranza soltanto se la soglia è stata raggiunta **sia alla Camera sia al Senato**. Non ritiene infatti possa essere previsto in una Camera soltanto considerato che la Corte ha detto testualmente più volte (sia nella sentenza n. 1 del 2014, sia nella n. 35 del 2017) che il premio è legittimo solo a condizione che abbia una ragion d'essere. Un premio *sine razione* o *sine titulo* è un premio illegittimo. Un premio deve servire per **dare stabilità e maggioranze al sistema**. In un sistema perfettamente bicamerale, dunque, se c'è una maggioranza garantita alla Camera e non al Senato, o viceversa, il premio resta *sine razione* ed appare quindi illegittimo.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

QUESTIONE N. 2: POSSIBILITÀ DI PREVEDERE CHE L'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA SIA SUBORDINATO AL RAGGIUNGIMENTO DI UNA SOGLIA DI VOTI IN ENTRAMBE LE CAMERE

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

L'ipotesi prevista, se per un verso è apprezzabile perché **agevola** senz'altro **la governabilità**, per altro verso solleva alcune **perplexità in punto di legittimità** costituzionale. Le criticità si pongono, in particolare, **rispetto al principio bicamerale e all'autonomia di ciascuna Camera** rispetto all'altra: l'uno e l'altra potrebbero risultare minati, là dove si faccia dipendere l'esito dei risultati elettorali, e dunque la composizione, di una Camera, dai risultati elettorali e dalla composizione dell'altra. Il collegamento che ne risulta imprimerebbe, di fatto, una **torsione monocamerale** di dubbia compatibilità col sistema costituzionale.

Da non sottovalutare, poi, un altro problema: dal momento in cui, nel nostro ordinamento, può essere disposto lo **scioglimento anche di una sola Camera**, ove si realizzasse tale eventualità, la portata razionalizzatrice della previsione verrebbe posta nel nulla, giacché nel caso in cui nelle nuove elezioni una compagine politica diversa raggiungesse la maggioranza, si avrebbe un premio di maggioranza assegnato alla Camera vecchia senza certezza di omogeneità della maggioranza nella nuova Camera. Peraltro, questo scenario influenzerebbe senz'altro il Presidente della Repubblica, comprimendone le opzioni in sede di esercizio del potere di scioglimento delle Camere: per scongiurare questa eventualità, infatti, il Capo dello Stato, in caso di crisi, tenderebbe a sciogliere entrambe le Camere, piuttosto che una sola.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

La soglia dovrebbe essere calcolata su base nazionale, equiparando Camera e Senato, ma la **ripartizione dei seggi** dovrebbe sempre avvenire su base regionale, come prescrive l'art. 57 Cost.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

Non occorre prevedere il premio in entrambe le Camere. Al Senato, le alte soglie di sbarramento e la rappresentanza territoriale creano un significativo effetto di disproporzionalità e un premio di maggioranza. Prevederlo solo alla Camera non produrrebbe, a suo avviso, risultati in termini di disomogeneità tali da porre problemi di legittimità.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Non sembra possibile **condizionare** l'attribuzione del premio al raggiungimento della soglia sia alla Camera che al Senato, poiché le due Camere sono costituzionalmente **indipendenti** una dall'altra ed elette separatamente. Tra l'altro ciascuna di esse potrebbe anche essere eletta da sola, nel caso di scioglimento anticipato di una sola Camera (art. 88 Cost.). E ciò anche a prescindere dai dubbi che susciterebbe un premio di maggioranza attribuito su base nazionale (anche se redistribuito fra le Regioni) in un Senato che è eletto "su base regionale" (art. 57 Cost.: v. risposta alla questione n. 4).

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Perplexità sorgono in quanto si tratta di due **Camere che hanno una loro autonomia**, naturalmente, sin dall'elezione. Probabilmente è lo stesso **premio di maggioranza** che tra le sue criticità aggiunge anche il fatto di essere ancora più difficilmente innestabile in un sistema di **bicameralismo perfetto**, in particolare in relazione al legame di fiducia con il Governo.

Si pone, tra l'altro, un problema ulteriore in relazione alla **differenza di elettorato** che c'è tra le due Camere. Si tratta, infatti, di un elettorato che, soprattutto dopo

QUESTIONE N. 2: POSSIBILITÀ DI PREVEDERE CHE L'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA SIA SUBORDINATO AL RAGGIUNGIMENTO DI UNA SOGLIA DI VOTI IN ENTRAMBE LE CAMERE

l'abbassamento della maggiore età, ha una notevole divaricazione.

Una limitata riforma costituzionale per parificare l'elettorato attivo delle due Camere sarebbe, a suo avviso, una risposta coerente anche con il referendum del 4 dicembre.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

Il premio previsto dalla legge 52/2015 presupponeva la riforma del bicameralismo e la sottrazione della fiducia al Senato. Il rischio oggi alle porte è che in un sistema bicamerale paritario, la persistenza di tale premio in un solo ramo del Parlamento rischi di essere *sine ratione*, **inidoneo** cioè a produrre una maggioranza parlamentare.

Per evitare il verificarsi di una tale situazione, si potrebbero a suo avviso, adottare i seguenti **correttivi** che, peraltro, sembrano condivisi da una parte della dottrina, tra cui l'eventuale previsione che il premio di maggioranza scatti solo nell'ipotesi in cui le maggioranze politiche siano nelle **due Camere le medesime** dopo le elezioni, ossia che il "vincitore" sia identico in entrambi i rami. Per garantire tale condizione, basterebbe imporre una specifica indicazione di **collegamento** delle candidature alla Camera e al Senato.

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

La prima perplessità riguarda il far dipendere la formazione dell'Assemblea di un ramo del Parlamento dalla formazione dell'Assemblea dell'altro ramo, in conflitto con il **bicameralismo paritario** vigente in Italia, di cui agli articoli 55 comma 1, 56 comma 1, 57 comma 1, 62 comma 2, 63 comma 1, 64 comma 1 e 72 comma 1 della Costituzione. Verrebbe infatti meno il presupposto ontologico della congruenza e della simmetria tra i due rami del Parlamento. Ricorda peraltro come la Camera e il Senato sono già trattate dal legislatore costituzionale come **un'unica Assemblea** in più occasioni. Adottando il paradigma della «ragionevolezza del legislatore» (Corte cost. 194/1990), pare, dunque, di poter dire che il legislatore costituzionale individua in una adeguata **sovrapposibilità delle due geografie politiche** dei rami del Parlamento una condizione per il buon funzionamento del sistema dei pubblici poteri e, dunque, se non un bene costituzionale, certamente un «obiettivo costituzionalmente legittimo». Risulta assorbita, anche l'obiezione basata sulla **diversità delle basi elettorali**, rispettivamente, di Camera e Senato, di cui al combinato disposto tra gli artt. 56 comma 1 e 58 comma 1 della Costituzione. Tale diversità – anche in combinazione con le differenze in merito all'elettorato passivo esistenti tra le due Camere, di cui agli artt. 56 commi 3 e 4, 57 comma 1 e 58 comma 2 della Costituzione – **non ha impedito al Legislatore costituzionale** di trattare, in alcune occasioni, Camera e Senato come **un'unica Assemblea**, riprodotte al proprio interno, sia pure per grandi linee, la composizione politica presente, rispettivamente, in ciascuno dei due rami del Parlamento.

Si può altresì sgomberare il campo dal problema dell'identificazione dell'"unico" soggetto politico che presenta candidature e liste, simmetricamente, nei due rami del Parlamento, in quanto configurabile come questione di mera natura tecnico-legislativa. La previsione di norme simmetriche in materia di attribuzione del premio di maggioranza, può essere ulteriormente aggravata da **ulteriori cautele**; nessuna restrizione alla determinazione di una distorsione maggioritaria può essere di per sé illegittima, purché sia **ragionevole e prevedibile nei suoi esiti**. In altre parole, il premio scatta solo se effettivamente garantisce la governabilità, ovvero non si imprime alcuna distorsione maggioritaria ai risultati se detta distorsione non è in grado di garantire governabilità e stabilità. Posta l'ampia discrezionalità del legislatore sul punto – ribadita dalla Corte – ritiene sia una proposta ampiamente **condivisibile**. Resta un'ultima obiezione: la possibilità teorica che si **voti in tempi diversi per Camera e Senato**. In linea di massima, l'eliminazione di una durata differenziata per le due Camere, di cui alla l. cost. 2/1963, può essere considerata come il segno dell'adesione del legislatore costituzionale alla dottrina della «Legislatura unica». Peraltro, prima di detta riforma, in due occasioni, si procedette allo scioglimento anticipato del Senato in occasione della scadenza della Legislatura della Camera. In ogni caso è possibile una **norma di chiusura**, che potrebbe andare, indifferentemente, nel senso di "neutralizzare" il premio di maggioranza o, all'opposto, di prevederne l'attribuzione alla sola condizione che una lista o una coalizione consegua il 40% dei consensi elettorali.

QUESTIONE N. 2: POSSIBILITÀ DI PREVEDERE CHE L'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA SIA SUBORDINATO AL RAGGIUNGIMENTO DI UNA SOGLIA DI VOTI IN ENTRAMBE LE CAMERE

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Non è possibile garantire la stessa maggioranza tra le due Camere.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

Il premio in entrambe le Camere presenta problemi sistemici che non possono essere sottovalutati alla luce dei corpi elettorali diversi. La previsione del **premio anche al Senato** comporta indubbiamente il **rischio** che a conseguirlo sia in teoria una formazione diversa rispetto al vincitore alla Camera. Su questo punto in particolare si tratterebbe di trovare **soluzioni che blocchino il premio**, se non sia appannaggio delle stesse liste o coalizioni. Nella sentenza n. 1 del 2014, che si muoveva su un piano di perfetta armonia con la sentenza n. 35 del 2017, la Corte aveva rilevato che, per il Senato, non vi sarebbero state obiezioni di principio sulla costruzione di un premio di maggioranza nazionale, articolato regionalmente. Tutto questo considerato sembra che si possa dare una risposta positiva, anche in considerazione del fatto che la sua mancanza rischierebbe in ogni caso di generare inconvenienti.

QUESTIONE N. 3: PERCORRIBILITÀ DI UN “PREMIETTO” DI GOVERNABILITÀ CHE ASSICURA LA MAGGIORANZA DEI SEGGI

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

La questione di un premio di minore consistenza, non in grado di assicurare la maggioranza assoluta dei seggi (attribuito alla lista più votata ma con meno del 40%), **non** è stata **affrontata** dalla Corte ed è estremamente **opinabile**. In Grecia è previsto un premio di questa natura. Vi sono però dei problemi. Oltre a quello del bicameralismo paritario (per cui occorrerebbe escludere che i seggi aggiuntivi possano essere attribuiti a due soggetti politici diversi nelle due Camere), ne esiste un altro più rilevante: cosa accadrebbe nel caso in cui il premio spettasse ad una forza politica che non riesce - o addirittura non vuole - formare una maggioranza con altre forze politiche? In tal caso, attribuendo seggi aggiuntivi ad una forza politica che rimane all'opposizione, si renderebbe ancora più problematica la formazione di una maggioranza di governo, anziché favorirla.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Il cosiddetto «premietto», è inutilmente distorsivo. La Corte ha detto che i sistemi elettorali possono avere una dose di distorsività e possono superare il carattere meramente fotografico, ma solo se c'è un obiettivo da raggiungere, che è quello della governabilità. Il «premietto» non risponde a questi requisiti, oltre alle considerazioni secondo cui c'è il rischio che il «premietto» vada a un partito che non è in grado di coalizzarsi. Ritiene che il «premietto» **violi strettamente le indicazioni** della Corte costituzionale.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Si tratta di un profilo non affrontato direttamente dalla Corte costituzionale e, quindi, non è possibile esprimere un giudizio certo. Dal punto di vista dell'opportunità, un premio non decisivo in determinate situazioni può essere **opinabile**. Potrebbe anche complicare, anziché favorire, la formazione del Governo se applicato nei confronti di una forza politica non coalizzabile e con un numero di voti non troppo consistente.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

Riguardo alla previsione di un **premio** non di maggioranza ma **alla maggioranza** ritiene che l'ipotesi del premio fisso alla lista più votata sia costituzionalmente percorribile perché, come alla lista che ottenuto al primo turno il 40% dei voti si attribuisce il 54% dei seggi, lo stesso **scarto del 14% tra voti e seggi** si può mantenere per la lista o la coalizione di liste che ottengono meno del 37% dei voti. Se così è, però, le proposte di legge che prevedono un premio fisso e non in percentuale si espongono a seri rischi d'incostituzionalità per l'eccessivo effetto disproporzionale che potrebbero produrre, tanto più quando esse non prevedono una soglia minima di voti o ne prevedono una eccessivamente bassa per l'aggiudicazione di tale premio fisso. Non si può, infatti, escludere che un premio fisso di 90 seggi

QUESTIONE N. 3: PERCORRIBILITÀ DI UN “PREMIETTO” DI GOVERNABILITÀ CHE ASSICURA LA MAGGIORANZA DEI SEGGI

possa comportare un quasi raddoppio di quelli ottenuti in prima battuta in base alla ripartizione proporzionale dei voti.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

Partendo dalla pericolosità in generale dei sistemi misti in materia elettorale, bisognerebbe fare attenzione anche a sistemi troppo complicati. Ritiene l'ipotesi del «premietto» un po' **complicata**, che parte dalla paura di una distorsione eccessiva, ma rischia di creare un sistema irragionevole.

Fra le soluzioni che si potrebbero immaginare, piuttosto che rincorrere premi interni in cui non si raggiunga la maggioranza, meglio sarebbe, a questo punto, in un sistema che abbia comunque una radice proporzionale, immaginare una **soglia di sbarramento alla tedesca** e cercare di semplificare in quel senso la questione.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

Non persuade l'argomentazione di chi ritiene che il premio si giustifica solo se assegna la maggioranza dei seggi. Il premio di governabilità, infatti, assolve la funzione di coniugare, se ragionevole e non sproporzionato, le esigenze di governabilità con quelle di rappresentatività. E' necessario tuttavia che il numero dei seggi aggiuntivi non sia tale da compromettere il principio di rappresentatività. Sembra ragionevole l'attribuzione di **un numero di seggi non superiore al 10%** del totale, stabilito in misura percentuale rispetto ai voti conseguiti o con un **numero fisso** (in una misura che potrebbe essere di 60 seggi alla Camera e di 30 al Senato). La seconda opzione appare più coerente con l'assetto proporzionale della formula elettorale di base.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

È un'ipotesi simile a quelle accennate come risposta al quesito n. 1. Si potrebbe provare a mantenere **il 14% di sovrarappresentazione** come **premio fisso**. In alternativa, per dare maggior valore alla soglia del 40%, limitare ad esempio a 10 punti percentuali il premio alla lista (o coalizione) che ottiene più voti non raggiungendo però il 40%. Resterebbe, anche in questo caso, il rischio di premiare due liste (o coalizioni) diverse nelle due Camere.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

V. risposta alla questione n. 1.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

Un'eventuale previsione **non sarebbe incostituzionale**. La Corte fa una distinzione netta tra sistemi che mirano ad assicurare con certezza la maggioranza e gli altri sistemi, che tendono a favorire la formazione di una maggioranza.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

Ritiene **irragionevole** il premio di governabilità, perché non assicurerebbe la governabilità e si presterebbe alla possibilità che forze politiche tra di loro disomogenee si possano coalizzare per formare una maggioranza parlamentare diversa dal partito o dalla coalizione di liste alla quale è stato assegnato il premio di governabilità.

QUESTIONE N. 3: PERCORRIBILITÀ DI UN “PREMIETTO” DI GOVERNABILITÀ CHE ASSICURA LA MAGGIORANZA DEI SEGGI

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Dalla sentenza della Corte non si possono trarre indicazioni sulla costituzionalità di un tale tipo di premio. Esso potrebbe essere considerato **lesivo della rappresentatività** senza dare un contributo decisivo alla governabilità. Inoltre, anche in questa ipotesi si porrebbe un problema nel caso ottenessero la maggioranza dei voti liste diverse nelle due Camere.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

L'ipotesi del «premietto», va, a suo avviso, **esclusa** in quanto la giurisprudenza costituzionale richiede che il premio sia funzionalizzato alla garanzia dell'ottenimento di una **maggioranza di governo**. Va escluso anche per la sua palese **irragionevolezza**: può infatti avvenire che si classifichi per prima una forza politica che o non vuole o non può “coagulare” attorno a sé una coalizione di governo con il paradosso di attribuire il premio a chi si trova in opposizione. Non c'è dunque alcuna garanzia che la prima forza classificata sia poi quella che entrerà ad essere il pivot di una maggioranza di governo.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Nella giurisprudenza costituzionale non si riscontrano precedenti che consentono di escludere la legittimità dell'attribuzione di un premio di maggioranza (o “jackpot”), il quale assicuri comunque alla forza che abbia raggiunto la maggioranza relativa dei suffragi la maggioranza assoluta dei seggi, ovvero dell'attribuzione di un premio in seggi di entità fissa o proporzionale alla maggioranza (“bonus”), che non garantisca necessariamente il raggiungimento della maggioranza assoluta.

Ciò premesso, anche alla luce dell'attuale situazione di frammentazione del quadro politico, appare preferibile **conservare l'attuale meccanismo del premio di maggioranza** (“jackpot”): infatti, il “bonus” di seggi introdurrebbe una forma di distorsione del voto popolare, senza tuttavia assicurare la governabilità, perché il peso in seggi complessivo delle minoranze potrebbe soverchiare quello della maggioranza di governo. Sotto questo profilo si potrebbe dubitare della ragionevolezza e, dunque, della costituzionalità, della misura.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

È legittimo prevedere un premio che attribuisca alla lista più votata un numero di seggi aggiuntivi, purché non sproporzionato rispetto alla percentuale di voti ricevuti. Si potrebbero, ad esempio, prevedere **premierie variabili** in relazione alle percentuali di voto conseguite. Tuttavia, se la lista non consegue, con il premio, la maggioranza assoluta dei seggi si è al di fuori tanto del premio di «governabilità» quanto di quello di «maggioranza», il che potrebbe rivelarsi irragionevole e/o incoerente rispetto alla finalità della legge elettorale, anche se non aprioristicamente illegittimo.

QUESTIONE N. 3: PERCORRIBILITÀ DI UN “PREMIETTO” DI GOVERNABILITÀ CHE ASSICURA LA MAGGIORANZA DEI SEGGI

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

È configurabile, a suo avviso, un premio di governabilità alla lista più votata (**solo alla Camera**). V. anche risposta alla questione n. 2.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Si giustifica, a suo avviso, solo un premio di maggioranza che aggiunge seggi ad una **lista che già da sola ha il 50 per cento**. Diversamente, i premi conseguenti a un risultato inferiore tendono a creare **artificialmente una maggioranza** che non c'è, soprattutto quando il sistema politico non è bipolare.

Il problema della stabilità delle maggioranze parlamentari, che si tratta di incentivare e che rientra tra gli scopi che legittimamente il legislatore si propone, andrebbe raggiunto con ma con altri strumenti (v. *supra*, risposta alla questione n. 1).

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Nella sentenza 1 del 2014 la Corte costituzionale afferma che il premio deve essere **idoneo a raggiungere l'obiettivo** altrimenti è irrazionale. Sorgono dunque perplessità rispetto all'ipotesi di un “premietto” anche perché potrebbe essere attribuito ad un partito indisponibile ad alleanze di governo e non idoneo a consentire, dunque, il formarsi di maggioranze di governo.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Se la compressione del bene della rappresentatività non viene compensata dal conseguimento dell'obiettivo – di rilievo costituzionale – della governabilità essa risulta **illegittima**. In sintesi, un “**piccolo**” premio inutile è meno giustificato di un “**grande**” (nei limiti e alle condizioni già evidenziato con riguardo alle altre questioni) utile. Ritene il cosiddetto “**premietto**”, dunque, andrebbe incontro a una **censura** da parte della Corte costituzionale, in caso di ricorso.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

QUESTIONE N. 3: PERCORRIBILITÀ DI UN “PREMIETTO” DI GOVERNABILITÀ CHE ASSICURA LA MAGGIORANZA DEI SEGGI

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Ritiene il “premietto” irrazionale e certamente **incostituzionale**.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

La Corte adotta una definizione diversa di **premio di maggioranza e di governabilità**. Il primo è quello che consente di arrivare alla maggioranza dei seggi, mentre il secondo sarebbe quello che consente di sommare ad una maggioranza già raggiunta, un premio ulteriore per governare più agevolmente. Al di là delle definizioni, la possibilità di configurare un “premio contenuto” o “premietto” a favore della lista o della coalizione che risulti aver riportato il maggior numero di voti, non sembra in contrasto con i principi, a condizione che questo premio sia ragionevole e non comprometta eccessivamente il principio della rappresentanza. Sembra difficile indicare un valore preciso, ma potrebbe oscillare **tra un cinque ed un dieci per cento**. Un premio di questo genere renderebbe indubbiamente più facile la formazione di alleanze atte a governare e nella misura indicata non dovrebbe porsi in contrasto con una ragionevole sacrificio della rappresentanza.

QUESTIONE N. 4: CONFIGURABILITÀ DI UN PREMIO SU BASE NAZIONALE AL SENATO (CONSIDERANDO LA SUA ELEZIONE A BASE REGIONALE EX ART. 57 COST.)

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

V. risposte alle questioni n. 1 e n. 2.

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

Anche per il Senato **può essere previsto un premio di maggioranza** attribuito alla lista o coalizione che supera una determinata soglia, come per la Camera. Diversamente da questa, però, occorre che la distribuzione del premio alla lista o alla coalizione vincente sia effettuata con un **computo su base regionale e in modo «ponderato»**, così come l'attribuzione dei seggi alle liste deve essere effettuata nell'ambito di ciascuna regione, ai fini del rispetto della disposizione costituzionale dell'elezione «a base regionale» del Senato. La legittimità di tale misura si evince dalla sentenza della Corte n. 1/2014.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Tale impostazione appare **possibile**: per l'assegnazione dei seggi conseguenti al premio occorre rispettare la proporzione dei voti espressi in **ogni regione** – esistono numerose varianti – ed **evitare lo slittamento** di seggi da una regione all'altra.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

Si dovrebbe superare l'interpretazione restrittiva che sin qui è stata data dell'art. 57 della Costituzione, laddove si dice che il Senato è eletto a base regionale, ma anche alla luce di una significativa riformulazione dottrinarie questo appare oggi possibile: si può quindi innestare un **premio di maggioranza «nazionale»** (ma **distribuito regionalmente**) e una **soglia di sbarramento** anch'essa **nazionale** (ovviamente della stessa entità di quella della Camera) su un procedimento di ripartizione dei seggi che ha luogo a livello regionale o sub-regionale, rendendo così i sistemi elettorali di Camera e Senato quanto più simili tra loro e ben bilanciati in termini di governabilità e rappresentatività.

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

In un sistema in cui Camera e Senato devono paritariamente conferire la fiducia al Governo (art. 94 Cost) e approvare le leggi (art. 70 Cost), ritiene evidente che il tema del premio di maggioranza, che la Corte costituzionale ha fatto salvo alla Camera, si ricolleggi alla mancanza di un simile premio al Senato, e quindi alla sua **possibile introduzione** anche in tale ramo del Parlamento. L'armonizzazione delle due formule elettorali di Camera e Senato è non solo politicamente opportuna ma costituzionalmente sollecitata ma non imposta nella sentenza n. 35 del 2017. Non imposta, perché la Costituzione prevedeva e prevede elementi di diversità tra le due camere in materia elettorale che impediscono un'armonizzazione totale. Rispetto alla Camera, infatti, il Senato è per Costituzione eletto da un corpo elettorale d'età diversa (25 anni anziché 18: art. 58.1) e su una diversa base elettorale (regionale anziché nazionale: art. 57.1), oltreché avere, in origine, durata diversa (sei anni anziché cinque: art. 60.1). Per quanti sforzi si possano fare in tal senso, quindi, nessuna legge elettorale è in grado di garantire che la maggioranza alla Camera sia uguale a quella del Senato.

QUESTIONE N. 4: CONFIGURABILITÀ DI UN PREMIO SU BASE NAZIONALE AL SENATO
(CONSIDERANDO LA SUA ELEZIONE A BASE REGIONALE EX ART. 57 COST.)

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

La giurisprudenza della Corte rende ormai chiaro che **si potrebbe** tranquillamente attribuire un premio al Senato su base nazionale. Per la base regionale la sentenza n. 1 del 2014 dice che si è trattato sostanzialmente di un errore di valutazione da parte del legislatore su una necessaria corrispondenza tra articolo 57 Cost. e necessità del premio a livello regionale.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La Corte con la sentenza n.1 del 2014 ha già rilevato l'incostituzionalità del premio previsto nella legge 270/2005 anche perché la sua attribuzione al Senato su base regionale avrebbe potuto produrre l'effetto paralizzante di attribuire il premio a una maggioranza politicamente diversa da quella della Camera. E, tuttavia, la Costituzione prevede l'elezione dei Senatori su base regionale. Il premio, quindi, consistente in seggi previamente accantonati, dovrebbe essere **nazionale**, ma la **ripartizione dei seggi**, per la parte non coperta dal premio, dovrebbe restare attribuita su base regionale.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

Ritiene si possa "osare" con una ripartizione (e un premio di maggioranza o di governabilità) nazionale, ma resterebbe qualche **rischio di incostituzionalità**. Paradossalmente, può essere meno rischioso provare una riforma costituzionale in tempi rapidi per abrogare la frase "è eletto su base regionale" dell'art. 57 Cost., se ci sono le condizioni politiche per farlo. A quel punto si potrebbe procedere **uniformando** davvero le normative, riducendo così i rischi di maggioranze diverse, ferma restando la differenza relativa all'elettorato attivo e passivo che verosimilmente è più difficile da modificare in tempi brevi.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Un sistema proporzionale non creerebbe discrasie di sensibili distorsioni al sistema tra l'una e l'altra Camera. Va da sé che, nel caso in cui si decidesse comunque di adottare un premio di maggioranza, bisognerebbe pensare a una distribuzione nazionale e a un eventuale **coordinamento** nazionale del premio al Senato.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

Ritiene che il premio nazionale al Senato sia **ammissibile**.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 4: CONFIGURABILITÀ DI UN PREMIO SU BASE NAZIONALE AL SENATO (CONSIDERANDO LA SUA ELEZIONE A BASE REGIONALE EX ART. 57 COST.)

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Ritiene che la previsione di un premio nell'elezione del Senato attribuito alla lista più votata a livello nazionale non confligga con la Costituzione. L'importante è che **il premio sia ripartito su base regionale** in proporzione ai voti ottenuti in ciascuna regione dalla lista che ha ottenuto il premio.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Sebbene le questioni sorte all'epoca della legge n. 270 del 2005 un simile sistema, a suo avviso, è ben possibile (anzi doverosa) l'attribuzione anche al Senato di un premio nazionale, purché, poi, **il premio sia redistribuito su base regionale**.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

La portata precettiva dell'**art. 57 Cost.** (elezione del Senato su base regionale) è stata intesa in senso tendenzialmente riduttivo, ad essa ricollegandosi **quattro vincoli a carico della legislazione elettorale**: a) è esclusa l'applicazione del sistema del collegio unico nazionale, che farebbe venir meno l'ancoraggio dei senatori con la base regionale in cui sono eletti; b) sussiste l'obbligo di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle Regioni, perché se la base è regionale non si può avere un ritaglio delle circoscrizioni che ne escluda una o più; c) i collegi devono essere contenuti tutti all'interno di una sola Regione, senza che siano ammesse circoscrizioni pluriregionali; d) infine, per una tesi minoritaria, tenderebbe ad escludersi che possa attribuirsi un premio di maggioranza a livello nazionale, perché, per la determinazione dei senatori eletti in una Regione, finirebbero per assumere rilievo, anche determinante, i risultati elettorali registratisi in altre Regioni.

Tuttavia, pur in assenza di precedenti specifici, ritiene di intravedere dei margini per far dipendere l'attivazione del premio regionale dai risultati conseguiti a livello nazionale nella sentenza n. 1 del 2014, in cui la Corte censura l'attribuzione del premio a livello delle singole Regioni, perché il risultato "aggregato" dei diversi premi potrebbe irragionevolmente contraddire il risultato ottenuto dalle liste e dalle coalizioni a livello nazionale. A contrario, la stessa sentenza sembra prefigurare come necessari **congegni volti a raccordare la base regionale**, che resta ferma, con i risultati nazionali delle elezioni. In questa prospettiva, si potrebbero immaginare - sul modello delle "reti di protezione" a suo tempo ideata per l'elezione del Parlamento europeo - di subordinare l'accesso al premio alla vittoria, o al conseguimento di una determinato soglia elettorale, in un numero minimo di Regioni o in un numero di Regioni che rappresentino una certa consistenza demografica della popolazione nazionale.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

Premesso che si deve garantire la formazione di maggioranze omogenee in entrambe le Camere (e dunque l'eventuale premialità dovrebbe essere assegnata alla lista o alla coalizione in ambedue i rami del Parlamento), appare **improponibile la soglia del 40%** al Senato se calcolata, come impone la Costituzione (art. 57), su base regionale. L'eventuale premio di maggioranza andrebbe calibrato rispetto alla base di ripartizione (regionale) dei seggi; la soglia di accesso dovrebbe allora essere calcolata su base nazionale, equiparando Camera e Senato, ma la ripartizione dei seggi dovrebbe sempre avvenire su base regionale.

QUESTIONE N. 4: CONFIGURABILITÀ DI UN PREMIO SU BASE NAZIONALE AL SENATO (CONSIDERANDO LA SUA ELEZIONE A BASE REGIONALE EX ART. 57 COST.)

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

Considerate le regole derivanti dal bicameralismo perfetto è evidente che un premio attribuito su base regionale rischia di produrre **maggioranze disomogenee** tra i due rami del Parlamento considerato che la somma di premi regionali attribuita al Senato può non confermare il risultato ottenuto alla Camera dei deputati. La prassi di alcune elezioni ha confermato questo rischio. Pertanto le conseguenze possono essere duplici: o si espunge definitivamente l'istituto del premio sacrificando il principio della stabilità politica o si afferma che la locuzione "a base regionale" non impone un calcolo del premio in ciascuna circoscrizione regionale, in quanto significa altro. Ritiene percorribile questa seconda opzione in ragione di due considerazioni: la prima collegata ai lavori preparatori della Costituzione e la seconda ad una interpretazione teleologica collegata all'esito del recente referendum costituzionale.

Sembra dunque potersi affermarsi che l'art. 57 Cost. è **soddisfatto**, rispettivamente, dall'art. 2, 1. cost. n. 2 del 1963, che stabilisce che "il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici"; che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette e che la Valle d'Aosta ha un solo senatore, e dalla 1. cost. n. 3 del 1963 che ha assegnato un numero fisso di due senatori alla Regione Molise. In pratica, il sistema costituzionale può ritenersi attuativo della Costituzione nella parte in cui si afferma che l'elezione del Senato sia su base regionale per effetto delle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 1963.

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

È **possibile** perché l'elezione "a base regionale" non impedisce un premio di maggioranza nazionale.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

A suo avviso l'attribuzione di un premio di maggioranza al Senato su base nazionale **contrasterebbe** con il principio della elezione "**su base regionale**", perché vi sarebbero sempre dei senatori, pur eletti nelle Regioni, che dovrebbero la loro elezione al voto nazionale e non a quello espresso nella loro Regione.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Le modalità di attribuzione dei seggi su base regionale potrebbero essere rispettate anche con un **premio nazionale**, ferme restando le perplessità di carattere generale (v. questioni 1 e 2).

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

È condizione necessaria la redistribuzione su base regionale nel caso di attribuzione anche al Senato di un premio di maggioranza, nel rispetto dell'art. 57, comma 1, Cost.

V. anche risposta alla questione n. 2.

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Il problema si pose al tempo della legge 270/2005 e fu risolto nel senso di prevedere un premio di maggioranza, per il Senato, attribuito su base regionale. La scelta fu già allora molto discussa e anche criticata; ora la Corte ha fatto chiarezza sul punto. Dalla lettura della sentenza – e in particolare dalla combinazione di due massime – si evince, a suo avviso, la legittimità del premio di maggioranza al Senato deciso su base nazionale.

La «base regionale» può essere garantita per varie vie. Ad esempio, facendo sì che ogni **distorsione maggioritaria** abbia effetti circoscritti all'**ambito regionale**, nel

QUESTIONE N. 4: CONFIGURABILITÀ DI UN PREMIO SU BASE NAZIONALE AL SENATO
(CONSIDERANDO LA SUA ELEZIONE A BASE REGIONALE EX ART. 57 COST.)

senso che l'eventuale attribuzione dei senatori aggiuntivi di una lista o di una coalizione si svolge su dimensione regionale.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

È insuperabile il principio per cui ad ogni Regione debba essere attribuito un certo numero di seggi da assegnare in proporzione alla densità della popolazione che lo abita, e - a seconda della percentuale di voti che ciascun partito o coalizione riceva in quella Regione - gli dovranno essere assegnati i relativi seggi. Anche in questo caso, tuttavia, soglia di sbarramento e premio di maggioranza dovrebbero essere **identici** a quelli previsti per la Camera dei Deputati.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Il vincolo costituzionale dell'elezione del Senato su "base regionale" **non esclude meccanismi su base nazionale**, quali il recupero di resti nel caso di modello proporzionale, o la distribuzione del premio di maggioranza su base nazionale, in caso di sistema elettorale maggioritario.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

Sulla configurabilità in generale v. risposta alla questione n. 3.

L'importante è che questo premio venga opportunamente **“riversato” su scala regionale**, in modo da consentire, nelle regioni che hanno contribuito maggiormente a quel risultato, un maggior numero di eletti (anche per impedire fenomeni di “slittamento” dei seggi).

QUESTIONE N. 5: POSSIBILITÀ E CONFIGURABILITÀ DI UN SECONDO TURNO DI IL BALLOTTAGGIO A SEGUITO DELLA SENTENZA 35/2017

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

La Corte Costituzionale non ha escluso in linea di principio la legittimità di sistemi di ballottaggio per le elezioni politiche. Tuttavia ha espresso alcune considerazioni che di fatto limitano grandemente l'applicabilità concreta di un tale sistema.

Innanzitutto il ballottaggio previsto dalla legge 52 del 2015 è stato dichiarato incostituzionale perché, non prevedendo alcun sistema capace di consentire l'attribuzione del premio solo in condizioni di effettiva rappresentatività del vincente, di fatto riproponeva le stesse **distorsioni di sovra rappresentazione** ritenute incostituzionali con la sentenza della stessa Corte Costituzionale numero 1 del 2014. Quindi un eventuale turno di ballottaggio non potrà attribuire alcun premio di maggioranza o di governabilità a meno che preveda meccanismi capaci di **limitare** la sovra rappresentazione del vincitore entro termini ragionevoli.

Nella sentenza 35 del 2015 è adombrata la possibilità che un **sistema di apparentamento** tra le liste escluse dal ballottaggio con una lista ammessa al ballottaggio possa in concreto realizzare le condizioni di legittimità costituzionale minime. In ogni modo, al fine di stabilire se un qualsiasi meccanismo di limitazione della sovra rappresentazione insita nel ballottaggio sia idoneo a renderlo costituzionalmente legittimo, dovrà essere tenuta presente la sua concreta applicazione, non solo nello scenario politico attuale, ma in qualsiasi scenario politico.

Peraltro, la semplice previsione della possibilità di apparentamento di liste tra il primo e il secondo turno, come avviene per esempio nella legge elettorale dei comuni sopra i 15.000 abitanti, probabilmente sarebbe considerata insufficiente. Tale meccanismo dovrebbe essere **integrato** con qualche altro parametro, ad esempio una **soglia di accesso al ballottaggio** per le sole coalizioni composte da tanti partiti che, nel loro insieme, abbiano superato, nel primo turno, la soglia di accesso per l'attribuzione del premio di maggioranza.

Un altro possibile meccanismo capace di rendere legittimo costituzionalmente un sistema di elezione di liste con doppio turno consiste nell'attribuire il premio di maggioranza solo a condizione che i **voti espressi da tutti gli elettori** nel turno di ballottaggio **superino quelli espressi nel primo turno**. In tale modo potrebbe godere del premio di maggioranza solamente una lista che godesse dell'effettivo consenso della maggioranza degli elettori.

Bisogna considerare infatti che la Corte Costituzionale ha evidenziato, nella sentenza 35/2017, la novità, nel quadro giuridico nazionale, di un ballottaggio tra liste, rimarcando la differenza che c'è con il ballottaggio per le cariche unipersonali e spiegando chiaramente che i criteri di costituzionalità da esaminare per il ballottaggio tra liste non possono essere applicati per i ballottaggi per cariche unipersonali. Vi è implicito, in tale evidenziazione, un avvertimento di maggiore severità nell'esame delle norme che disciplineranno, in futuro, un eventuale ballottaggio fra liste.

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

La Corte ha affermato che non è il ballottaggio in sé ma “le concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio” a determinare la lesione costituzionale. Se disciplinato in modo diverso, “inserendo alcuni, o tutti, i correttivi la cui assenza i giudici remittenti lamentano” “il turno di ballottaggio potrebbe essere compatibile con i tratti qualificanti dell'organo rappresentativo nazionale”.

Tra i correttivi indicati dalla Corte sarebbe meglio evitare il quorum di partecipazione che potrebbe incentivare l'astensionismo.

Il problema principale del ballottaggio resta il bicameralismo paritario: **occorrerebbe prevederlo per entrambe le Camere**, ma la sua disciplina risulterebbe particolarmente complessa e potrebbe dar luogo ad esiti paradossali. Infatti, sarebbe quantomeno necessaria una condizione ulteriore oltre a quelle indicate, cioè che il ballottaggio potrebbe svolgersi solo se le due liste o coalizioni che vi accedono fossero le stesse per entrambe le Camere, oltre a prevedere l'attribuzione del premio solo se la lista o coalizione vincente fosse la stessa per entrambe le Camere. Di conseguenza, il ballottaggio, che dovrebbe avere natura decisiva, potrebbe non risultare affatto tale. Gli elettori voterebbero due volte, ma inutilmente.

QUESTIONE N. 5: POSSIBILITÀ E CONFIGURABILITÀ DI UN SECONDO TURNO DI IL BALLOTTAGGIO A SEGUITO DELLA SENTENZA 35/2017

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Sul turno di ballottaggio la Corte non si esprime e lascia intendere che sarebbe ammissibile. Tuttavia, il problema dell'ammissibilità del turno di ballottaggio è legato al Parlamento bicamerale. Come costruire un turno di ballottaggio concretamente, quando abbiamo un sistema politico che può spingere in direzioni diverse i due ballottaggi? Cosa facciamo? L'accesso al ballottaggio si ha solamente se le stesse due liste o partiti vanno al secondo turno? È un sistema in cui le casualità diventano troppe e, quindi, abbastanza **incongruo**.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Le criticità del ballottaggio vanno valutate nel quadro del **bicameralismo paritario**, tenendo conto dell'adozione di un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale. Le soluzioni compatibili sono quelle sopra esposte in tema di premio di maggioranza (v. questione 1). Tra i possibili "correttivi" vi sono la previsione di coalizioni dopo il primo turno e l'inserimento di soglie non tali da incentivare l'astensionismo degli elettori che al primo turno abbiano votato le liste escluse dal ballottaggio e comunque non superiori a quella corrispondente al 40% dei voti validi del primo turno.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

La Corte costituzionale, nella sentenza 35 del 2017, non esclude, anzi sembra ammettere che, con adeguate correzioni, il turno di ballottaggio possa essere reso "compatibile con i tratti qualificanti dell'organo rappresentativo nazionale".

Tra tali **correzioni** in primo luogo s'impone ovviamente l'introduzione di una **percentuale minima di voti** non irragionevole per l'accesso al secondo turno di ballottaggio. Dalla sentenza emerge il riferimento ad ulteriori due condizioni: in primo luogo la **possibilità di coalizioni o apparentamenti tra il primo ed il secondo turno**; in secondo luogo, l'attribuzione del **premio di maggioranza non alla lista ma alla coalizione di liste più votata**. In terzo luogo, si potrebbe ipotizzare di **spezzare il legame** che oggi fa del secondo turno la prosecuzione del primo, individuato dalla Corte nel mantenimento alla lista perdente al secondo turno del numero dei seggi aggiudicati al primo, attribuendo invece anche alla lista perdente al ballottaggio un più modesto premio in seggi, così da non frammentare l'opposizione.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

In merito è necessario fare un ragionamento che tenga conto sia della valutazione che la Corte fa sul ballottaggio in sé, sia di un eventuale ballottaggio non pensato su una Camera sola, ma **su due Camere**.

La Corte ha affermato che il secondo turno è stato inteso come prosecuzione del primo. Non sono stati previsti apparentamenti fra le liste, ragion per cui, alla fine, questo ballottaggio si risolve in una radicale riduzione dell'offerta politica. Si potrebbe dire, *a contrario*, che un ballottaggio che preveda una **soglia di voti minimi** necessari perché la lista partecipi al secondo turno, che consenta **apparentamenti** e non riduca, pertanto, a due la competizione al secondo turno e che concepisca il ballottaggio come nuova consultazione potrebbe essere astrattamente ammesso alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Ci si deve domandare, però, se oggi sia concepibile un turno di ballottaggio in un sistema bicamerale perfetto in cui eventualmente all'esito diverso del ballottaggio per una Camera e per l'altra, il ballottaggio non dovrebbe avere alcun effetto, ragion per cui i cittadini sarebbero stati chiamati una seconda volta per un voto

QUESTIONE N. 5: POSSIBILITÀ E CONFIGURABILITÀ DI UN SECONDO TURNO DI IL BALLOTTAGGIO
A SEGUITO DELLA SENTENZA 35/2017

sostanzialmente inutile.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La Corte ha ritenuto che la formula del ballottaggio appare più coerente con l'elezione di **organi monocratici**, rispetto alla formazione di assemblee legislative; il ballottaggio inoltre potrebbe essere introdotto solo se non produca un effetto **eccessivamente distorsivo** della rappresentatività. Si potrebbe immaginare la previsione di un turno di ballottaggio che si svolga tra liste o coalizioni di liste che abbiano superato al primo turno una soglia minima. Oppure si potrebbe immaginare il ballottaggio per assegnare il premio di governabilità.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

Il ballottaggio è sicuramente praticabile nel caso si adottino **collegi uninominali** (che non pongono il problema della proporzionalità dell'esito, assegnando un solo seggio), così come qualora si inserisca una soglia minima di votanti (un quorum) al secondo turno, o ancora ipotizzando una soglia minima di voti per accedervi, ad esempio il 30%. Chiaramente, nel terzo caso il ballottaggio diventerebbe eventuale e nel secondo potrebbe non produrre effetti in caso di partecipazione elettorale non sufficiente. Pertanto, in quei casi, occorre evitare di assegnare il premio solo post-ballottaggio, rischiando una ripartizione proporzionale qualora non abbia luogo il secondo turno.

Resta, anche in questo caso, il rischio di premiare liste (o coalizioni) diverse tra le due Camere.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Il ballottaggio è un meccanismo pensato per cariche monocratiche; ammissibile solo per la scelta di candidati nei **collegi uninominali**.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

In un sistema bicamerale, il ballottaggio per una o entrambe le Camere può determinare delle **gravi distorsioni**.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

È contrario a ballottaggio, ma, qualora fosse previsto, sarebbe necessario calcolare la maggioranza **sugli aventi diritto** e non sui voti validi (*vedi quesito n. 1*).

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 5: POSSIBILITÀ E CONFIGURABILITÀ DI UN SECONDO TURNO DI IL BALLOTTAGGIO A SEGUITO DELLA SENTENZA 35/2017

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Per quanto la sentenza della Corte non ritenga il **ballottaggio** incostituzionale in sé, ma solo nella forma prevista dalla legge n.52, ritiene che esso è per sua natura **incompatibile con un bicameralismo paritario**. Ritiene irragionevole un sistema che possa dar luogo a due ballottaggi che potrebbero svolgersi con soggetti diversi e dare diversi vincitori.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

La Corte costituzionale non ha escluso in astratto la legittimità dell'assegnazione di un premio al ballottaggio, ma ha ritenuto incostituzionale la concreta previsione della legge n. 52 del 2015. Essenzialmente, il vizio stava nell'**assenza di una soglia**. Con la previsione di una soglia e, forse, con l'**apertura alle coalizioni**, il problema si potrebbe superare. Resta, però, un più generale dubbio su un sistema che, praticamente **unico al mondo**, darebbe l'irrefragabile certezza di una maggioranza all'esito della consultazione elettorale. Si tratterebbe di un **sistema molto forzante**, che avrebbe tutti gli inconvenienti del caso, perché per vincere si formerebbero liste o coalizioni molto eterogenee, pronte a dissolversi dopo la vittoria. La storia degli ultimi vent'anni dovrebbe essere maestra.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Ove si intenda ristabilire il congegno del ballottaggio, questo, per essere conforme alle prescrizioni della Corte sotto il profilo del principio di rappresentatività, dovrà **assicurare l'effettivo peso in termini rappresentativi delle liste** che vi concorrano per ottenere il premio. In questa prospettiva, i correttivi sembrano due: da un lato, potrebbe prevedersi una **soglia minima di accesso al ballottaggio**, al quale partecipano le due liste più votate al primo turno, purché abbiano raggiunto ciascuna almeno il 30% dei suffragi; dall'altro lato, potrebbe prevedersi che il premio di maggioranza al ballottaggio sia assegnato, solo là dove **partecipano alla votazione**, o esprima suffragio favorevole, **la maggioranza degli aventi diritto**.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del ballottaggio solo perché la legge n. 52 del 2015 non prevedeva alcuna soglia di accesso per le due liste più suffragate, costituendo, così, per la Corte un aggiramento della soglia del 40% prevista al primo turno (con le sole soglie del 3% alla Camera e del 20% al senato) tale da consentire la costituzione di una maggioranza non legata agli effettivi voti ricevuti. Dalla lettura della sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017, in ogni caso, si potrebbe ritenere legittimo un turno di ballottaggio tra liste (o coalizioni) che abbiano **comunque raggiunto una soglia minima di voti validi**, tale da non determinare la sproporzione tra consenso ricevuto e rappresentanza parlamentare.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

La dichiarazione di incostituzionalità della previsione del ballottaggio di cui alla legge n. 52 del 2015 è fondata sul fatto che tale turno è stato concepito **non come una nuova votazione** rispetto a quella svoltasi al primo turno, bensì come la sua prosecuzione.

Il sistema elettorale italiano, diversamente da altri come quello francese, deve inserirsi in una forma di governo parlamentare che non prevede l'elezione a suffragio

QUESTIONE N. 5: POSSIBILITÀ E CONFIGURABILITÀ DI UN SECONDO TURNO DI IL BALLOTTAGGIO A SEGUITO DELLA SENTENZA 35/2017

popolare del capo dell'Esecutivo; il requisito della **rappresentatività**, pertanto, non può essere compromesso al punto da comprimere l'eguaglianza di voto come avviene tutte le volte che si assegna ad una lista che ottiene "un consenso limitato, ed astrattamente anche esiguo, la maggioranza assoluta dei seggi". Ne consegue che il legislatore rischia di fuoriuscire dalla cornice costituzionale di riferimento ogniqualvolta ricorre a forme di ballottaggio che minano la rappresentatività delle istituzioni parlamentari nel contesto di una forma di governo che, data la sua natura parlamentare, si discosta da forme di elezione diretta.

Considerazioni non dissimili valgono considerando la *ratio* delle diverse leggi elettorali. Se si opta per una legge elettorale di **tipo proporzionale**, occorre tenere presente che tale modalità di attribuzione della maggioranza non può spingersi sino a prevedere condizioni di accesso al secondo turno talmente rigorose da comportare una "radicale riduzione dell'offerta politica". In definitiva, la drastica riduzione dell'offerta politica a pochissime liste o partiti, prodotta da una svalutazione del peso del voto in uscita, è accettabile in un sistema maggioritario; lo è molto meno in un sistema che prevede forme di riparto proporzionale dei seggi. Di conseguenza, qualora il legislatore optasse per un sistema proporzionale dovrebbe poi seguire le regole generali collegate a tale sistema, ossia la prevalenza, nelle situazioni di maggiore tensione, del principio di rappresentatività su quello della governabilità ed anche la salvaguardia della pluralità dell'offerta politica. Questa linea di ragionamento non esclude, tuttavia, che sistemi proporzionali puri, ossia senza la previsione di un premio possano prevedere, a vantaggio della governabilità, soglie di sbarramento alte, senza per questo ledere i principi cardine dei sistemi proporzionali.

Il problema può porsi nel caso di leggi proporzionali con premio attribuito alla lista o coalizione al primo turno, qualora non si raggiunga la soglia per l'assegnazione del premio medesimo. In questo caso una misura di equilibrio potrebbe essere quella di assegnare soglie molto basse (2 o 3%) per le liste che si presentano nelle coalizioni e più alte per le altre. Nel caso di mancata assegnazione del premio si dovrà infatti formare una maggioranza attraverso alleanze le quali richiedono, per definizione, un Parlamento il meno frammentato possibile.

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

Prospetta la possibilità di configurare, alla Camera, un "**secondo turno di votazione**" inteso non come continuazione del voto precedente ma come **nuova votazione** tra liste o coalizioni di liste che abbiano raggiunto una determinata soglia di voti validi per ottenere il premio di maggioranza alla stregua del primo turno.

Al secondo turno potrebbero accedere sia liste (del primo turno) sia coalizioni di liste (formate dopo il primo turno) che superino al primo turno una soglia di accesso pari ad almeno al 30%; se fossero in tre a superare la soglia, andrebbero al secondo turno le due forze politiche con la percentuale di voti più alta. In mancanza del superamento della soglia, il secondo turno non si svolgerebbe e i seggi sarebbero distribuiti in base ai risultati del primo turno.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Un secondo turno di elezione di lista (c.d. ballottaggio) **si giustifica difficilmente**, poiché non si tratta di eleggere una persona ma un'assemblea. Al limite, si potrebbe configurare un **secondo turno "aperto"** a tutte le liste che nel primo turno abbiano raggiunto un determinato livello minimo di consenso (es. 10-15%), o che si apparentino nel secondo turno con altre liste che abbiano superato la soglia. In ogni caso l'eventuale premio di maggioranza attribuibile nel secondo turno aperto dovrebbe essere condizionato al raggiungimento del 50% dei voti da parte di una lista o di una coalizione di liste.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Il **ballottaggio** – come il premio – oltre a suscitare perplessità in generale per la difficile (ancorché non esclusa) compatibilità con la Costituzione è effettivamente tanto più difficilmente compatibile con la stessa in presenza di un sistema **bicamerale perfetto** con particolare riferimento al **rapporto fiduciario** con il Governo.

La Consulta, in ogni caso, ritiene che la presenza di almeno **alcuni dei correttivi** indicati per il ballottaggio (una soglia minima di accesso, un riferimento al numero di voti ottenuto rispetto agli aventi diritto, la possibilità di apparentamenti tra il primo e il secondo turno ecc.), che il legislatore dovrebbe eventualmente valutare nella sua discrezionalità, **potrebbe superare le ragioni** che hanno portato, nel caso di specie, alla dichiarazione d'incostituzionalità. Tuttavia, le perplessità di fondo

QUESTIONE N. 5: POSSIBILITÀ E CONFIGURABILITÀ DI UN SECONDO TURNO DI IL BALLOTTAGGIO A SEGUITO DELLA SENTENZA 35/2017

portano a sconsigliare il ricorso a un sistema proporzionale con premio di maggioranza.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

La ragione della incostituzionalità tanto del premio di maggioranza previsto dalla legge Calderoli, quanto dal ballottaggio previsto dalla l. n. 52/2015, è la stessa: il mancato raggiungimento di una **soglia ragionevole** atta a garantire un certo **tasso di rappresentatività** delle Camere elettive.

Ciò significa che l'accoglimento della questione sulla regola del ballottaggio tra le due liste più votate al primo turno è pronunciata non per una sua intrinseca incompatibilità con la Costituzione, ma per «le concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio». In sostanza, «poiché per accedere al ballottaggio non è richiesta una soglia minima» di voti, la sua previsione finisce per incorrere nel medesimo vizio riscontrato nella sentenza n. 1/2014, potendo comportare una **compressione** eccessiva del carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e dell'eguaglianza del voto.

Dunque «non è il turno di ballottaggio fra le liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati», ma solo la sua concreta strutturazione. Il problema non è la competizione fra liste ma, come detto, l'assenza di soglie.

Pertanto, qualora ci si orientasse nel senso di prevedere in una nuova legge elettorale il ballottaggio, appare **costituzionalmente necessario**: a) prevedere in ogni caso una soglia ragionevole che le singole liste debbono raggiungere al primo turno per poter accedere al ballottaggio (presumibilmente, si ritiene, superiore al 30%), diversamente risultando preferibile che, anche se in coalizione, s'imponga ai partiti un turno unico con eventuale premio di maggioranza raggiunta la soglia del 40%; b) di conseguenza allineare le leggi delle due Camere, prevedendo anche per il Senato il medesimo meccanismo: possibilità di ballottaggio, a condizione che vi si acceda superata una certa soglia, che in questo caso, data l'eterogeneità delle "basi regionali", in teoria dovrebbe essere più bassa (almeno del 20/25%) per assicurarne la funzionalità.

Riscontrata la possibilità per il legislatore di prevedere legittimamente il ballottaggio in una nuova formula elettorale, resta comunque il fatto che, ai fini di una maggiore omogeneità e rappresentatività delle leggi di Camera e Senato, sembra ad ogni modo preferibile percorrere la via del "premio di maggioranza" (si veda anche questioni n. 1 e n. 2), apparendo più opportuno ricorrere alla tecnica del doppio turno quando in discussione vi è l'elezione di **organi monocratici**.

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Il **secondo turno**, come si evince dalla sentenza 35/2017 della Corte costituzionale, **non è illegittimo**, ma bisognoso di una disciplina rispettosa del bene costituzionale della **rappresentanza**. Allo stato, le vie praticabili paiono, a suo avviso, le seguenti: ancorare l'attribuzione del premio di maggioranza al superamento di una determinata **soglia di partecipanti al voto**; b) ricorrere al **ballottaggio "aperto"** a tutte le forze che abbiano superato una determinata soglia, preferibilmente calcolata non sui votanti, ma sugli **aventi diritto** (ad esempio, il 12.5%, come nelle elezioni dell'Assemblea nazionale francese). Quanto alla compatibilità con il sistema bicamerale paritario, penso che gli ostacoli siano di natura tecnica, non costituzionale (v. questione n. 2) L'ipotesi del ballottaggio, contenuta nell'*Italicum*, nasce nella prospettiva di un superamento del **bicameralismo paritario**. Si tratta, in ogni caso, di un meccanismo difficilmente comparabile con altri sistemi maggioritari. Il **doppio turno** si associa, di norma, a meccanismi elettorali che riguardano **singole personalità**, che fanno da "traino", per così dire, nel ballottaggio, producendo una semplificazione nel sistema dei partiti. Nel caso dell'*Italicum* segue un'impostazione differente e, in un sistema di bicameralismo paritario, è un'ipotesi difficilmente percorribile, nel senso che dovrebbe essere varata una disciplina elettorale estremamente complessa e articolata, suscettibile anche di favorire un certo disorientamento nell'elettorato. Ulteriore questione è quella relativa al rapporto tra godimento del premio di maggioranza e reale rappresentatività rispetto al corpo elettorale.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

QUESTIONE N. 5: POSSIBILITÀ E CONFIGURABILITÀ DI UN SECONDO TURNO DI IL BALLOTTAGGIO A SEGUITO DELLA SENTENZA 35/2017

Ritiene che l'ultima sentenza della Corte abbia messo una "pietra sopra" l'ipotesi di utilizzare legittimamente l'istituto, anche perché l'esigenza della governabilità apparirebbe comunque assicurata **calibrando opportunamente la soglia di sbarramento** con il premio di maggioranza e rendendoli omogenei per entrambi i rami del Parlamento.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Ritiene che il ballottaggio vada respinto in quanto **non adatto ad un sistema** politico multipolare come quello italiano. Il ballottaggio si può ammettere solo in sistemi bipolari.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

La Corte non censura la possibilità di inserire nella legge elettorale un secondo turno, ma chiarisce che non è tanto il secondo turno in sé che deve essere censurato per incostituzionalità, quanto le **modalità con cui è stato costruito** e, in particolare, il fatto che il secondo turno non viene concepito come una nuova tornata elettorale, ma ha **strettissime connessioni con il primo turno**, con la tornata elettorale iniziale, che ha evidenti caratteristiche proporzionali. È un sistema proporzionale che nello sviluppo del procedimento si trasforma, muta di segno e diventa un sistema che vuole mirare ad assicurare la governabilità, non a **favorire la governabilità**, come precisa la Corte, ma proprio ad assicurarla. È il combinato disposto di questi due turni che fa della legge n. 52 una normativa costituzionalmente illegittima.

Pertanto, benché un secondo turno alle attuali condizioni, sia politiche che legislative, sia piuttosto difficile da individuare, esso non è completamente bandito. Al contempo, la sentenza stessa non è molto chiara nell'individuare a quali condizioni potrebbe essere inserito un secondo turno.

È molto importante anche ricordare che uno dei motivi per cui il secondo turno non può essere completamente bandito è che il nostro ordinamento, ma anche altri ordinamenti, ha varie modalità di ballottaggio, prima tra tutte quella della **elezione dei sindaci**.

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

Affinché il ballottaggio possa essere preso in considerazione nella versione, assolutamente originale del nostro paese, riferita al confronto tra liste e non tra persone, occorrerebbe affrontare il tema delle **possibili coalizioni al secondo turno** e soprattutto l'introduzione di una **soglia di partecipazione al voto** piuttosto elevata. In questo caso si potrebbe sostenere che la lista o la coalizione vincente risulti rappresentativa di una parte significativa degli aventi diritto al voto. Una volta affrontati e risolti questi due difficili nodi, non vi sono ostacoli di principio a ritenere compatibile il ballottaggio con un sistema bicamerale paritario. Conferma che l'asimmetria dei corpi elettorali ed un sistema politico tripolare sono le ragioni che porterebbero ad esprimere alcune riserve di opportunità. Aggiunge che in linea puramente astratta, l'ipotesi di un ballottaggio con esito diverso nei due rami del Parlamento sembra puramente teorica e comunque potrebbe essere neutralizzata con alcune cautele (quella di renderlo operativo solo nel caso in cui vinca contemporaneamente la stessa lista o coalizione). In conclusione, si pongono più questioni di opportunità che di legittimità in senso stretto.

QUESTIONE N. 6: POSSIBILITÀ DI “SLITTAMENTO” DEI SEGGI TRA CIRCOSCRIZIONI IN ALCUNI CASI,
COME PREVISTO DALLA LEGGE 52/2015

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

La Corte ha considerato non fondata la questione posta sul c.d. “slittamento” dei seggi tra circoscrizioni, né ha riscontrato problemi di funzionalità del vigente algoritmo, poiché “la traslazione di un seggio da una circoscrizione ad un'altra costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un'**ipotesi residuale**, che può 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.”

Quanto allo slittamento dei seggi tra i collegi plurinominali di una medesima circoscrizione, questione non posta al giudizio della Corte, essa non si esime comunque dal rilevare che “Il rimettente non si interroga sull'eventualità che l'art. 56, quarto comma, Cost. esprima un principio vincolante anche per la distribuzione dei seggi nei collegi, cioè in relazione ad ambiti territoriali più ridotti rispetto alle circoscrizioni.”

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

La Corte non ha rilevato sul punto particolari questioni. Quando il **riparto dei seggi** avviene **dall'alto** è possibile una non completa corrispondenza fra proporzionalità politica e proporzionalità territoriale con qualche slittamento. Ma occorrono metodi – come quello introdotto nell'*Italicum* – che li contengano e/o comunque li limitino a specifiche situazioni. Per il **Senato** invece, sono necessari metodi di **fedele garanzia della territorialità** del sistema per assicurare la “base regionale”.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

Nonostante le “ampie cautele” introdotte dalla legge n. 52/2015 per evitare, in sede di assegnazione dei seggi, la loro traslazione da una circoscrizione ad un'altra, cercando così di bilanciare la rappresentanza territoriale (art. 56.4 Cost.) e quella politica generale (art. 67 Cost.), è **ineliminabile** che si possano **presentare “casi limite**, che il legislatore intende del tutto residuali”, in cui tale traslazione si produca allorquando non vi sia nessuna circoscrizione “in cui siano compresenti una lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati” (10.2 cons. dir.). Ritiene che, nel respingere le questioni di legittimità costituzionale sollevate in tal senso, la Corte costituzionale abbia fatto riferimento ad un argomento quasi ontologico, e come tale difficilmente contestabile.

QUESTIONE N. 6: POSSIBILITÀ DI “SLITTAMENTO” DEI SEGGI TRA CIRCOSCRIZIONI IN ALCUNI CASI,
COME PREVISTO DALLA LEGGE 52/2015

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La Corte ha precisato che la traslazione di un seggio da una circoscrizione a un'altra, che peraltro costituisce un'ipotesi residuale e del tutto marginale, **non lede** alcun principio costituzionale che esige che l'assegnazione dei seggi operi esclusivamente all'interno delle singole circoscrizioni (in ragione della valenza nazionale del voto).

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

La questione della traslazione dei seggi è un problema che riguarda il trade-off tra vincoli territoriali e voto politico. Finché la territorialità sarà un vincolo, la traslazione mi pare sempre un **esito possibile**. In ogni caso, non dovrebbe porre problemi di incostituzionalità perché il rappresentante eletto rappresenta la Nazione e il fenomeno dello slittamento è stato **sensibilmente ridotto nel tempo**. Certo, qualora il fenomeno dovesse avere numerosi riscontri reali, potrebbe insorgere un problema di eguaglianza del voto.

Questo rischio con l'Italicum c'è, dato l'ampio numero di collegi plurinominali e il basso numero di seggi assegnati dai collegi.

Con questo tipo di legge elettorale, l'unico modo per evitare del tutto la traslazione è l'**eliminazione del vincolo territoriale**, oppure, cosa che è stata già fatta, renderlo flessibile: garantire cioè che la lista eccedentaria perda il seggio nel collegio ottenuto con la minore parte decimale e che la lista deficitaria ottenga il seggio nel collegio in cui ha la maggior parte decimale non utilizzata. Di fatto, in questo modo il vincolo territoriale diventa relativo. Per ridurre l'entità della traslazione si può immaginare di ampliare i collegi plurinominali fino a raggiungere dimensioni medie (10-12 seggi).

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Ritiene che lo slittamento dei seggi è una **violazione** del principio del voto diretto.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

QUESTIONE N. 6: POSSIBILITÀ DI “SLITTAMENTO” DEI SEGGI TRA CIRCOSCRIZIONI IN ALCUNI CASI, COME PREVISTO DALLA LEGGE 52/2015

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

È **inevitabile** che possa esservi uno scarto tra voti e territorialità nell'assegnazione dei seggi (e in tal senso il sistema previsto dalla legge 52 per la Camera ha superato il vaglio della Corte costituzionale). Una particolare disciplina sarà necessaria se si decidesse di assegnare anche per il Senato un premio a livello nazionale perché è necessario rispettare il criterio dell'elezione su base regionale.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

La Corte ha chiarito che l'art. 56, comma 4, Cost., “non si limita [...] a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni”, ma “intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse”. Ciò non toglie, però, che dovendo tutti i seggi essere assegnati, in sede di proclamazione, l'art. 56, comma 4, debba essere “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”. Se la traslazione da una circoscrizione all'altra, insomma, è **costruita come un fenomeno eccezionale**, che si verifica solo quando è tecnicamente indispensabile per distribuire tutti i seggi in palio, essa non è da considerarsi costituzionalmente illegittima.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Al legislatore spetta comporre alcuni principi costituzionali in parte divergenti. Più in dettaglio, rileva anzitutto l'art. 56, comma 4, Cost., il quale garantisce non già, come da taluni ritenuto, la rappresentanza dei territori in sé considerati, bensì, più semplicemente, la mera **commisurazione della rappresentanza alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale**. Rileva, poi, la circostanza che la Camera dei Deputati rappresenti – ex art. 67 Cost. – l'intera Nazione. Va considerata, infine, l'esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell'art. 48 Cost.

Pertanto, è legittimo, ma non costituzionalmente necessario, esaurire le assegnazioni di seggi all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale. Risultano, tuttavia, altrettanto legittimi congegni che – nel contemperare la “localizzazione” delle operazioni di voto con la dimensione nazionale della rappresentanza – contemplino una qualche operatività del meccanismo dello slittamento, purché questo si mantenga **nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità**. Ebbene, proprio per il carattere elastico e indeterminato di tali parametri, **non sembra opportuno porre mano al sistema attualmente delineato** dall'art. 83, comma 1, numero 8, del d.P.R. n. 361 del 1957, già passato indenne allo scrutinio della Corte costituzionale. Infatti, in disparte l'inopportunità di esporsi nuovamente alle incognite del giudizio di legittimità costituzionale, appare difficile, dal punto di vista tecnico, ipotizzare una nuova collocazione residuale dello slittamento, alternativa a quella già vigente.

QUESTIONE N. 6: POSSIBILITÀ DI “SLITTAMENTO” DEI SEGGI TRA CIRCOSCRIZIONI IN ALCUNI CASI, COME PREVISTO DALLA LEGGE 52/2015

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

Nei punti 10.1 e 10.2 della sentenza n. 35/2017 la Corte Costituzionale, dopo aver ricostruito il sistema, ha affermato la legittimità della traslazione/slittamento dei seggi tra circoscrizioni, in quanto non solo è un'opzione consentita dall'art. 84, co. 3, del d.p.r. n. 361 del 1957, ma soprattutto perché costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un'ipotesi residuale.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

Dalla sentenza n. 35/2017 non derivano problemi particolari sul punto.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

In linea di principio la **distribuzione degli eletti** (in tutte le liste) in ogni **circoscrizione** dovrebbe corrispondere al numero di seggi ad essa spettanti in base alla popolazione, per non alterare il criterio della eguale rappresentanza dei territori. Lo “slittamento” potrebbe semmai riguardare i seggi attribuiti a ciascuna **singola lista o coalizione** nelle diverse circoscrizioni. Diverso sarebbe se si prevedesse l'elezione di una quota di deputati (non di senatori) su liste nazionali, attraverso il **recupero dei resti** calcolati in sede circoscrizionale (com'era nell'elezione dell'Assemblea costituente).

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Il fenomeno dello slittamento dei seggi tra le circoscrizioni dipende dal sistema elettorale e non può quindi essere affrontato in generale, salvo dire che esso non rispetta il voto effettivamente espresso dagli elettori e come tale è da evitare probabilmente con il solo limite della completezza dell'organo.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Su questo punto ritiene che la Corte costituzionale ha fatto sufficiente chiarezza. Il complesso sistema di assegnazione dei seggi «dispiega infatti ampie cautele proprio allo scopo di evitare la traslazione». L'effetto traslativo ha luogo «ove il ricorso a quelle cautele si riveli inutile, in casi limite che il legislatore intende come del tutto residuali. In questo senso, viene richiamata l'opportunità di una lettura sistemica dell'art. 56, quarto comma, in coordinamento con gli articoli. 67 e 48 Cost. » L'art. 56 non parla di una rappresentanza “territoriale”, ovviamente, ma di un'equa e ragionevole distribuzione dei seggi sul territorio nazionale, congruente con il dato

QUESTIONE N. 6: POSSIBILITÀ DI “SLITTAMENTO” DEI SEGGI TRA CIRCOSCRIZIONI IN ALCUNI CASI,
COME PREVISTO DALLA LEGGE 52/2015

demografico.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

La questione riguarda il fenomeno che si verifica allorché il sistema di ripartizione dei seggi presuppone che nelle circoscrizioni possa risultare eletto un numero di parlamentari diverso rispetto a quello ad esse spettanti in base alla popolazione residente. Il problema nasce sulla base di considerazioni di carattere meramente aritmetico, secondo le quali nessun sistema elettorale può riuscire a garantire simultaneamente l'obiettivo della ripartizione nazionale dei seggi con quello dell'assegnazione alle circoscrizioni del numero di parlamentari ad esse spettanti; quella quota, infatti, dipende da una **serie di variabili** (numero dei seggi di spettanza di ciascuna Regione, numero delle circoscrizioni provinciali e loro differente ampiezza, tasso di partecipazione al voto ecc.) che rendono il problema insolubile.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

Il problema è stato affrontato esplicitamente e risolto in chiave positiva nella motivazione della sentenza. La Corte distingue opportunamente tra **slittamento tra i collegi e tra le circoscrizioni**. Ritiene fondamentale il principio posto alla base dell'art. 56, quarto comma. Precisa che le cautele adottate nella legge n. 52 del 2015, sono tali da contenere il fenomeno in termini fisiologici.

QUESTIONE N. 7: LIMITI NELLA DEFINIZIONE DI UNA SOGLIA DI SBARRAMENTO E POSSIBILE DIFFERENZIAZIONE TRA LISTE E COALIZIONI

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

La Corte ritiene legittima “la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale”. Sulla soglia la Corte rileva che: “le previsioni della legge n. 52 del 2015 introducono una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata, che non determina, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell’organo elettivo” e che: “In linea generale ...anche «[l]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**).” Ovviamente, un sistema **con premio di maggioranza comporta soglie di sbarramento più basse** rispetto ad un sistema senza premio.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

In tema di ragionevoli soglie di sbarramento, la Corte ha fatto riferimento al **5% tedesco**. È chiaro che la soglia di sbarramento del **3%**, che è rimasta alla Camera difficilmente potrà esser toccata. Il vero problema è se ha un senso mantenere la soglia di sbarramento del 3% alla Camera e la soglia di sbarramento dell’8% per i partiti non coalizzati al Senato. In merito, occorre considerare in primo luogo, che la soglia di sbarramento dell’8% è a livello regionale, il che territorializza il sistema dei partiti secondo la logica richiesta dalla Costituzione. È un elemento distorsivo del proporzionale che non è incongruo perché può essere egualmente ritenuto finalizzato all’aggregazione dei partiti politici (così come non è incongruo il premio di maggioranza alla Camera in quanto finalizzato alla governabilità).

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Per liste singole soglie ragionevoli possono oscillare **tra il 3% e il 5%**. Per il **Senato** sono opportune anche soglie regionali **più elevate**.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l’Università degli Studi di Firenze*

Si potrebbe, a suo avviso, arrivare all’innalzamento della soglia dal 3% attuale al **4% o anche al 5%** (fatta salva una previsione specifica per i partiti rappresentativi di minoranze linguistiche) con la finalità di contenimento della frammentazione partitica.

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Enna «Kore»*

La soglia prevista alla Camera per l’accesso alla ripartizione dei seggi (3%) si pone nella parte bassa del **range d’oscillazione (3-5%)** offerto dall’**esperienza comparata**. Nel merito, la Corte, com’è noto, non solo ha giustificato tali soglie perché funzionali alla formazione sia della maggioranza parlamentare che di un’opposizione non eccessivamente frammentata ma, nello specifico, ha ritenuto quella oggi prevista del 3% “non irragionevolmente elevata”, anche se abbinata alla

QUESTIONE N. 7: LIMITI NELLA DEFINIZIONE DI UNA SOGLIA DI SBARRAMENTO E POSSIBILE DIFFERENZIAZIONE TRA LISTE E COALIZIONI

contestuale previsione del premio di maggioranza. Pertanto, un intervento censorio della Corte si potrebbe ipotizzare qualora essa fosse **così elevata e selettiva da ledere la rappresentatività** dell'assemblea parlamentare, sede della rappresentanza politica nazionale.

Circa le diverse soglie previste dalla legge elettorale del **Senato** la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento ad esse, "per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e oggettiva oscurità del *petitum*". Ciò nondimeno, la possibilità di **differenziare tali soglie tra liste coalizzate e no**, incentivando così i partiti a coalizzarsi tra loro, ritiene risponda pienamente all'esigenza, costituzionalmente giustificata, di "evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità" (sentenza n. 193/2015).

Ovviamente, l'introduzione di soglie differenziate anche alla Camera presupporrebbe la possibilità di coalizioni di liste, al pari di quanto previsto al Senato. Del resto, l'attuale divieto potrebbe essere comunque aggirato, qualora ovviamente se ne diano le condizioni politiche, attraverso la presentazione di liste di coalizione.

Fa presente peraltro che la soglia di sbarramento prevista per le liste non coalizzate al Senato (**8%**) pare **penalizzante perché più del doppio** di quella prevista per quelle coalizzate (3%), tanto più qualora la si riferisse alla circoscrizione regionale anziché nazionale. In tal senso, anziché aumentare in parallelo entrambe le soglie di sbarramento di Camera e Senato per le liste non coalizzate, parrebbe più rispondente alle esigenze di rappresentatività **diminuire leggermente quella per le liste non coalizzate** prevista al Senato.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

La Corte rinvia alla **discrezionalità del legislatore** e, anzi, valorizza eventualmente la possibilità che la soglia di sbarramento ci conduca a un'opposizione non **eccessivamente frammentata**.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La previsione di soglie di accesso al riparto dei seggi assolve la funzione, ritenuta meritevole dalla Corte, di evitare un'eccessiva frammentazione del sistema partitico e, in particolare, dell'opposizione. Potrebbe, tuttavia, ritenersi lesiva della rappresentatività una soglia superiore al **5%** per le liste non coalizzate, mentre appare del tutto ragionevole una differenziazione delle soglie a seconda che la lista corra da sola o coalizzata. In particolare, una soglia più alta (ma non superiore all'8%) per le **liste non coalizzate** si giustifica con l'esigenza di favorire la formazione di maggioranze politiche di governo.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

Sulle soglie di sbarramento la Consulta sembra lasci **ampi margini** al legislatore. Tale impressione è confermata dalle sue considerazioni sulle diverse finalità del premio di maggioranza e delle soglie di sbarramento. Entrambi i meccanismi comprimono la rappresentatività, ma sembra che la Corte propenda per non "cumulare" gli effetti. È chiaro, tuttavia, che una soglia per le liste, ad es., al 10% su base nazionale possa essere ritenuta irragionevole, specie se sommata a un premio di maggioranza/governabilità.

Ritiene che un limite "ragionevole" sia quello del **5% su base nazionale** per le liste non coalizzate. Per le eventuali liste coalizzate la soglia dovrebbe essere, in linea teorica, più bassa purché non diventi inutile a ridurre la frammentazione partitica, che è la sua ragion d'essere costitutiva.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Ritiene che soglie di sbarramento **non superiori il 3 o il 4 %**, potrebbero non solo semplificare il quadro partitico senza modificare in maniera significativa la rappresentanza, ma anche garantire la concentrazione di forze politiche con identità e programmi omogenei, evitando una eccessiva frammentazione.

QUESTIONE N. 7: LIMITI NELLA DEFINIZIONE DI UNA SOGLIA DI SBARRAMENTO E POSSIBILE DIFFERENZIAZIONE TRA LISTE E COALIZIONI

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

Ritiene ragionevoli la soglia del **5%** se la lista è singola e del **3%** se in coalizione con altre liste.

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

L'esigenza preliminare è di **armonizzare le soglie di accesso** per le due camere. Se, come ha detto la Corte, è costituzionale la compresenza di premio e soglie di sbarramento, la previsione del premio deve portare alla previsione di **soglie di sbarramento non eccessivamente alte**. Tuttavia, soglie di accesso troppo basse possono provocare un'eccessiva frammentazione della rappresentanza, qualora la **soglia del premio** non sia oggettivamente raggiungibile da nessuna lista o coalizione.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

La Corte non ha mai indicato la “soglia della soglia”. Va notato, peraltro, che la sentenza della Corte costituzionale **n. 1 del 2014** tuttavia ha richiamato la giurisprudenza del **Tribunale federale tedesco**, il quale ha ritenuto che le soglie siano sospette dal punto di vista del principio proporzionalistico, ma giustificate sino alla misura del 5%, in quanto serventi di quelle medesime esigenze di “funzionalità dell'organo parlamentare” che la stessa sent. n. 1 del 2014 ha inteso valorizzare. Una scelta saggia, pertanto, sarebbe quella di considerare il **5%** come **l'asticella massima** di qualunque soglia di accesso delle liste al riparto dei seggi. Una soglia diversa potrebbe forse essere prevista (oltre che per le liste rappresentative di minoranze linguistiche) per le **coalizioni**, ma in questo caso non avremmo nella giurisprudenza costituzionale indicazioni affidabili sul limite massimo.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

Con un sistema proporzionale puro la soglia di sbarramento del 3-4-5% (alla luce dei sondaggi da cui emerge che vi sono due forze politiche che si aggirano intorno al 30 per cento, mentre tutte le altre stanno sotto tale soglia) non determina alcuna maggioranza, cioè è perfettamente inutile. Anzi, se si eleva la soglia di sbarramento **dal 3 al 5 per cento**, si passa da una **dispersione** di 1.700.000 voti a una dispersione di oltre 5,5 milioni di voti. Tutte le valutazioni - su quale sia la soglia di sbarramento iniziale per accedere all'attribuzione dei seggi e su quale debba essere la soglia per entrare in un eventuale ballottaggio per conseguire il premio - non possono essere condotte ragionevolmente e proporzionalmente in astratto. Devono tenere conto di com'è il sistema politico. Vi sono delle direttive che devono essere

QUESTIONE N. 7: LIMITI NELLA DEFINIZIONE DI UNA SOGLIA DI SBARRAMENTO E POSSIBILE DIFFERENZIAZIONE TRA LISTE E COALIZIONI

seguite, se si vuole costruire soprattutto, come sembra, un sistema che parta dal principio proporzionale e arrivi a dei correttivi che creino delle disproportionalità. Si tratta di inserire tutti quegli elementi che possano, da una parte, consentire di mantenere il più possibile ampia l'offerta politica da parte del sistema dei partiti e, dall'altra, inserire delle regole che consentano al meglio la possibilità di superare gli elementi di frammentazione, cioè di **favorire l'aggregazione** delle forze politiche e le forme di accordo.

Entrano, in questo senso, in discussione sia il tema delle **coalizioni**, che, a suo avviso, nella situazione data, è un elemento ineludibile, sia la necessità di non elevare la soglia di sbarramento, proprio per la sua inutilità. Portare la soglia iniziale del 3 per cento al 5 per cento non serve a niente nel caso italiano, se non a disperdere consenso. Entrano in questa considerazione anche una determinata trasparenza del sistema elettorale che si deve scegliere, perché uno degli elementi fondamentali per indurre gli elettori a votare è il fatto che il lettore possa, attraverso un sistema elettorale trasparente, riconoscere l'effetto del proprio voto. Molte volte, quando i sistemi elettorali sono complicati, l'elettore rinuncia in partenza a votare, perché non si rende conto dell'effetto che con il suo voto può determinare.

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Come chiarito più volte dalla Corte costituzionale, la determinazione delle soglie di sbarramento costituisce un correttivo al principio di rappresentatività, funzionale a ridurre la frammentazione dell'arco parlamentare e ad agevolare la governabilità. La stessa Corte costituzionale italiana, nella sentenza n. 35 del 2017, ha inoltre precisato che, nell'impedire l'accesso ai seggi di minoranze pulviscolari, la **soglia di sbarramento possa giovare alla formazione di opposizioni più compatte**, così assolvendo anche **una funzione anti-maggioritaria**, particolarmente apprezzabile in un sistema che contempla anche il premio di maggioranza. Tale duplice fondamento consente dunque una discrezionalità molto ampia al legislatore, sia nella determinazione delle soglie, sia nell'eventuale graduazione delle stesse, a seconda che siano rivolte a liste singole o coalizzate.

In questa prospettiva, un ausilio importante viene dalla **comparazione**: la legislazione elettorale della quasi totalità delle democrazie occidentali adotta clausole comprese fra il 3% (ad esempio, la Spagna) e il 5% (ad esempio, la Germania). Tali soglie potrebbero subire ragionevoli abbattimenti per incentivare la coalizzazione delle liste, ad esempio, in un ordine compreso fra il 30% e il 50%; in ragione del diverso numero di seggi a disposizione, appare poi legittimo stabilire, in ipotesi, che le clausole di sbarramento del Senato siano più alte, o anche doppie, rispetto a quelle della Camera. Nessun particolare vincolo discende dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: benché, nel 2007, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE) abbia auspicato la fissazione di soglie di sbarramento non superiori al 3%, la Corte di Strasburgo ha ritenuto quella dell'entità della soglia, in buona sostanza, una scelta discrezionale degli Stati, purché, anche alla luce della storia politica del Paese e di eventuali congegni compensativi, essa consenta una sufficiente tutela e rappresentanza delle minoranze.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

La Corte ha dichiarato costituzionalmente legittima, in quanto compatibile con il principio rappresentativo, la **soglia del 3%** alla Camera; così come sono state ritenute coerenti con il sistema le soglie previste dal d.lgs. n. 533/1993 per l'elezione del Senato. Quanto alla Camera, non c'è dubbio che l'abbassamento della soglia di sbarramento del 3% valorizzerebbe la tutela del principio rappresentativo, mentre il suo innalzamento potrebbe non superare il test di proporzionalità da parte del Giudice delle leggi, specie se poi accompagnato da un eventuale premio di maggioranza. Si è comunque dell'opinione che nell'ambito di un sistema proporzionale senza attribuzione di premi sia possibile elevare la soglia di sbarramento sino al 5%, anche se sarebbe meglio non calcolarla in riferimento al collegio nazionale unico ma a circoscrizioni di dimensione intermedia.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

QUESTIONE N. 7: LIMITI NELLA DEFINIZIONE DI UNA SOGLIA DI SBARRAMENTO E POSSIBILE DIFFERENZIAZIONE TRA LISTE E COALIZIONI

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

La Corte costituzionale ha ritenuto legittime soglie di sbarramento superiori al 3%. Non vede problemi a prevedere soglie di **sbarramento differenti**, anche sensibilmente, tra le due camere. La diversa struttura e il diverso elettorato permettono questa soluzione e non impongono regole identiche. Differenziare le soglie a seconda che la lista corra da sola o si coalizzi con altre liste non incontra limiti costituzionali (come conferma la giurisprudenza costituzionale nella sent. n. 1/2014).

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Una soglia di **sbarramento ragionevole** su base nazionale potrebbe essere quella del 5%, ma **salvaguardando** in ogni caso - ove si adottasse un sistema misto fra collegi uninominali e proporzionale di lista - gli eventuali **eletti nei collegi uninominali**.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Ricorda che l'**Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa**, in una risoluzione del 2007, afferma che nelle democrazie stabilizzate non dovrebbero esserci soglie superiori al **3% nell'ambito delle elezioni parlamentari**.

Sul punto vengono in rilievo due sentenze del tribunale costituzionale tedesco, una del 2011 e una del 2014. La questione era giunta anche all'attenzione della Corte costituzionale, la quale, però, con la sentenza n. 110 del 2015 ha dichiarato la questione di legittimità costituzionale inammissibile per motivi processuali.

Una soglia alta potrebbe essere elusa con formazione di una lista sostanzialmente coalizionale. Non sarebbe a suo avviso opportuno prevedere soglie differenziate per liste e coalizioni perché ciò agevola coalizioni "infedeli".

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

La Corte costituzionale ha osservato che i correttivi al sistema elettorale proporzionale, qual è la soglia di sbarramento, "non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore" (sent. n. 356 del 1998); nella più recente decisione n. 193 del 2015 la Corte rileva che "la 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". La condivisibile valutazione sulla non arbitrarietà del fine perseguito con l'introduzione di una soglia di sbarramento non può peraltro giustificare qualsiasi meccanismo di questo tipo, ma richiede pur sempre una valutazione caso per caso anche in relazione alle peculiarità dei singoli sistemi elettorali: comunque la Corte ha deciso di non addentrarsi sul difficile terreno del giudizio di ragionevolezza sulla norma sottoposta al suo vaglio.

Una scelta saggia sarebbe in ogni caso quella di considerare il **5% come limite massimo** di qualunque soglia di accesso al riparto dei seggi. Tuttavia, anche a non considerare l'argomento, peraltro non decisivo, secondo cui l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2007, pur riconoscendo l'ampio spazio di discrezionalità di cui gode il legislatore in materia, ha affermato che nelle elezioni politiche di democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al **3%**, in ogni caso nella decisione n. 35 del 2017 la Corte rileva soltanto che la soglia prevista dalla legge n. 52/2015 - del 3% - è non irragionevolmente elevata. Quanto alla possibilità di prevedere differenti soglie di sbarramento a seconda che **la lista si presenti da sola o coalizzata**, tale meccanismo degli sbarramenti variabili potrebbe suscitare qualche perplessità in ordine alla compatibilità con alcuni principi posti o ricavabili dal nostro ordinamento costituzionale: se, come sostiene la Corte nella stessa sentenza n. 35 del 2017, l'obiettivo della soglia è quello di evitare il più possibile la frammentazione, allora tutte le proposte di legge che individuano una soglia per le liste coalizzate e un'altra soglia per quelle non coalizzate non predispongono affatto un mezzo idoneo al raggiungimento dell'obiettivo ma, anzi, prevedono un meccanismo capace di allontanare dal raggiungimento dell'obiettivo stesso. Nel caso di soglie diversificate

QUESTIONE N. 7: LIMITI NELLA DEFINIZIONE DI UNA SOGLIA DI SBARRAMENTO E POSSIBILE DIFFERENZIAZIONE TRA LISTE E COALIZIONI

sarebbe forse possibile intravedere un caso tipico di eccesso di potere legislativo proprio nella misura in cui si persegue un fine sulla base di un sistema idoneo ad allontanare dal raggiungimento di quel fine (ad esempio, se si stabilisce la soglia del 4% per le liste non coalizzate e quella del 3% per le liste coalizzate, la frammentazione che si vorrebbe evitare mediante la previsione di uno sbarramento del 4% viene favorita dalla soglia più bassa – il 3% – in caso di lista coalizzata).

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Fermo restando quanto evidenziato dalla Corte in termini generali (in particolare sentenza 193 del 2015), il sistema di combinazione delle soglie richiede una complessa architettura per quel che riguarda l'**equilibrio tra beni costituzionali in gioco**. La soglia è di per sé una compressione. Se poi abbiamo soglie differenziate, la compressione viene enfatizzata e il sistema dà un esplicito indirizzo alle forze politiche, in senso aggregativo. Ma tutto questo deve trovare adeguate compensazioni in termini di governabilità e rappresentatività. Ad esempio, a suo avviso, l'operazione è riuscita in Toscana, dove si ha la combinazione di tre elementi fondamentali: la rappresentatività, la governabilità e la valorizzazione delle leadership.

In sintesi si ha un **Listino regionale**: è composto da tre persone con l'alternanza Uomo- donna – uomo oppure donna – uomo- donna. **Preferenze**: si possono esprimere una o due preferenze con l'alternanza di genere ma resta anche un listino regionale facoltativo bloccato, che potrà avere un massimo di tre nomi scelti dal partito. **Ballottaggio**: se nessun candidato alla carica di presidente della Regione raggiunge il 40% più un voto si va al ballottaggio. Premio di maggioranza: chi vince prende il 60% dei seggi se raggiunge il 45% dei voti al primo turno, oppure prende il 57,7% dei seggi se raggiunge il 40 o 45% dei voti validi nel primo turno di votazione. Sbarramenti: **10% per le coalizioni** di partito, **5% per le liste non coalizzate** e **3%** per le liste all'interno di coalizioni.

Nel caso di una proiezione nazionale, la legge elettorale potrebbe prevedere un'adeguata valorizzazione della leadership governativa, ovviamente non vincolante.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

La questione della soglia di sbarramento è strettamente legato al problema della soglia del premio (si veda questione n. 1). La soglia di sbarramento **non dovrebbe superare il 3% dei voti** validi, al fine di consentire anche ai partiti minori di esprimere un proprio gruppo in ciascun ramo del Parlamento. Lo sbarramento dovrebbe peraltro essere identico sia per le elezioni della Camera dei Deputati, che del Senato.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Ritiene ragionevole una **soglia di sbarramento del 3%** anche al Senato allineata a quella prevista per la Camera. In ogni caso, va fatto un ragionamento di sistema: In un sistema proporzionale la soglia di sbarramento ha un senso, ma in un sistema maggioritario che assicuri la governabilità la soglia di sbarramento non si giustifica.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

Le soglie di sbarramento possono essere differenziate se si sceglie di introdurre anche la possibilità di una coalizione. Bisogna essere **molto prudenti** su questo, perché la soglia di sbarramento è un fattore osservato con particolare attenzione dalla giurisprudenza costituzionale, specialmente se in connessione con il premio di maggioranza.

È abbastanza ragionevole, quindi, che ci si orienti nell'ottica delle soglie di sbarramento attualmente presenti; al più, se si vogliono favorire le coalizioni alla Camera, si può abbassare leggermente la soglia di sbarramento per le coalizioni, ovviamente tranne che per le minoranze linguistiche, che godono di un regime speciale.

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

QUESTIONE N. 7: LIMITI NELLA DEFINIZIONE DI UNA SOGLIA DI SBARRAMENTO E POSSIBILE DIFFERENZIAZIONE TRA LISTE E COALIZIONI

Soglie ragionevoli sono compatibili con un sistema proporzionale e possono essere differenziate per le liste o per le coalizioni. Certo non ha senso che esistano soglie molto diverse tra Camera e Senato, sempre in omaggio al principio dell'armonizzazione. Si deve anche considerare il fatto che esistono soglie di sbarramento implicite derivanti dalla dimensione dei collegi. Si tratta comunque di un problema che il futuro legislatore elettorale dovrà porsi, ponendo in **“equilibrio” rappresentanza politica e rappresentanza territoriale.**

QUESTIONE N. 8: LIMITI DA RISPETTARE NEL CASO DI “CANDIDATURE BLOCCATE”

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

Sulla configurabilità di candidature bloccate, la questione principale è la **conoscibilità dei candidati**. Pertanto è necessario che si tratti di liste molto corte, ancor meglio se non riguardanti la totalità dei seggi.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Per quanto concerne le candidature bloccate, richiama la sentenza n. 35, che sul punto è estremamente chiara.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Occorre la riconoscibilità delle candidature: il riferimento naturale è dato dalle **liste bloccate corte** della legge Mattarella per la Camera, ossia un **massimo di quattro nomi** da stampare sulla scheda.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

La Corte costituzionale, già nella sentenza n. 1/2014 ed ora nella n. 35/2017, ha definitivamente smentito quella retorica costituzionale che vorrebbe il voto di preferenza essere l'unica modalità pienamente democratica di esercizio del diritto di voto. I capilista bloccati, infatti, **non sono incostituzionali di per sé** – anche se fossero gli unici della lista ad essere eletti – ma solo se – come nella L. 270/2005 – incluse in liste lunghe, composte da un numero assai elevato di candidati nell'ambito di circoscrizioni elettorali molto ampie, tali da non permettere l'effettiva conoscibilità degli stessi. A quest'ultima esigenza pare adeguatamente corrispondere la soluzione prevista dall'Italicum: liste con un numero ridotto di candidati (da tre a nove), solo capolista bloccato con nominativo riportato sulla scheda (come accadeva nei collegi uninominali del *Mattarellum*) e voto di preferenza per gli altri candidati. In conclusione, quindi, la previsione dei capilista, quindi, pone un problema solo di natura politica, non costituzionale.

QUESTIONE N. 8: LIMITI DA RISPETTARE NEL CASO DI “CANDIDATURE BLOCCATE”

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

È da sottolineare che l'ipotesi di candidature bloccate in sé e di un eventuale sistema in cui ci possano essere candidature bloccate, oltre a quella dei capilista, la Corte la valorizza alla luce **dell'articolo 49** della Costituzione.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La Corte non ha offerto, al riguardo, parametri univoci. Tuttavia, si può ritenere compatibile un sistema che preveda candidature bloccate, purché riferite a **circoscrizioni piccole e a liste corte**, nelle quali non tutti i candidati siano bloccati e che garantiscano la loro piena conoscibilità da parte degli elettori. Devono, al contrario, considerarsi incostituzionali sistemi che prevedano liste elettorali lunghe e interamente bloccate.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

La Consulta non ha ritenuto incostituzionali le liste bloccate *tout court* ma solo quelle troppo lunghe, cioè quelle stilate per circoscrizioni molto ampie in ragione dell'alto numero di seggi assegnati.

L'incostituzionalità è da rinvenirsi nell'impossibilità, per l'elettore, di conoscere tutti i candidati in lista. Pertanto, la previsione di collegi plurinominali di ampiezza ridotta (fino a 10-12 candidati) supera ogni dubbio di incostituzionalità e garantisce la possibilità di optare per liste bloccate.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Le candidature bloccate non sono probabilmente compatibili con l'art. 48 Cost., a meno che non siano scelte attraverso **elezioni primarie** regolate per legge.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

La Corte ha espresso il principio che **l'elettore deve conoscere i candidati** e formulare un voto consapevole su di essi. Da questo poi discendono le tante soluzioni possibili.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

Ritiene preferibile, in luogo dei capilista bloccati, ritornare al criterio dei **collegi**, anche se magari con articolazioni diverse, con il collegio circoscrizionale anziché quello territoriale o entrambi.

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 8: LIMITI DA RISPETTARE NEL CASO DI “CANDIDATURE BLOCCATE”

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Le candidature bloccate sono giustificate in **liste molto corte**, in quanto la sentenza della Corte ha sottolineato l'esigenza la **conoscibilità delle candidature** da parte dell'elettore.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

La sentenza n. 1 del 2014 non ha dichiarato illegittime le candidature bloccate in astratto, ma solo in concreto. Al par. 5.1, infatti, la Corte lascia implicitamente aperta la soluzione di liste bloccate in circoscrizioni piccole, “nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto”.

L'indirizzo, ora, è confermato dalla sentenza n. 35 del 2017, a tenor della quale (par. 11.2) “lede la libertà del voto” soltanto “**un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati**”, mentre la determinazione di un sistema diverso è lasciata alla **discrezionalità del legislatore**.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Secondo la giurisprudenza della Corte, le liste bloccate non sono in sé vietate, divenendo costituzionalmente illegittime solo là dove precludano la libera e consapevole espressione del voto: circostanza che si verifica quando la lista venga presentata in circoscrizioni molto ampie e contenga un numero assai elevato di candidati “bloccati”, rendendo così impossibile per l'elettore conoscere i candidati che è chiamato a votare.

Se, dunque, si esclude questa ipotesi, resta nella disponibilità del legislatore optare per l'adozione di un sistema integralmente basato sulle preferenze; di uno basato su liste miste, con candidati bloccati e preferenze; o, infine, di un sistema a liste bloccate, purché tali liste siano “brevi”, cioè contengano un numero esiguo di candidati, e presentate in collegi ridotti, così da permettere agli elettori di operare scelte elettorali consapevoli.

Nel caso di lista mista, come chiarito dalla Corte nella sentenza n. 35 del 2017, l'eventuale circostanza che, in ragione del numero di eletti, le varie liste possano presentare una differente proporzione di candidati nominati e candidati scelti con le preferenze, rappresenta una evenienza di fatto giuridicamente irrilevante.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

La Corte Costituzionale ha già ritenuto **illegittime** le candidature bloccate (punto 5.2 della sentenza n. 1/2014); dalla lettura delle relative motivazioni emerge il disvalore avverso tale metodologia in quanto, così facendo, il voto espresso dall'elettore non incide in alcun modo sull'elezione dei propri rappresentanti. In base alle argomentazioni della Corte, si potrebbe ritenere legittima una **candidatura bloccata in piccole circoscrizioni** e con **liste con pochi candidati**, astrattamente conoscibili agli elettori.

QUESTIONE N. 8: LIMITI DA RISPETTARE NEL CASO DI “CANDIDATURE BLOCCATE”

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

L'unico limite costituzionale sicuro riguarda la disposizione contenuta nella legge n. 270/2005 (liste bloccate al 100% dei candidati e lunghe): **liste corte** con un numero limitato di candidati bloccati non inficia il dettato della Costituzione.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Un sistema di liste bloccate in **circoscrizioni piccole** può essere di per sé ammissibile: il voto dell'elettore in questo caso si esprime a favore dell'insieme dei candidati della lista votata. Ma se si introduce il voto di preferenza non si giustifica la differente posizione fatta ad alcuni dei candidati (i **capilista**) rispetto agli altri della stessa lista.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

La possibilità di candidature bloccate va esaminata alla luce del sistema elettorale, secondo quanto emerge dalla sentenza n. 1 del 2014. Secondo la Corte, in particolare «simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame **non comparabile** né con altri sistemi caratterizzati da liste **bloccate** solo per **una parte dei seggi**, né con altri caratterizzati da **circoscrizioni elettorali** di dimensioni territorialmente **ridotte**, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Pare pacifico che le candidature bloccate possano essere legittimate in caso di liste corte (sentenze 1/2014 sia in 35/2017). Di fatto, da entrambe le decisioni della Corte emerge, a suo avviso, un convinto via libera all'adozione del cosiddetto **sistema “spagnolo”**. Credo possa considerarsi il sistema che dà **maggiori garanzie** in merito alla suddetta “ragionevolezza” della distorsione maggioritaria. Imprime una forte distorsione maggioritaria ai risultati elettorali ma tale distorsione avviene nel vivo delle dinamiche di voto, quale conseguenza della strutturazione territoriale di queste. In altre parole, la distorsione maggioritaria non è il frutto né di un “bonus” attribuito a urne chiuse, come avviene col sistema del premio di maggioranza, né della forzata (e, ovviamente, negoziata) convergenza dei soggetti politici minori su quelli maggiori, come avviene ad esempio nel doppio turno, sia esso aperto o chiuso.

Come è noto, i sistemi **proporzionali** sono particolarmente adatti ai Paesi segnati da forti diversità interne di tipo territoriale, ideologico, religioso o culturale, come la Russia, il Mali o Israele. Viceversa, il sistema **maggioritario** dà il meglio di sé nei Paesi dove dette divisioni sono state ampiamente superate o razionalizzate, nel corso

QUESTIONE N. 8: LIMITI DA RISPETTARE NEL CASO DI “CANDIDATURE BLOCCATE”

della storia, attraverso la costruzione di un forte patto costituzionale, posto ben al di là sia del mero “testo” costituzionale sia dei vari antagonismi di natura territoriale, politica o culturale. Per molte ragioni, ritiene che l'Italia sia in una posizione-limite: il nostro Paese, cioè, appartiene al secondo gruppo, ma in una collocazione estrema, molto vicina al primo gruppo. E trova che il sistema cosiddetto spagnolo sia in grado di garantire adeguata rappresentanza alle varie anime politiche del Paese, ma al tempo stesso può favorire la governabilità. Certo, esso non assicura necessariamente la governabilità, la quale viene assicurata dalla combinazione tra la legge elettorale, da una parte, e la condotta e l'organizzazione dei soggetti politici, dall'altra. Le dinamiche politiche, con la nascita di nuovi movimenti a carattere popolare, hanno reso inutile, ai fini della governabilità, la distorsione maggioritaria impressa dal sistema delle liste bloccate corte. Altro dato interessante del sistema spagnolo, che però potrebbe essere anche il suo tallone d'Achille, è la tendenziale sovrarappresentanza dei piccoli centri e delle aree rurali, a discapito delle aree metropolitane. Circa la metà delle circoscrizioni, infatti, elegge da 2 a 5 deputati. Un terzo delle circoscrizioni ne elegge tra 6 e 9 deputati. Appena sette province eleggono 10 o più deputati. Madrid e Barcellona eleggono rispettivamente, 36 e 31 deputati. Nel caso si pensasse a questo modello, nella legge delega per la determinazione delle circoscrizioni si dovrebbe guardare ai coefficienti della ripartizione spagnola, evitando la tentazione di dare a ciascuna provincia la sua circoscrizione.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

E' assolutamente **contrario alle candidature bloccate dei capalista**.

Un listino bloccato, sul modello tedesco, come era il vecchio Mattarellum, definisce l'offerta politica di un partito e questo è certamente un obiettivo costituzionalmente apprezzabile, ex art. 49 Cost., il capalista bloccato, invece, esprime esclusivamente il potere del segretario del partito.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

La Corte rileva che vi è un'intrinseca alterazione della volontà degli elettori quando si consente a capalista bloccati di presentarsi in più collegi e poi di scegliere il collegio in cui risultare eletti. Se il sistema dei partiti opererà per avere dei **capalista bloccati**, non sarà facile pensare a considerarlo un percorso costituzionalmente illegittimo, o forse anche solo inopportuno. Tuttavia, tale scelta deve essere fatta in limiti molto stretti, perché poi si innesta il problema di quale sia il parametro che consente di fare delle scelte nel caso che alle candidature bloccate segua anche la possibilità di presentarsi in più collegi. Potrebbe essere opportuna l'abolizione delle candidature bloccate o quantomeno il divieto delle pluricandidature.

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

La Corte non ha dichiarato illegittime di per sé le candidature bloccate, come aveva fatto nella sentenza n.1 del 2014, in presenza di collegi molto ampi. Il problema in qualche misura **si interseca con le pluricandidature**. In ogni caso il tema rientra ampiamente nella **discrezionalità** del legislatore. Forse tra le righe della motivazione può ricavarsi qualche perplessità sulla formula “mista” adottata dalla legge n. 52 del 2015.

QUESTIONE N. 9: CRITERI ALTERNATIVI A QUELLO DEL SORTEGGIO PER I CANDIDATI PLURIELETTI

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

Il criterio più opportuno per sostituire il sorteggio è prevedere la proclamazione, per ciascun candidato capolista che risulti eletto in più di un collegio plurinominale, nel **collegio nel quale il rapporto tra la cifra elettorale di collegio della relativa lista e il numero totale di voti validi del collegio medesimo risulti minore**. Infatti, prevedere un criterio basato sui voti di preferenza (cioè che il capolista candidato in più collegi sia proclamato nel collegio dove il candidato della medesima lista - il quale subentrerebbe in luogo del capolista - abbia riportato in percentuale meno voti di preferenza) avvantaggerebbe, di fatto, i candidati dei collegi di quelle parti del nazionale che hanno notoriamente una propensione al voto di preferenza maggiore rispetto ad altre. D'altro canto, prevedere che il candidato capolista debba essere proclamato eletto nel collegio dove la rispettiva lista ha ottenuto, in percentuale, la maggiore cifra elettorale di collegio costituirebbe paradossalmente un disincentivo a conseguire voti di preferenza (che si traducono anche in voti per la lista) da parte dei candidati che possono essere eletti solo attraverso la raccolta di tali voti. Infatti, proprio il successo nel conseguimento dei voti preferenza da parte di un candidato potrebbe determinare la proclamazione del capolista dello stesso collegio e quindi la mancata elezione di quel candidato.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Il sorteggio può anche essere accettabile, ma il criterio naturalmente è la disponibilità del **legislatore**.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Il criterio più ragionevole appare quello in base al quale il capolista ottenga il seggio dove la **lista abbia preso meno voti**. Infatti, posto che il risultato è dovuto sia al capolista sia agli altri candidati, dato che il primo è un'invariante, il risultato minore della lista è dovuto alla minore attrattività elettorale dei candidati votati con le preferenze in quel collegio rispetto agli altri.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

Riguardo all'opzione del capolista pluricandidato, a seguito della sentenza n. 35 del 2017, poiché il sorteggio non è certo il criterio più oggettivo e rispondente alla necessità di salvaguardare il rapporto tra elettore ed eletto, la Corte ha rivolto un invito "alla responsabilità del legislatore" perché sostituisca "tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori".

QUESTIONE N. 9: CRITERI ALTERNATIVI A QUELLO DEL SORTEGGIO PER I CANDIDATI PLURIELETTI

A tal fine le soluzioni possibili **oscillano tra due estremi**, a seconda che si consideri decisivo, ai fini del risultato elettorale della lista, l'apporto del capolista o dei candidati con voto di preferenza.

Nel primo caso, ovviamente, il capolista eletto in più collegi va proclamato eletto in quello dove la lista ha ottenuto la migliore percentuale di voti.

Nel secondo caso, all'opposto, per far sì che sia proclamato eletto il candidato che ha ottenuto in percentuale più preferenze, il capolista eletto in più collegi va proclamato eletto in quello dove, al contrario, il candidato che sarebbe eletto in luogo del capolista ha riportato la peggiore percentuale di voti di preferenza (12.2 cons. dir.).

Tra le **due soluzioni**, pur considerando l'effetto trascinamento che il capolista esercita sulla lista, in considerazione anche della visibilità che gli deriva dall'essere solo il suo nominativo stampato sulla scheda, occorre considerare che la ragione per cui liste guidate dallo stesso nominativo ottengano risultati diversi pare potersi ragionevolmente imputare al contributo fornito dai candidati con voto di preferenza.

Per questo ritiene opportuno obbligare il capolista plurieletto ad optare per il collegio in cui il **candidato che sarebbe al suo posto eletto ha ottenuto la peggior percentuale di voti**, così da consentire l'elezione del candidato più votato nel collegio in cui la lista ha ottenuto la migliore percentuale di voti.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

La Corte suggerisce due **diversi metodi**: il capolista candidato in più collegi viene proclamato eletto in quello dove la lista ha ottenuto la maggior cifra elettorale o in quello in cui il candidato che sarebbe proclamato eletto al suo posto ha ottenuto il minor numero di preferenze rispetto a quelle ottenute dai candidati negli altri collegi con lo stesso capolista. Si tratta di due criteri parimenti ragionevoli, nella misura in cui valorizzano, seppur con criteri diversi, la volontà degli elettori, e (entrambi) migliori del sorteggio, che non obbedisce ad alcun criterio razionale.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

Le pluricandidature hanno un senso finché si ragiona su sistemi che prevedono la possibilità di "slittamento" dei seggi. Per quanto poco gradite all'opinione pubblica e apparentemente poco "corrette", hanno un loro fondamento logico (o meglio matematico). Le ipotesi per superare l'opzione del sorteggio **possono essere tre**:

1. Assegnare al capolista plurieletto il seggio nel collegio in cui il secondo in lista riporti meno voti di preferenza rispetto agli altri "secondi" candidati nei collegi in cui è candidato lo stesso capolista;
2. Assegnare al capolista il seggio nel collegio in cui la sua lista ha ottenuto il maggior numero di voti (in %) rispetto agli altri collegi con lo stesso capolista;
3. Assegnare al capolista il seggio nel collegio nel quale il rapporto tra la cifra elettorale di collegio della relativa lista e il numero totale di voti validi del collegio medesimo risulti minore.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

In caso di pluricandidature il seggio dovrebbe essere assegnato dove il candidato ha registrato **maggiori consensi**, sempre che il candidato sia stato vincitore delle elezioni primarie in più collegi (vedi anche risposta a quesito n. 8).

QUESTIONE N. 9: CRITERI ALTERNATIVI A QUELLO DEL SORTEGGIO PER I CANDIDATI PLURIELETTI

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

Rimane molto margine per la discrezionalità del legislatore. **Non è contrario al sorteggio** in quanto la Corte ha affermato che il criterio per l'assegnazione del seggio al plurielettore deve essere oggettivo e non nella disponibilità del plurielettore.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

Spera che il criterio del sorteggio, a prescindere dalle considerazioni sul riequilibrio di genere (v. risposta a questione n. 10), venga superato. È vero che la Corte costituzionale è costretta a individuare quello come **criterio residuale**, perché è l'unico previsto nell'ordinamento, ma è molto chiara e molto esplicita nell'affermare che, con la sua pronuncia, restituisce alla responsabilità del Parlamento l'individuazione di un criterio che essa stessa definisce più adeguato e conforme al diritto di voto.

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

La soluzione più equa sarebbe quella di proclamare automaticamente il capolista bloccato nel collegio nel quale il rapporto tra la **cifra elettorale di collegio** della lista e il numero totale dei voti validi del collegio risulti minore.

Tale assunto parte dal presupposto che il risultato di lista è dato non solo dalla capacità di ottenere voti della lista in sé e di chi ne è il principale esponente, ma anche dalla capacità degli altri candidati di ottenere voti di preferenza.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

La sentenza n. 35 del 2017 manifesta un chiaro **disfavore** per le **candidature plurime** e generalizza il metodo del sorteggio solo *faute de mieux*, perché era l'unico modo per risolvere il problema manipolando la legge vigente e non inventando una regola nuova. Escluso che il sorteggio sia un buon sistema, la soluzione migliore sembra essere quella dell'**assegnazione automatica** del seggio nella circoscrizione nella quale il **candidato "plurimo" ha ottenuto la più alta percentuale di voti validi sul totale**.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

QUESTIONE N. 9: CRITERI ALTERNATIVI A QUELLO DEL SORTEGGIO PER I CANDIDATI PLURIELETTI

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

La Corte individua, esemplificativamente, alcuni criteri alternativi rispetto al sorteggio, percorribili per l'individuazione del collegio. Per premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi, fra l'altro, che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel **collegio in cui il candidato della medesima lista abbia riportato**, in percentuale, più voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Questo criterio, avendo già ottenuto l'avallo preventivo della Corte, dovrebbe essere tenuto in considerazione dal legislatore, anche perché valorizza in misura considerevole le scelte, e dunque la "decisività", dei cittadini elettori.

Da non sottovalutare, comunque, un passaggio della motivazione della sentenza in cui, nel replicare ad un'eccezione dell'Avvocatura dello Stato legata al Mattarellum, la Corte pare invece ritenere ragionevole l'attribuzione al pluricandidato della scelta discrezionale del collegio in cui essere eletto, purché egli sia eletto sulla base delle preferenze e non col voto bloccato.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

Premesso che il sorteggio è stato individuato dalla Corte come un sistema di scelta direttamente previsto dalla legge (e dunque l'unico immediatamente applicabile in assenza di altre scelte discrezionali da parte del legislatore, punto 12.2 della sentenza n. 35/2017), l'estrazione potrebbe essere superata nell'ipotesi in cui la **pluricandidatura venga estesa a tutti i candidati della lista e limitata nel numero dei collegi** (ad esempio, max 3-4 collegi); ovvero, vincolare la scelta verso il **collegio dove la lista di appartenenza ha ottenuto**, in percentuale, la maggiore o minore cifra elettorale.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

La Corte costituzionale suggerisce l'esigenza di disporre di un "criterio oggettivo" che sostituisca la libera scelta del plurieletto. Criteri alternativi a quello del sorteggio possono essere 1) o il riferimento alla **cifra elettorale più elevata della lista** cui appartiene il candidato plurieletto; 2) o riferirsi al collegio del candidato con **minore cifra elettorale** tra quelli più votati negli altri collegi dove risulta plurieletto il capolista bloccato (ad es. Tizio risulta plurieletto in A1, B1, C1, dove, rispettivamente, Caio, Sempronio e Mevio hanno ottenuto, col voto di preferenza, 10 voti, 8 voti, 3 voti: il collegio dove collocare il plurieletto è quello di Mevio che ha riportato, tra i tre eletti, il minor numero di voti).

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

In linea di principio non si dovrebbe ammettere la candidatura contemporanea in più circoscrizioni. In ogni caso, dovrebbe adottarsi un criterio automatico, non attribuendo all'eletto il potere di scegliere. Ad esempio, se si seguisse il sistema delle liste bloccate, il candidato dovrebbe risultare eletto nella circoscrizione in cui la sua lista abbia ottenuto il miglior risultato percentuale; se si seguisse il sistema delle preferenze, dovrebbe risultare eletto nella circoscrizione in cui abbia ottenuto il **miglior risultato percentuale in termini di voti di preferenza**.

QUESTIONE N. 9: CRITERI ALTERNATIVI A QUELLO DEL SORTEGGIO PER I CANDIDATI PLURIELETTI

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Le “pluricandidature” non appaiono apprezzabili considerato che – come detto nella sentenza n. 1 del 2014 – contribuiscono a **non rendere chiaro** al cittadino **per chi sta votando**, visto che l’eletto potrebbe optare per un’altra circoscrizione, anche in base a indicazioni di partito. La loro eventuale presenza dovrebbe comunque essere **limitata** (può essere ragionevole il limite delle **tre circoscrizioni** previste fino al 2005) e prevedere **meccanismi automatici di opzione** per chi è eletto in più circoscrizioni. Probabilmente a suo avviso sarebbe preferibile proclamare l’elezione nella circoscrizione in cui il **candidato che segue il plurieletto ha avuto il risultato peggiore rispetto agli altri** (o detto diversamente in cui maggiore è la distanza tra il plurieletto e il candidato che immediatamente lo segue).

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

È chiaro che il criterio, indicato dalla Corte, del “sorteggio” è di tipo residuale, come previsto del resto nello stesso *Italicum*. A prima vista sembrerebbe che la soluzione più ragionevole sia quella di vincolare il capolista al collegio dove la **lista ha preso il quoziente più alto**. È in quella circoscrizione, presumibilmente, che la sua presenza ha avuto l’impatto più significativo sull’elettorato. Ma vale anche il contrario. Il capolista sceglie di essere eletto dove la lista è andata **peggio**, al fine di non penalizzare i dirigenti del partito che hanno conseguito i migliori risultati elettorali. La Corte, infatti, prevede entrambe le possibilità, anche se a mio avviso propende per la scelta a favore del collegio più debole.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

La questione sollevata dalla Corte impone al Parlamento di **riconfigurare i limiti del diritto di elettorato passivo**, individuando un criterio meno rozzo del sorteggio, quale - a mero titolo di esempio - potrebbe esser quello di imporre preventivamente al candidato di indicare l'ordine di preferenza che seguirebbe nella scelta di un seggio anziché di un altro, in caso di contemporanea elezione ad entrambi. Questo sistema varrebbe sicuramente a ridurre il fenomeno delle pluricandidature che però - la stessa Corte Costituzionale lo riconosce - non può essere completamente avulso dal sistema elettorale, a pena di vulnerare irrimediabilmente il diritto del candidato ad ampliare le proprie possibilità di essere effettivamente eletto.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Sulle pluricandidature ci sono diversi sistemi. Si dichiara favorevole all’elezione nel collegio in cui si è avuta la **più alta votazione proporzionale**.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 9: CRITERI ALTERNATIVI A QUELLO DEL SORTEGGIO PER I CANDIDATI PLURIELETTI

ROBERTO ZACCARIA, già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze

Nella motivazione della sentenza n. 52 del 2017 c'è un'esortazione molto nitida ad intervenire per esercitare la scelta tra possibili opzioni che vengono anche segnalate. Il legislatore può, nell'ambito della sua **discrezionalità**, trovare una tra le possibili formule che ancori la scelta a parametri obiettivi (esempio rapporto più alto tra i voti riportati e i votanti, o altri) che riducano quasi a zero la discrezionalità del plurieletto.

QUESTIONE N. 10: FORME E MODALITÀ PER GARANTIRE LA RAPPRESENTANZA DI GENERE

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

Per quanto riguarda il sistema della Camera, la previsione di due **candidati supplenti** per ciascun sesso potrebbe rivelarsi insufficiente qualora, ad esempio, si verificasse - dopo la presentazione delle liste - il ritiro di tre o più candidati dello stesso sesso (l'unico rimedio sarebbe quello di far ritirare altri candidati del sesso sovra rappresentato).

Inoltre occorre considerare **l'intreccio tra le diverse norme**: quelle che stabiliscono che nel complesso delle candidature circoscrizionali nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50%, con arrotondamento all'unità superiore; quelle che stabiliscono che nel numero complessivo dei candidati capolista di ciascuna circoscrizione non può esservi più del 60% di candidati dello stesso sesso, con arrotondamento all'unità prossima; e quelle che stabiliscono che i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere (requisito previsto in assenza delle preferenze, ma rimasto anche dopo la loro introduzione). Questo intreccio di norme molto rigide (e anche l'utilizzazione di termini diversi, nel primo caso "candidature", nel secondo "candidati") potrebbe comportare **problemi, anche interpretativi**, di non semplice soluzione nella composizione delle liste (anche perché vi sono collegi plurinomiali con numero dispari di candidati). Sarebbe opportuno prevedere, quantomeno, che gli **uffici elettorali**, d'intesa con i delegati di lista, abbiano un **maggior margine di operatività** nella modifica della composizione delle liste al fine del rispetto dei requisiti di genere, prima che essi debbano disporre l'esclusione di una lista dalla competizione elettorale.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Non ritiene che dalla nuova versione dell'articolo 51 della Costituzione derivi un **obbligo di normativa sulla parità di genere**. Ne deriva la legittimazione di normativa sulla parità di genere, anche perché basta ricordarsi che il nuovo testo dell'articolo 51 nasce dopo una dichiarazione di incostituzionalità della Corte costituzionale se non sbaglio, in cui la Corte affermava che occorre una norma forte per ammettere normative per così dire «discriminatorie» nel rapporto fra sessi.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Al Senato, seguendo il criterio di armonizzazione, il legislatore potrebbe introdurre **soluzioni analoghe** a quelle della Camera (doppia preferenza meglio e in collegi più ridotti, con un numero di eletti simile a quello della Camera, quote di capilista ove bloccati).

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

QUESTIONE N. 10: FORME E MODALITÀ PER GARANTIRE LA RAPPRESENTANZA DI GENERE

In forza della portata immediatamente precettiva dell'art. 51 Cost., ritiene costituzionalmente obbligato, pena una irragionevole diversità di trattamento, **l'estensione al Senato** delle disposizioni a tal fine previste dalla legge elettorale della Camera, e cioè: liste di candidati in «ordine alternato di genere»; non più del 50% dei candidati dello stesso sesso nel complesso dei candidati di ogni lista nell'intera circoscrizione regionale; non più del 60% di capolista (ove introdotti) dello stesso sesso nel complesso dei collegi della circoscrizione; doppia preferenza di genere, pena annullamento della seconda.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

Perché sia rispettato l'art.51, Cost., è necessario che le garanzie di rappresentanza di genere siano estese anche al Senato. Per una compiuta tutela della rappresentanza di genere sarebbe, inoltre, opportuna l'introduzione della **doppia preferenza di genere anche al Senato**.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

La sostanziale parità di genere nella legge 52/2015 è garantita, sia relativamente ai capolista, sia nel complesso delle candidature, sia ancora nell'espressione del voto di preferenza, con l'opzione della doppia preferenza di genere. Al Senato, invece, attualmente abbiamo un voto di preferenza (a preferenza unica), privo di disposizioni relative alla parità di genere. Sarebbe ovviamente possibile e, in linea teorica, relativamente semplice **inserire la doppia preferenza di genere anche al Senato**.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Sarebbe opportuno estendere al Senato le norme in tema di rappresentanza di genere previste per la Camera. In caso di liste bloccate sarebbe necessario garantire non solo l'alternanza uomo-donna nelle liste, ma anche l'alternanza tra i capolista uomini e donne (non solo a livello nazionale, ma anche a livello regionale). La stessa cosa varrebbe nel caso della previsione di collegi uninominali.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

La legge 52/15 prevedendo che il 60% dei capilista possano essere dell'uno o dell'altro genere non garantisce la parità di genere.

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 10: FORME E MODALITÀ PER GARANTIRE LA RAPPRESENTANZA DI GENERE

La legge che regola le elezioni della **Camera** dei deputati appronta un impianto di norme antidiscriminatorie che apprestano una **tutela molto avanzata** della parità di genere. Dall'altra parte, invece, al **Senato** abbiamo sostanzialmente l'**assenza** di norme antidiscriminatorie.

Si potrebbe provare a immaginare che allo stato attuale alcuni che rinvii del Testo unico Senato a norme del Testo unico Camera estendano l'efficacia di queste norme anche per l'elezione del Senato, in particolare, le alcune norme antidiscriminatorie previste per l'elezione della Camera (gli articoli 9 e 27 del Testo unico Senato). L'uno rinvia alle norme che riguardano le modalità di composizione delle liste, l'altro alle modalità di esercizio del diritto di voto. Non si può, però, nascondere che si tratta di un percorso interpretativo piuttosto audace.

Quanto alla **composizione delle liste**, ci sono senza dubbio alcuni problemi a trasportare alcune norme antidiscriminatorie dalla Camera al Senato, innanzitutto quella che insiste sui capilista, evidentemente, perché assenti al Senato. Aggiungo anche quella che prevede l'alternanza di genere, perché il Testo unico della Camera parla espressamente di collegi plurinominali, il che rende ciò impossibile. Forse si potrebbe ipotizzare, invece, di recuperare la norma che richiede il 50-50 nel complesso delle candidature circoscrizionali.

Ancora, l'articolo 27 rinvia, invece, alle **modalità di esercizio di voto**. Ritenere questo lo strumento attraverso il quale asserire già oggi operante anche per l'elezione del Senato il doppio voto di preferenza è operazione interpretativa sicuramente difficoltosa. In questo momento la scheda elettorale del Senato è impreparata a ospitare preferenze. Su questo punto è preferibile che il Parlamento dia **esplicita attuazione al principio di parità** nell'ambito delle Assemblee rappresentative anche al **Senato**, perché in questo momento ci troviamo di fronte a un'asimmetrica attuazione del principio costituzionale inaccettabile.

Per quanto riguarda le norme previste dall'Italicum, l'aspetto più interessante riguarda la norma che impone il rispetto di una determinata **proporzione di genere nel complesso delle candidature** dei capolista nell'ambito di ciascuna circoscrizione. In effetti, il combinarsi di questa norma assieme a quella che consente le **pluricandidature** potrebbe produrre un'elusione della norma. Se un partito candida o pluricandida una donna in più collegi o all'interno della stessa circoscrizione o in altre circoscrizioni, da un punto di vista formale la norma antidiscriminatoria è rispettata, ma da un punto di vista sostanziale il **rischio di elusione** è dietro l'angolo. Nel momento in cui si determina il collegio di elezione, è evidente che sia alto e forte il rischio che i candidati che potenzialmente possono subentrare al seggio lasciato scoperto dal cambiato capolista siano uomini. Probabilmente, per superare il problema occorrerebbe prevedere un ripensamento o un ridimensionamento in sé dell'istituto della pluricandidatura.

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Le norme sulla rappresentanza di genere devono essere introdotte anche nella legge elettorale del **Senato**, in quanto assenti. Quanto a quelle contenute nella legge della **Camera**, appaiono **troppo rigide** e tali da poter creare problemi interpretativi anche per la previsione di collegi plurinominali con numero dispari di candidati.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

La questione della rappresentanza di genere non può essere elusa, perché altrimenti qualunque sistema elettorale (ivi compreso quello attualmente vigente per il **Senato**) sarebbe **illegittimo** per violazione dell'art. 51 Cost. Le possibili soluzioni, però, dipendono dal tipo di sistema elettorale che il legislatore definisce (sarebbero diversissime in sistemi proporzionali o maggioritari; con o senza premio, etc.). A suo avviso è preferibile un meccanismo che agisca sulla **disciplina delle candidature** e non su ipotetiche quote (la rappresentanza politica è universale e la quota mette in discussione proprio la sua universalità).

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

QUESTIONE N. 10: FORME E MODALITÀ PER GARANTIRE LA RAPPRESENTANZA DI GENERE

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

La legge attualmente in vigore contempla uno strumentario già di per sé sufficiente, non richiedendo ulteriori sviluppi.

Ad ogni modo, là dove si intendesse procedere in una direzione diversa, occorre tener conto della costante giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui non “possono essere legittimamente introdotte nell’ordinamento misure che «non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi»” (sentt. nn. 4 del 2010 e 422 del 1995). Le eventuali prescrizioni introdotte dal legislatore **non possono comprimere o condizionare nel merito le scelte dell’elettore**, ma possono, al più, fissare criteri direttivi.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

La disciplina della rappresentanza di genere, così come prevista dalla legge n. 52/2015 è conforme alla giurisprudenza della Corte costituzionale intervenuta, in materia, sulle leggi elettorali regionali. È invece necessario **estendere** tale tutela anche **alla legge elettorale per il Senato**.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

Nell’ambito delle formule elettorali proporzionali la soluzione costituzionale più solida è la **doppia preferenza di genere**. Si potrebbe prevedere che i **capilista** siano paritariamente uomini e donne.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

In base alla giurisprudenza della Corte costituzionale è possibile imporre “quote” di genere nelle **liste** che si presentano o prevedere, nel caso di voti di preferenza, la **doppia preferenza di genere**.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Deve considerarsi anzitutto la necessità di rispettare l’art. 51 della Costituzione che – dopo la revisione di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2003 – prevede che la Repubblica «promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Si tratta di una norma che parte della dottrina ritiene **prescrittiva**, con il rischio d’incostituzionalità di leggi che non contemplino meccanismi per promuovere le pari opportunità, mentre altra parte della dottrina la ritiene meramente **permissiva**, anche in considerazione del fatto che essa è stata introdotta al fine di superare la dichiarazione d’incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza formale tra i sessi pronunciata dalla Corte costituzionale con la (discutibile e discussa) sentenza n. 422 del 1995. In ogni caso, diversi elementi dovrebbero indurre a prevedere meccanismi per tutelare le pari opportunità. Naturalmente, le **concrete modalità** attraverso le quali questa promozione può avvenire dipendono dal **sistema elettorale prescelto**.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

QUESTIONE N. 10: FORME E MODALITÀ PER GARANTIRE LA RAPPRESENTANZA DI GENERE

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

L'orientamento prevalso a livello di legislazione elettorale è quello di prevedere che in una lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in una proporzione superiore ai **due terzi**. Sembra, a suo avviso, un criterio ragionevole, anche se, in generale, condivide, sul punto, la posizione espressa in più occasioni dall'on Emma Bonino, in merito all'inutilità e anche a una certa offensività del sistema delle "quote". Sempre con riferimento alla posizione dell'on. Bonino, ritengo che potrebbe essere utile esplorare la via dell'istituzione di una **Autorità di garanzia**, che vigili sull'applicazione dei principi costituzionali di pari opportunità e di parità tra i sessi. Attraverso di essa, vi si dispiegherebbe una effettiva positive action (di cui al disposto del comma 1 secondo periodo dell'art. 51 Cost.), per far sì che l'attività dei partiti politici, a ogni livello di governo, si muova nel perimetro disegnato dalla Costituzione in materia di parità tra i sessi (articoli 2, 3, 37, 48, 51, 117 comma 1).

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

La questione della doppia preferenza di genere, per esempio nei comuni, non ha sempre dato buona prova di sé. In alcuni casi, la preferenza femminile si insedia a fronte di preferenze maschili plurime, riuscendo ad avere un vantaggio elettorale agli occhi degli elettori non particolarmente corretto. Bisognerebbe evitare che, se **preferenza di genere** dovrà essere – sarà bene che sia così – si faccia in modo di non stravolgere, di non usare al contrario quest'importante tipo di meccanismo, che pure è uno dei più importanti valori costituzionali.

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

I due sistemi di Camera e Senato oggi risultano diversi. Indubbiamente il minimo che si possa fare è quello di **armonizzarli modificando il sistema delle preferenze al Senato**. Naturalmente il problema dovrebbe essere rivisitato nel caso in cui la nuova legge elettorale dia vita a collegi uninominali. In questo caso il problema dovrebbe essere affrontato "a monte" con il sistema delle primarie o dei vincoli precisi a carico di coloro che formano le liste, in attuazione dell'art. 51 Cost..

QUESTIONE N. 11: CONFIGURABILITÀ DI UN SISTEMA ELETTORALE CON COLLEGI UNINOMINALI

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

La Corte affronta la questione in modo esplicito esprimendosi per la **compatibilità** di un sistema basato su collegi uninominali maggioritari con la propria giurisprudenza. Possono essere diverse, ovviamente le valutazioni sul piano della **opportunità politica**.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Il **sistema Mattarellum** sicuramente è compatibile con la sentenza della Corte. Il problema è quello del rendimento del Mattarellum nell'attuale sistema politico.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

La sentenza n. 35 affronta in senso positivo la questione; tuttavia un sistema a collegi uninominali può produrre un risultato efficace solo se nella maggior parte dei collegi sono in testa i medesimi due partiti. Altrimenti occorre, come in Francia, fare precedere l'elezione nazionale diretta del Presidente a quella nei **collegi**: la prima elezione struttura nazionalmente la successiva competizione nei collegi di modo che l'elettore sceglie non solo il candidato ma anche se supportare il Presidente con una maggioranza coerente in Assemblea.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

Non ritiene che la più volte evidenziata "esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto", giacché "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" (9.2 cons. dir.) possa giustificare la conclusione estrema per cui un sistema elettorale maggioritario, *pluraliy* (come adottato nella più antica democrazia parlamentare) o *majoriry* che sia, sollevi problemi d'incostituzionalità.

Del resto, già nella sentenza n. 1/2014 la Corte aveva affermato che il **sistema proporzionale**, seppur preferito dal costituente, non fosse l'unico compatibile con la Costituzione, negando che l'eguaglianza del voto "in partenza" si dovesse estendere "in uscita" al risultato elettorale (3.1 cons. dir. e sentenze ivi richiamate). E del resto, nella sentenza n. 35/2017 la Corte fa riferimento più volte ai collegi uninominali maggioritari, senza censurarli.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 11: CONFIGURABILITÀ DI UN SISTEMA ELETTORALE CON COLLEGI UNINOMINALI

Non sarebbe un problema se il Parlamento scegliesse **modelli puri**, ossia tornasse a un sistema maggioritario uninominale all'inglese, a un maggioritario a doppio turno, a un proporzionale alla tedesca con una clausola di sbarramento, o anche al Mattarellum, sistema ampiamente sdoganato alla luce non solo della giurisprudenza costituzionale, ma anche della prassi.

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

Non è rintracciabile nella giurisprudenza della Corte Costituzionale alcuna controindicazione. Nel sistema per collegi uninominali, anzi, non si ravvisano le distorsioni proprie dei premi di maggioranza e la Corte non ha mai affermato che la Costituzione imponga **formule proporzionali**.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

Non ravvede **alcun problema** circa l'introduzione di un sistema maggioritario con collegi uninominali. Né è ipotizzabile che la Corte bocci in assoluto l'impiego di un sistema elettorale utilizzato da secoli, in numerose democrazie consolidate. Come è noto, i sistemi maggioritari implicano una sovrarappresentazione anche elevata delle liste più forti, ma dato che la competizione avviene a livello di collegio e che il seggio in palio nei singoli collegi è uno solo, non si pone il problema della proporzionalità degli esiti su base nazionale.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

I collegi uninominali sono compatibili con la giurisprudenza della Corte costituzionale, anche se "meno vicini" all'idea proporzionale del legislatore costituente. **Non sarebbero compatibili qualora fosse previsto contemporaneamente un premio di maggioranza**, a causa dell'effetto distorsivo risultante.

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

Rinvia alla sentenza della Corte (punto 10.1 e 9.1.)

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

E' favorevole ad un **sistema misto**, 50% uninominale e 50% proporzionale, su modello del sistema tedesco. Altrimenti, sistema dei collegi.

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

QUESTIONE N. 11: CONFIGURABILITÀ DI UN SISTEMA ELETTORALE CON COLLEGI UNINOMINALI

I sistemi elettorali maggioritari sono ammissibili per la giurisprudenza costituzionale. Si tratta di sistemi nei quali è insita una **compressione della rappresentanza** e per i quali rimane aperto il discorso sulla loro **idoneità a generare governabilità** in una situazione di estrema frammentazione partitica.

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Non ravvisa alcun problema di legittimità costituzionale sul punto. La Corte ha chiarito, infatti, che le illegittimità che è andata via via ravvisando nella nostra legislazione elettorale politica si legavano all'incoerenza fra la scelta di fondo in favore di un sistema proporzionale e i suoi concreti svolgimenti operativi. Un sistema maggioritario uninominale, di per sé, **non sarebbe incostituzionale**.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Sul punto, non dubita circa la possibilità di adottare un sistema per collegi uninominali maggioritari. La Corte, nella sentenza n. 1 del 2014, ha infatti affermato che la Carta ha affidato al **legislatore ordinario la scelta della formula elettorale**: in questo ambito, 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” (sentenze nn. 1 del 2014, 242 del 2012, 107 del 1996).

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

Sebbene la Corte Costituzionale evidenzi un **indirizzo più favorevole al sistema proporzionale**, in quanto più rispettoso della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione vigente (si pensi all'art. 72, co. 3), si ritiene compatibile con la giurisprudenza costituzionale anche il sistema maggioritario articolato in **collegi uninominali, purché di ridotte dimensioni** e che consentano all'eletto un'ampia rappresentatività (punto 9.2 della sentenza n. 35/2017).

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

La giurisprudenza costituzionale (sentenze. nn. 1/2014 e 35/2017) riguarda una formula proporzionale (con premio di maggioranza). E', quindi, perfettamente compatibile con collegi uninominali a uno (come il cd. Mattarellum) o a due turni.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Il sistema dei collegi uninominali – specie se si preveda l'elezione col 50% dei voti o con secondo turno, meglio se “aperto” (alla francese) – appare **compatibile con la Costituzione**. Sarebbe opportuno tuttavia prevedere, tenendo conto del nostro sistema politico, una quota di seggi attribuita su base proporzionale per evitare che

QUESTIONE N. 11: CONFIGURABILITÀ DI UN SISTEMA ELETTORALE CON COLLEGI UNINOMINALI

forze politiche di minoranza (anche consistente) in tutto il paese possano risultare del tutto escluse dal Parlamento.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Appare indubbia la **compatibilità** di collegi uninominali con la giurisprudenza costituzionale. La Corte menziona i collegi sia nella sentenza n. 1 del 2014, per specificare come il candidato bloccato in questi previsti nulla abbia a che vedere con le lunghe liste di candidati bloccati che determinano, anche da questo punto di vista, l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, sia nella sentenza n. 35 del 2017, per differenziare il ballottaggio incostituzionale per un premio unico nazionale attributivo di decine di seggi dal doppio turno di collegio uninominale, con il quale si attribuisce, appunto, un solo seggio.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Dalla giurisprudenza della Corte **non si evincono elementi contrari** al collegio uninominale (a titolo puramente esemplificativo, le ordinanze di ammissibilità sui referendum per l'abrogazione della quota proporzionale del Mattarellum, proposti dai radicali e da Segni-Di Pietro tra il 1999 e il 2000).

In particolare, la Corte ha di recente insistito su due principi, dalla cui combinazione risulta la piena legittimità dei collegi uninominali: la discrezionalità del Legislatore in materia elettorale; la legittimità di liste bloccate, purché corte, in quanto il numero limitato delle candidature per ciascuna lista (a maggior ragione se tale numero coincide con l'unità) è idoneo a garantire il rapporto tra eletto ed elettore.

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Un sistema con **proporzionale al 50 per cento**, abbastanza simile al sistema tedesco, sarebbe utile a radicare la politica e a legittimarla e potrebbe essere anche uno strumento per il consolidamento di soggetti politici su base nazionale.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

Nella sentenza n. 35 si nota un certo sfavore per un tentativo di incanalare troppo il sistema partitico verso scelte predeterminate in forza dei premi di maggioranza. In verità, un'analisi anche solo superficiale della sentenza **non pare evidenziare elementi di disfavore** nei confronti del collegio uninominale maggioritario. Certo, poi bisognerà molto ragionare sulla configurazione dei collegi uninominali, che dovrebbero essere relativamente piccoli e disegnati da una commissione imparziale. Evidentemente, il rischio di quello che gli americani chiamano *gerrymandering* è sempre dietro l'angolo quando si disegnano i collegi. Dal punto di vista costituzionale

QUESTIONE N. 11: CONFIGURABILITÀ DI UN SISTEMA ELETTORALE CON COLLEGI UNINOMINALI

è anche percorribile anche il primo sistema maggioritario, entrato in vigore dopo il referendum del 1992, il cosiddetto *Mattarellum*.

ROBERTO ZACCARIA, già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze

È del tutto pacifico che il **legislatore possa introdurre**, nella sua discrezionalità, collegi uninominali, come già fatto in passato. Non condivide la perplessità di chi si domanda se le leggi Mattarella oggi non porrebbero qualche problema, alla luce del principio di rappresentatività (prevedendo sistemi elettorali per $\frac{3}{4}$ maggioritari su collegi uninominali).

QUESTIONE N. 12: LEGITTIMITÀ DI UN SISTEMA BASATO SU COLLEGI UNINOMINALI CON PREMIO DI MAGGIORANZA/GOVERNABILITÀ

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

La questione **non è affrontata** dalla **Corte** costituzionale. Anche se la Corte considera l'uguaglianza del voto in uscita come parametro solo per sistemi proporzionali, deve essere valutata con **molta cautela** l'ipotesi di sovrapporre l'attribuzione di un premio di maggioranza o governabilità ad un sistema già basato su collegi uninominali maggioritari.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

Ritiene **incoerente** sommare collegi maggioritari uninominali e premio di maggioranza, al di là degli esiti estremamente difficili da comprendere.

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

L'eventuale innesto di un premio come "clausola di salvaguardia maggioritaria" **non sembra irragionevolmente lesivo** dell'uguaglianza del voto.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

Gli effetti ipermaggioritari che potrebbero derivare dalla somma tra maggioritario a turno unico e premio di maggioranza sarebbero tali da poter seriamente **alterare** l'esigenza di rappresentatività, subordinandola a quella di governabilità. Gli effetti ipermaggioritari, quindi, andrebbero contenuti nel senso che il premio di maggioranza andrebbe attribuito solo ai fini del raggiungimento di una **quota predeterminata di seggi**, come il 54%, qualora essa non fosse già ottenuta (ed eventualmente superata) in sede di aggiudicazione dei **collegi uninominali**.

In tale prospettiva, rileva come la soluzione più ragionevole appaia ancora quella prevista dalla legge elettorale Mattarella del 1993.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 12: LEGITTIMITÀ DI UN SISTEMA BASATO SU COLLEGI UNINOMINALI CON PREMIO DI MAGGIORANZA/GOVERNABILITÀ

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

Osserva che i premi, in genere, sono coerenti con sistemi proporzionali, e non con formule maggioritarie. **Non sembra**, tuttavia, che la giurisprudenza della Corte **precluda** questa formula, purché i premi siano proporzionati e non distorsivi, secondo i test di proporzionalità già applicati al c.d. Porcellum e al c.d. Italicum.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

È un'ipotesi più "ardita" che potrebbe sollevare qualche dubbio di costituzionalità. Forse un'ipotesi "poco rischiosa" potrebbe essere quella per cui si stabilisca un **premio fisso** e non particolarmente ricco in termini di seggi aggiuntivi, ad esempio pari al massimo al 10% dei seggi (62 seggi alla Camera e 31 al Senato). Oppure, in alternativa, optare per un sistema misto – tipo Mattarellum o modello tedesco – che preveda premi di governabilità nella quota proporzionale

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

Rileva un problema di **ragionevolezza** in quanto si tratta di un **premio sul premio**, ossia di un premio nazionale sull'effetto maggioritario del collegio uninominale.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Non risulta che dalla giurisprudenza della Corte si possano trarre indicazioni precise sul punto. Si deve tener conto che il sistema uninominale maggioritario determina di per sé una sorta di "premio implicito" e che quindi prevedere un premio aggiuntivo potrebbe essere ritenuto **irragionevolmente lesivo della rappresentatività** delle assemblee e dell'**uguaglianza del voto**.

QUESTIONE N. 12: LEGITTIMITÀ DI UN SISTEMA BASATO SU COLLEGI UNINOMINALI CON PREMIO DI MAGGIORANZA/GOVERNABILITÀ

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

È **dubbia** la legittimità. I **premi elettorali**, infatti, sono logicamente collegati ai **sistemi a base proporzionale**, perché quelli a base maggioritaria hanno già nella propria struttura la tensione alla produzione di una maggioranza. **Innestare** un premio di maggioranza su un sistema maggioritario sembra contraddire la sua logica e determinare un'eccessiva compressione della rappresentatività del Parlamento (nella sentenza n. 35 del 2017, la Corte ha affermato che il sistema elettorale è destinato, "**primariamente**", ad "assicurare il valore costituzionale della **rappresentatività**").

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

Il concetto di rappresentanza su cui insiste la Corte costituzionale, soprattutto nella sentenza n. 35 del 2017, va considerato a seconda del sistema che si adotta: le considerazioni che fa la Corte sulla rappresentanza sono strettamente connesse alla proporzionalità e alla disproportionalità degli **elementi maggioritari** dell'oggetto del giudizio, che era la legge n. 52 del 2015, ma il concetto di **rappresentanza** è profondamente diverso se il sistema elettorale è maggioritario o se il sistema elettorale è proporzionale o proporzionale corretto. Nel **sistema proporzionale** la rappresentanza viene fatta a fette, sostanzialmente e va rapportata alle singole quote di consenso che ogni lista ottiene. Si tende verso una rappresentanza che è lo specchio della nazione. Nel sistema maggioritario questo concetto salta completamente, perché il **sistema maggioritario** rappresenta solo chi vince e chi vince governa. Quindi, si dice che rappresenta solo chi governa, non chi fa opposizione e non chi perde le elezioni. Il concetto di rappresentanza ha una piega completamente diversa

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

La scelta di combinare un sistema per collegi uninominali maggioritari con il congegno del premio di maggioranza o governabilità genererebbe probabilmente un **esito incostituzionale**. Occorre infatti considerare che già l'uninominalità, per sua natura, produce un effetto distorsivo del voto popolare, in senso pro-maggioritario; se ad esso si aggiungesse, poi, anche il premio di maggioranza, si avrebbe una **valorizzazione eccessiva, e sbilanciata, della governabilità a scapito della rappresentatività**.

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

Si ritiene maggiormente compatibile la previsione di un **premio di governabilità** (alla lista o coalizione che ottiene il 50% + 1 dei voti validi); ciò in quanto tale sistema ha lo scopo di rafforzare una maggioranza già esistente (e quindi conforme alla volontà popolare) e che avrebbe, così, un debole impatto sul principio rappresentativo. Il premio di maggioranza, tuttavia, sebbene legittimato dalla Corte (purché non sovradimensionato rispetto alla volontà degli elettori) "costruisce" una maggioranza che non c'è. Resta il problema cruciale del computo del premio di maggioranza, che si articola nell'alternativa tra la "traslazione" di seggi già assegnati alle minoranze in sede di ripartizione e lo scorporo dal numero dei seggi da assegnare e la successiva attribuzione della quota premiale alla lista più suffragata.

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

Un sistema elettorale maggioritario non implicherebbe la necessità di introdurre meccanismi premiali, i quali, anzi, sarebbero inattribuibili e permetterebbero di ottenere, presumibilmente, maggioranze omogenee in quanto si dovrebbe privilegiare una polarizzazione delle forze politiche per la selezione delle candidature (soprattutto nel maggioritario puro), ma impedirebbe di introdurre il meccanismo dei capilista bloccati. L'unico inconveniente è che i partiti potrebbero dopo le elezioni, rompere il patto di governo e decidere di non appoggiare più la maggioranza ritirando la propria delegazione anche se eletta con il concorso degli altri partiti che avevano formato la coalizione. Questo rischio non è evitabile da specifiche clausole che rischierebbero di violare il divieto di mandato imperativo di cui all'art.67 della Cost.

QUESTIONE N. 12: LEGITTIMITÀ DI UN SISTEMA BASATO SU COLLEGI UNINOMINALI CON PREMIO DI MAGGIORANZA/GOVERNABILITÀ

ANDREA MORRONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*

Una soluzione perfettamente compatibile con la giurisprudenza costituzionale potrebbe essere quella diretta a recuperare una proposta del prof. Augusto Barbera che suggeriva di modificare la distribuzione dei seggi previsti dalle “leggi Mattarella” (75% collegi uninominali e 25% quota proporzionale) in questo senso: 1) **abolire lo scorporo** e impedire le **liste civetta**; 2) utilizzare il **25% dei seggi** della quota proporzionale come premio di maggioranza eventuale e variabile, attingendo da quella quota un numero di seggi necessario per assicurare alla lista o alla coalizione di liste più votata la maggioranza assoluta dei componenti nelle due camere, e usando la (eventuale) quota residua per assicurare una sorta di “diritto di tribuna” per i partiti più piccoli. Si potrebbe anche stabilire il rapporto proporzionale tra premio di maggioranza e diritto di tribuna (15% e 10% ad esempio).

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Si veda risposta alla questione precedente.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Lo stesso riferimento alla “correzione” di un sistema maggioritario suona bizzarro. Il sistema maggioritario, infatti, è di per sé volto a perseguire quell'interesse della stabilità di governo, al quale la Consulta riconosce rango costituzionale. Questo avviene già a prezzo di una “**sovra rappresentazione**” di alcune forze politiche rispetto ad altre che si realizza, però, in modo coerente rispetto al sistema (in effetti la Corte censurando rispetto al sistema proporzionale corretto in modo irragionevole dal premio proprio un difetto di coerenza) e collegio per collegio. L'aggiungere al maggioritario il premio di maggioranza rischierebbe fortemente di risultare **viziato per irragionevolezza**, considerato che la “correzione” sarebbe volta a raggiungere un obiettivo che già il sistema di base mira a perseguire (seppure collegio per collegio e non direttamente sul piano nazionale), sia soprattutto per la **sovrarappresentazione** che determinerebbe in capo alla forza politica già prevalente nel voto di collegio.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

Se il riferimento è ad un sistema ispirato a quello utilizzato in passato per le elezioni provinciali non vede particolari problemi. Ritiene possa essere compatibile con la giurisprudenza in materia. I principi in gioco paiono essere i seguenti: a) possibilità per l'elettore di individuare/identificare il candidato; b) bilanciamento tra rappresentatività e governabilità (quindi, distorsione maggioritaria ragionevole). Ritiene che un sistema di tal genere, peraltro già testato, sia pure a livello provinciale, e con gli opportuni adeguamenti (soglie differenziate, premio), non presenti problemi di legittimità costituzionale. Ci sarebbero, semmai, da definire il premio di maggioranza, l'eventuale accesso al ballottaggio e le soglie, in coerenza con i principi sopra richiamati. Analogamente, non vede motivi di particolare criticità nella previsione di un sistema misto, con collegi uninominali e voto di lista, che preveda anche un premio di maggioranza o di governabilità. **È ovvio** che in qualsiasi sistema che preveda un mix tra **collegi uninominali e liste bloccate, al vincitore del collegio va assicurata in ogni caso l'elezione**, anche se appartiene a un partito che non consegue alcuna significativa percentuale di consensi a livello nazionale. Ragion per cui, l'eventuale attribuzione di un **premio di maggioranza** deve essere disciplinata in modo tale da garantire in ogni caso l'elezione a chiunque sia stato eletto in un singolo collegio, indipendentemente dal *performance* avuta dal suo partito di appartenenza. Questa crede che sia una difficoltà di non poco conto.

QUESTIONE N. 12: LEGITTIMITÀ DI UN SISTEMA BASATO SU COLLEGI UNINOMINALI CON PREMIO DI MAGGIORANZA/GOVERNABILITÀ

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

Ove il Parlamento decidesse di non ripetere puramente e semplicemente lo schema elettorale proporzionale in vigore prima del 1992, si potrebbe immaginare – in alternativa ad un sistema di collegi uninominali maggioritari – quello che preveda un premio di maggioranza da attribuire a coalizioni di partiti, a condizione che **raggiungano le percentuali di voti** già richiamate in precedenza.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Ritiene che la giurisprudenza costituzionale non consenta di **correggere** l'impianto maggioritario con un ulteriore strumento maggioritario, per l'eccesso di distorsione che questo ovviamente procurerebbe.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

La valutazione è più **delicata** in ordine alla compatibilità tra collegi uninominali, che normalmente costituiscono gli elementi base per l'adozione di sistemi maggioritari, e premio di maggioranza o governabilità. I due sistemi sembrano oggettivamente incompatibili, dato che i collegi uninominali già incidono sulla rappresentatività in virtù del sistema prescelto. Quindi esprime una contrarietà nel caso di un sistema tipo Mattarella o Francese. Il discorso si porrebbe ovviamente in termini diversi se il sistema avesse un impianto proporzionale ed il collegio non premiasse automaticamente il vincente ma costituisse solo un'alternativa alla scelta del candidato. In questo secondo caso un piccolo premio di maggioranza o di governabilità può essere ragionevole.

QUESTIONE N. 13: SISTEMA PER L'ELEZIONE DEL TAA ALLA CAMERA (COME DEFINITO DALLA LEGGE 52/2015)
E MODALITÀ DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

In merito occorre considerare che un sistema basato sui **collegi uninominali** permane per l'elezione del **Senato**. Viene così a cadere la ragione (il superamento del bicameralismo paritario) che aveva indotto il legislatore ad introdurre un sistema basato sui collegi uninominali per la Camera, al fine del rispetto della misura 111 del cosiddetto Pacchetto a favore delle popolazioni altoatesine, concordato con l'Austria.

Dato che i voti espressi direttamente sui nomi dei candidati nei collegi uninominali, anziché sul contrassegno di una delle liste collegate, non sono computati ai fini del raggiungimento della soglia di sbarramento, oltre che della soglia del 40% per l'attribuzione del premio, sarebbe opportuno un **ripensamento** di questa scelta per la Camera, prevedendo anche per il TAA un sistema basato sui **collegi plurinominali** (uno per ciascuna provincia o, al limite, anche uno solo)

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

La sentenza non pone problemi in questo senso. Caso mai si tratta solo di **opportunità politica**, dato che l'attuale sistema per la Camera era stato pensato nell'ipotesi di **una sola Camera con rapporto fiduciario**.

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 13: SISTEMA PER L'ELEZIONE DEL TAA ALLA CAMERA (COME DEFINITO DALLA LEGGE 52/2015)
E MODALITÀ DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

Si tratta di un sistema elettorale disomogeneo rispetto a quello nazionale che produce **effetti distorsivi della rappresentatività**, nella misura in cui finisce per premiare il partito di maggioranza relativa, con l'assegnazione ad esso di tutti i seggi in palio. Il profilo di conflitto con i principi della rappresentatività e dell'uguaglianza del voto, enunciati dalla Consulta come parametri di costituzionalità del sistema elettorale, è evidente. Appare inoltre indispensabile introdurre dei correttivi.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

I sistemi maggioritari con collegi uninominali possono essere, in linea teorica, **una buona tutela**, nel senso che i partiti politici maggiormente rappresentativi delle minoranze linguistiche possono ottenere potenzialmente tutti i seggi in palio avendo la maggioranza relativa in ogni collegio. È evidente che, qualora i rapporti di forza tra i partiti dovesse veder prevalere altre liste, quella rappresentanza verrebbe meno del tutto, data la caratteristica *"winner takes all"* dei sistemi maggioritari. In quel caso, si potrebbe optare per un sistema proporzionale con collegi plurinominali anche in TAA (non in Valle d'Aosta per ragioni demografiche), per garantire almeno il "diritto di tribuna" alle liste rappresentative delle minoranze linguistiche. In linea di massima, tale tutela si può garantire anche con un sistema maggioritario, ad esempio riservando ex lege a quelle liste almeno 1 seggio per collegio nei due collegi plurinominali del Trentino Alto Adige.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

Lo *status* di specialità riservata al TAA, anche nel sistema elettorale **non è giustificata da esigenze di tutela** delle minoranze linguistiche attraverso l'esclusivo mezzo dei collegi uninominali.

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

QUESTIONE N. 13: SISTEMA PER L'ELEZIONE DEL TAA ALLA CAMERA (COME DEFINITO DALLA LEGGE 52/2015) E MODALITÀ DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

Il sistema previsto dalla legge n.52 per la Camera era stato delineato nell'ipotesi di una sola Camera con rapporto fiduciario. Appare quindi opportuno prevedere anche per il Trentino-Alto Adige un **sistema con collegi plurinominali**.

MASSIMO LUCIANI, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»

La disciplina elettorale dell'assegnazione dei seggi nel TAA è stata sospettata, da una delle ordinanze che hanno introdotto il giudizio definito dalla sent. Corte Cost., n. 35 del 2017, essenzialmente perché condizionerebbe il risultato elettorale nazionale delle singole liste al loro apparentamento a candidati presentatisi nei collegi uninominali del TAA. La corte ha dichiarato la **questione inammissibile**, ma ha fatto intendere che probabilmente l'avrebbe dichiarata infondata, se l'avesse scrutinata nel merito, perché tutte le liste nazionali hanno "in linea teorica, la possibilità di apparentarsi con i candidati nei collegi uninominali" del TAA.

STELIO MANGIAMELI, Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo

FRANCESCO SAVERIO MARINI, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Tali previsioni, con riguardo alla Regione Trentino, non vanno in effetti esenti da **dubbi di legittimità costituzionale**. La criticità nasce anzitutto dalla **irragionevole disomogeneità** del sistema elettorale trentino rispetto a quello nazionale. La ratio di tutelare le minoranze linguistiche o etniche, infatti, non implica, né impone la scelta di un sistema tendenzialmente uninominale in Trentino, con un'esigua parte proporzionale ripartita su base regionale. La scelta per l'uninominalità, peraltro, non è prospettata come necessaria neppure dagli esponenti delle minoranze (in particolare, dall'SVP), che ad esso non alludono in alcun modo, nella misura 111 del Pacchetto di leggi sull'Alto Adige. Oltretutto irragionevole, tale sistema non raggiunge neppure lo scopo per il quale è congegnato.

Un possibile rimedio legislativo potrebbe scorgersi **nell'omogeneizzazione del sistema trentino rispetto al modello nazionale, limitandosi ad introdurre qualche meccanismo di tutela**, quale ad esempio la riserva di una percentuale di seggi alle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute.

AGOSTINO MEALE, Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari

Il sistema elettorale del Trentino Alto Adige, venuto meno il ballottaggio al secondo turno, non è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte, anche per la rilevata non corretta prospettazione della questione di legittimità da parte del Giudice remittente. Si potrebbe, comunque, **estendere** anche alla circoscrizione in esame **lo stesso sistema elettorale vigente**, garantendo la doverosa tutela della minoranza di lingua tedesca con la previsione della soglia del 20% prevista per le liste collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute.

LUIGI MELICA, Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento

ANDREA MORRONE, Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna

QUESTIONE N. 13: SISTEMA PER L'ELEZIONE DEL TAA ALLA CAMERA (COME DEFINITO DALLA LEGGE 52/2015)
E MODALITÀ DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

Non ravvisa particolari problemi nella disciplina vigente.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

Di per sé **non è precluso** che il sistema elettorale per il Trentino-Alto Adige sia differenziato, al fine di rispettare il principio di rappresentanza delle minoranze linguistiche.

ANDREA PERTICI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*

Pur a fronte della necessaria tutela delle **minoranze linguistiche**, quali minoranze permanenti, anche nella sede della massima rappresentanza politica, il sistema deve **discostarsi il meno possibile** rispetto a quanto previsto per l'elezione dei deputati e dei senatori nelle altre circoscrizioni.

GUIDO RAFFAELE RODIO, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari*

CIRO SBAILÒ, *Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

La Corte Costituzionale **ha salvato** la previsione degli otto collegi uninominali – quattro per Alto Adige e quattro per il Trentino – mentre il sistema proporzionale assicurerà l'elezione di altri tre deputati..

FEDERICO TEDESCHINI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

La *ratio* di tutelare le minoranze linguistiche o etniche non implica, né impone, la scelta di un sistema tendenzialmente uninominale in Trentino, con un'esigua parte proporzionale ripartita su base regionale. L'effetto di tale sistema comporta infatti che una larga fetta di elettori finisca per non essere affatto rappresentata, in quanto non riesce ad esprimere nessun parlamentare né nei collegi uninominali, né in quelli proporzionali. Il numero esiguo di seggi attribuiti col metodo proporzionale e senza nemmeno un meccanismo di recupero produce così l'effetto che il **partito di maggioranza relativa** nella Regione riesca ad ottenere tutti i seggi assegnati, con un'eccessiva alterazione della rappresentatività.

I possibili rimedi rispetto agli inevitabili dubbi di costituzionalità di un tale sistema sono di triplice ordine: a) il rimedio legislativo; b) il rimedio dell'incidente di costituzionalità (azione di accertamento); c) un eventuale ricorso alla Corte di Strasburgo per violazione del principio di libere elezioni. Quanto al rimedio legislativo si potrebbe omogeneizzare il sistema trentino rispetto al modello nazionale, limitandosi ad introdurre qualche meccanismo di tutela delle minoranze linguistiche. In altri termini i due principi - di tutela delle minoranze linguistiche e di omogeneità intrinseca della legge elettorale - dovrebbero essere bilanciati con l'introduzione di un idoneo correttivo al fine di evitare un pronunciamento negativo del Giudice sovranazionale.

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

QUESTIONE N. 13: SISTEMA PER L'ELEZIONE DEL TAA ALLA CAMERA (COME DEFINITO DALLA LEGGE 52/2015)
E MODALITÀ DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione perché formulata in termini “incomprensibili” ma il sistema elettorale per il TAA presenta profili di possibile incostituzionalità nella parte relativa alla ripartizione dei tre seggi con metodo proporzionale perché la l. 52/2015 **non tiene in alcun conto** l'andamento del voto nella circoscrizione.

QUESTIONE N. 14: POSSIBILI MODALITÀ PER MIGLIORARE I CONTROLLI SULLA REGOLARITÀ DEL VOTO

FELICE BESOSTRI, *Esperto della materia*

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto della materia*

L'aspetto da considerare è soprattutto quello dello **spoglio** e della **verbalizzazione** che, anziché essere effettuati scheda per scheda, vengono troppo spesso effettuati con la procedura c.d. "per mucchietti". Al riguardo occorre prevedere **controlli e sanzioni più specifici e adeguati** (a maggior ragione in presenza del voto di preferenza). Per questo e altri aspetti del procedimento è bene avvalersi della **consulenza del servizio elettorale del Ministero dell'Interno**.

BENIAMINO CARAVITA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

STEFANO CECCANTI, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*

ALESSANDRO CHIARAMONTE, *Ordinario di scienza politica presso l'Università degli Studi di Firenze*

SALVATORE CURRERI, *Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna «Kore»*

E' sua radicata e profonda convinzione che, perché il voto sia veramente "libero e segreto", così come richiede l'art. 48.2 Cost., sia assolutamente urgente introdurre misure apparentemente marginali ma che, per chi ha esperienza diretta di ciò che accade nei seggi elettorali, appaiono spesso a tal fine decisive, quali ad esempio l'uso di **urne elettorali trasparenti** e l'introduzione di cabine elettorali (anche senza tendina) che permettano ai membri dei seggi di **controllare** che l'elettore non faccia uso di dispositivi elettronici o, comunque, non adotti comportamenti tali da lasciar dubitare che il voto sia espresso senza costrizione alcuna.

MARIA ELISA D'AMICO, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

QUESTIONE N. 14: POSSIBILI MODALITÀ PER MIGLIORARE I CONTROLLI SULLA REGOLARITÀ DEL VOTO

CARLO DEODATO, *Consigliere di Stato, esperto della materia*

Rileva che si tratta di una questione che attiene all'attuazione della legge elettorale, più che alla legge stessa, e che resta rimessa alla competente **Amministrazione dell'interno** che dovrà indentificare gli strumenti più idonei a garantire la correttezza del voto. Meriterebbe un approfondimento tecnico l'introduzione del **voto elettronico**.

LUIGI DI GREGORIO, *Ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*

Condivide le soluzioni indicate dalla proposta a firma Nesci. Ad esempio, quella degli **scrutatori estratti a sorte** è già utilizzata, di sicuro, a Roma, dove addirittura sono sorteggiati all'interno della medesima sezione elettorale per ridurre il rischio di un "doppio voto". Le **urne trasparenti in plexiglass**, inoltre, sono utilizzate in numerose democrazie, stabili e di recente formazione, per garantire la massima trasparenza sulle operazioni di scrutinio. Più controversa è la soluzione proposta relativa alle **cabine elettorali chiuse su soli tre lati**, con l'elettore che vota dando le spalle al presidente di seggio. È un'ipotesi problematica in quanto, se per un verso la cabina "chiusa" non garantisce che l'elettore possa esercitare un voto libero e dunque lascia margini all'eterodirezione, dall'altro la cabina "aperta" sul lato del tavolo di presidenza potrebbe ridurre, in astratto, la segretezza del voto o quanto meno la sua percezione da parte dell'elettore. Su questo punto sarebbe opportuno consultare funzionari delle prefetture e degli uffici elettorali dei grandi Comuni per avere ulteriori informazioni utili.

ANNA FALCONE, *Esperta della materia*

Il voto elettronico sarebbe uno strumento utile a migliorare la velocità e la semplificazione delle operazioni e ad evitare il voto clientelare e di scambio

GIOVANNI GUZZETTA, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata»*

E' necessario mettere a fuoco il meccanismo del voto degli italiani all'estero.

ENRICO LA LOGGIA, *Esperto della materia*

STEFANIA LEONE, *Ricercatrice in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma*

QUESTIONE N. 14: POSSIBILI MODALITÀ PER MIGLIORARE I CONTROLLI SULLA REGOLARITÀ DEL VOTO

MASSIMO LUCIANI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*

La modifica essenziale dovrebbe riguardare, a suo avviso, **il voto degli italiani all'estero**. Fermi restando i dubbi sull'opportunità della l. cost. n. 1 del 2001, che l'introdusse, il voto all'estero manifestato **per corrispondenza** si presta agli **abusi**. È vero che è previsto anche da altri ordinamenti, ma non è il caso di insistere sulla peculiarità dell'esperienza politica italiana, nella quale i condizionamenti della libertà del voto si sono dimostrati, in varie occasioni, possibili e - purtroppo - efficaci.

STELIO MANGIAMELI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Teramo*

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Un terreno senza dubbio problematico è quello del voto degli italiani all'estero. In dottrina, più voci hanno autorevolmente argomentato la **difficile compatibilità**, se non l'aperto contrasto fra il **voto per corrispondenza** e i **canoni di libertà, segretezza e personalità**. Dovrebbero essere replicate condizioni analoghe a quelle garantite dal seggio (sempre che non si voglia imporlo tout court): uno spazio di tempo e luogo riservato per esprimere il voto al di fuori di indebite pressioni, che dovrebbe essere il Consolato; la contestuale e personale consegna (fisica o con opportune modalità telematiche certificate) della scheda contenente il voto ad apposito organo dello Stato, preposto a trasmettere — con ogni garanzia di segretezza e sicurezza — il messaggio stesso alla sezione elettorale cui l'elettore corrispondente risulta iscritto; la limitazione del voto per corrispondenza a ipotesi eccezionali di documentata impossibilità di votare altrimenti. Le insufficienze dell'attuale sistema del voto per corrispondenza non sono neppure adeguatamente compensate da misure agevolative (ad esempio, idonei sconti sui viaggi ecc.), tese a favorire e rendere effettiva l'alternativa, accordata dalla legge n. 459 del 2001, del voto sul territorio italiano: è infatti necessario ricordare che l'art. 20, comma 2, della legge in parola accorda il diritto al rimborso del 75% del costo del viaggio solo ai cittadini che si trovino negli Stati "con cui l'Italia non intrattiene relazioni diplomatiche, nonché negli Stati nei quali la situazione politica o sociale non garantisce neanche temporaneamente che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza, ovvero che nessun pregiudizio possa derivare per il posto di lavoro e per i diritti individuali degli elettori e degli altri cittadini italiani".

AGOSTINO MEALE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari*

I controlli sulla regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio potrebbero essere migliorati: con un controllo di tipo preventivo, garantito dalla presenza **all'interno dei seggi di personale delle Forze di Polizia** (peraltro già presenti per la tutela dell'ordine pubblico all'esterno degli stessi); una **più chiara indicazione delle modalità di espressione del voto e delle cause di nullità** dello stesso, anche raccogliendo la giurisprudenza maturata nel tempo sul punto; e, da ultimo, in linea con altre esperienze costituzionali, scorporare il **controllo sulla regolarità delle elezioni** da forme di autodichia per affidarlo al controllo giurisdizionale (del Giudice amministrativo, in primis, come avviene con ottimi strumenti e risultati per le elezioni europee, regionali e locali, e del Giudice costituzionale).

LUIGI MELICA, *Ordinario di diritto costituzionale comparato ed europeo Università del Salento*

QUESTIONE N. 14: POSSIBILI MODALITÀ PER MIGLIORARE I CONTROLLI SULLA REGOLARITÀ DEL VOTO

ANDREA MORRONE, Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna

VALERIO ONIDA, Presidente emerito della Corte Costituzionale

Il **voto all'estero** andrebbe regolato in modo da assicurare la personalità e la segretezza del voto (**no al voto per corrispondenza**; si al voto presso i consolati). Sul piano costituzionale andrebbe ripensato il sistema delle quote di rappresentanti eletti nella **circoscrizione estero**.

ANDREA PERTICI, Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa

Il problema principale riguarda probabilmente la legge per il **voto degli italiani residenti all'estero**, considerato che il voto per corrispondenza viola i caratteri di personalità e segretezza e quindi libertà del voto sanciti dall'art. 48 della Costituzione. In tal senso, quindi sarebbe opportuno un radicale ripensamento che consenta l'espressione del voto in appositi seggi allestiti almeno nelle **sedi diplomatiche e consolari**.

Per quanto riguarda il voto in Italia, sarebbero, ad esempio, da introdurre **controlli e sanzioni più severe** rispetto alla possibilità di introdurre nella cabina elettorale strumenti in grado di riprodurre l'espressione del voto al fine di assicurarne una segretezza effettiva.

GUIDO RAFFAELE RODIO, Ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari

CIRO SBAILÒ, Associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma

Ritiene che vada prestata una certa attenzione alla figura dello **scrutatore**. Un disegno di legge passato in prima lettura alla Camera reintroduce il criterio della scelta per sorteggio. Non crede sia una soluzione idonea di per sé. Capisce il fascino del sorteggio. Ma ritiene molto di più alla presenza di scrutatori preparati, nominati sulla base di determinati requisiti. Ovviamente, una cosa non esclude l'altra. Particolare attenzione, poi, va presentata al **voto all'estero**, che è stato fonte di diversi problemi e rilievi in passato. Andrebbe fatto uno sforzo tecnico e finanziario per assicurare agli elettori italiani all'estero la possibilità di votare in condizioni di riservatezza e sicurezza analoghe a quelle applicate in Italia. In generale, la trasparenza e la sicurezza delle procedure di voto è questione costituzionale rilevante, che spesso viene trattata alla stregua di problema meramente tecnico. Nei Paesi arabi dove s'è tentato, sia pur con scarsi e precari successi, di realizzare svolte democratiche, le prime riforme, a volte anche con rilievo costituzionale, hanno riguardato proprio il regolare svolgimento delle elezioni. Certo, l'Italia è una grande democrazia. Ma anche nelle grandi democrazie ci possono essere polemiche deleterie sulla regolarità delle operazioni di voto, come la storia insegna

FEDERICO TEDESCHINI, Associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»

La questione è stata posta più volte all'attenzione del Parlamento, soprattutto con riferimento alla raccolta di **voti degli italiani all'estero**. Non v'è infatti dubbio che il sistema attualmente in vigore, correntemente definito come "voto per corrispondenza" non offra le necessarie garanzie in ordine alla sua effettiva attribuzione all'elettore che sembra esprimerlo. Il cittadino comunque munito del diritto di elettorato attivo dovrebbe recarsi presso il più vicino Consolato italiano.

QUESTIONE N. 14: POSSIBILI MODALITÀ PER MIGLIORARE I CONTROLLI SULLA REGOLARITÀ DEL VOTO

MASSIMO VILLONE, *Emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

Il voto degli **italiani all'estero** andrebbe espresso di persona presso una sede ufficiale, quale il consolato o l'ambasciata.

LORENZA VIOLINI, *Ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

ROBERTO ZACCARIA, *già Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze*

Può essere utile lavorare sul problema del voto degli **italiani all'estero**.