

MATTEO COSULICH

# Sistemi elettorali (Italia)

Estratto da:

## DIGESTO

*delle Discipline Pubblicistiche*

*Aggiornamento*

\*\*\*\*

con la collaborazione di  
Raffaele Bifulco - Alfonso Celotto - Marco Olivetti

**UTET**  
GIURIDICA

## INDICE

Aiuti di Stato di O. PORCHIA . . . . .	<i>p.</i>	1
Certificazione antimafia di A. CISTERNA . . . . .	»	12
Città metropolitana di F. PINTO . . . . .	»	23
“Codificazione” e principi generali (dir. amm.) di A. CIOFFI . . . . .	»	37
Convenzioni e consuetudini costituzionali di M. CAVINO . . . . .	»	45
Costituzione e diritto dell’Unione europea di P. IVALDI . . . . .	»	59
Dialogo competitivo (dir. amm.) di R. TOMEI e V. SCIANCALEPORE . . . . .	»	69
Diritti fondamentali (Unione europea) di I. QUEIROLO . . . . .	»	78
Diritto della concorrenza nell’Unione europea di F. MUNARI . . . . .	»	93
Diritto dell’Unione europea e diritto comunitario di L. SCHIANO DI PEPE . . . . .	»	121
Diritto vivente di M. CAVINO . . . . .	»	134
Discrezionalità tecnica di P. LAZZARA . . . . .	»	146
Finanza di progetto di G. ROMITELLI . . . . .	»	181
Fonti del diritto F. MODUGNO . . . . .	»	192
Legge-provvedimento regionale di P. VIPIANA . . . . .	»	250
Libera circolazione dei capitali di F. PERSANO . . . . .	»	263
Mandato d’arresto europeo di R. CALVANO . . . . .	»	282
Notificazione del ricorso (giur. amm.) di F. DE LEONARDIS . . . . .	»	296
OMC (Organizzazione mondiale del commercio) di A. LIGUSTRO . . . . .	»	316
Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo di R. CAVALLO PERIN . . . . .	»	336
Organismo di diritto pubblico di M. G. DELLA SCALA . . . . .	»	340
Orientamento sessuale nell’ordinamento costituzionale italiano di F. ANGELINI . . . . .	»	364
Pregiudiziale comunitaria di R. MASTROIANNI . . . . .	»	399
Pregiudizialità amministrativa di P. CHIRULLI . . . . .	»	420

Presidente di Assemblea di N. LUPO . . . . .	<i>p.</i>	444
Referendum regionale di V. DE SANTIS . . . . .	»	481
Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea di R. BIFULCO . . . . .	»	506
Roma capitale di G. FONTANA . . . . .	»	524
Scioglimento del Consiglio regionale di D. CODUTI . . . . .	»	535
Sistemi elettorali (Italia) di M. COSULICH . . . . .	»	557
Spazio giudiziario europeo di S. M. CARBONE e C. E. TUO . . . . .	»	580



LANI, «Elezioni, I – Sistemi elettorali», in *Enc. giur.*, XII, 1989, 1 ss.; LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, RTDP, 1952, 849 ss.; LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991; MOSCHELLA-GRIMAUDDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, Milano, 2008; OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002; PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006; PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957; RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*<sup>2</sup>, New Haven and London, 1971; A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, Milano, 1998; SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982; SASSI-VEDASCHI, «Elezioni amministrative», in *Digesto/pubbl.*, Agg., I, Torino, 2000, 220 ss.; SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, 1955; WILD, *Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung*, Berlin, 2003.

**Legislazione:** si fa rinvio al testo.

**Sommario:** I. INTRODUZIONE. – 1. Per una definizione giuridica del sistema elettorale. – 2. Gli ultimi vent'anni di legislazione elettorale in Italia: un aggiornamento. – II. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE ITALIANA ALL'INIZIO DEGLI ANNI '90. – 3. Il tipo di scelta consentita all'elettore. – 4. L'ampiezza dell'ambito di assegnazione dei seggi. – 5. La formula elettorale. – 6. Gli altri legislatori elettorali: le Regioni ad autonomia speciale. – 7. Considerazioni riassuntive. – III. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE ITALIANA RISULTANTE DALLE RIFORME ELETTORALI. – 8. Premessa. – 9. Il tipo di scelta consentita all'elettore. – 10. L'ampiezza dell'ambito di assegnazione dei seggi. – 11. La formula elettorale. – 12. La legislazione elettorale adottata dalle Regioni. – 13. Considerazioni riassuntive. – IV. CONCLUSIONI. – 14. Tendenze evolutive della legislazione elettorale italiana.

## I. INTRODUZIONE.

### 1. Per una definizione giuridica del sistema elettorale.

La redazione della presente voce per un'enciclopedia giuridica richiede preliminarmente di definire la nozione di sistema elettorale, in termini appunto giuridici. Tale definizione presenta due difficoltà: la prima, dovuta alle diverse latitudini di significato con le quali si utilizza la locuzione “sistema elettorale”; la seconda, riassumibile nella circostanza che il sistema elettorale può essere esaminato non soltanto in una prospettiva giuridica, ma anche dall'angolo visuale del politologo e da un punto di vista matematico-statistico.

Quanto alla prima difficoltà, si farà qui propria un'interpretazione restrittiva del sistema elettorale; lo si intenderà dunque «in senso stretto», come «meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, costituito da tipo di scelta, tipo e dimensione del collegio e tipo di formula (proporzionale o maggioritaria)» (1). Resteranno invece ai margini della presente voce gli altri elementi della materia elettorale, collocabili nella legislazione elettorale di contorno, intesa come «tutta la legisla-

## Sistemi elettorali (Italia)

**Bibliografia:** AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Firenze, 1946; BALDUZZI-COSULICH, «Elezioni», in *Il Diritto*, V, Milano, 2007, 738 ss.; BETTINELLI, «Elettorali (sistemi)», in *Digesto/pubbl.*, V, Torino, 1990, 436 ss.; ID. «Elezioni politiche», in *Digesto/pubbl.*, V, Torino, 1990, 485 ss.; CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005; CHIARAMONTE-TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007; COTTERET-EMERI, *Les systèmes électoraux*<sup>6</sup>, Paris, 1994; G. FERRARI, «Elezioni, II – Teoria generale», in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 607 ss.; G.F. FERRARI, «Elezioni amministrative», in *Digesto/pubbl.*, V, Torino, 1990, 460 ss.; FISICHELLA, «Elezioni, III – Sistemi elettorali», in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 649 ss.; FUR-

zione relativa al processo preparatorio, di supporto e successivo all'atto elettivo» (2).

Ad avviso dello scrivente, il ricorso a definizioni del sistema elettorale più ampie di quella qui utilizzata — tali cioè da includere, ad esempio, anche «l'eventuale introduzione delle primarie, la disciplina dell'informazione politica e della propaganda elettorale, un controllo efficace accompagnato da sanzioni sulle modalità di finanziamento dei partiti e sul loro stato patrimoniale, oltre che sulle campagne dei singoli candidati» (3) — si rivelerebbe di scarso valore euristico, almeno in una prospettiva giuridica, in quanto tenderebbe a far coincidere la nozione di sistema elettorale con quella di materia elettorale; se non addirittura (almeno con riferimento alla «disciplina dell'informazione politica» e al controllo sullo «stato patrimoniale» dei partiti politici) a rendere la prima nozione più vasta della seconda. Del pari, può dubitarsi del valore euristico, in ambito giuridico, delle definizioni di sistema elettorale più ristrette di quella accolta nella presente voce. In particolare, qualora si definisse — ricorrendo, forse inconsapevolmente, a una *sinèdoche* — il sistema elettorale in termini di sola formula elettorale, (4) se ne renderebbe assai problematica l'analisi giuridica, risolvendosi in tal caso il sistema elettorale in una serie di «calcoli matematici».

Ci si soffermerà dunque specificamente ed esclusivamente sui tre elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto, vale a dire, il tipo di scheda, la dimensione dell'ambito di assegnazione dei seggi e la formula matematica utilizzata per trasformare i voti in seggi.

Il primo elemento permette di distinguere la scelta consentita all'elettore in categorica e ordinale, a seconda se si voti soltanto una lista o un candidato oppure se sia possibile graduare la propria scelta, come avviene quando si prevede il *panachage* (vale a dire la facoltà, riconosciuta in passato dalla disciplina elettorale dei piccoli Comuni italiani, di votare candidati presenti in diverse liste, ovvero di integrare la lista con nomi presenti in altre liste) o l'espressione di voti di preferenza nell'ambito della lista votata (a ben vedere, una forma di scelta ordinale nell'ambito di un voto di lista che di per se stesso sarebbe categorico).

L'ampiezza dell'ambito di assegnazione dei seggi indica il numero complessivo di seggi ivi attribuiti alle liste o ai candidati concorrenti. Tale ambito si definisce collegio uninominale se vi si assegna un solo seggio, circoscrizione plurinominale se i seg-

gi li attribuiti sono più d'uno, collegio unico se vi si assegnano tutti i seggi in palio.

La formula elettorale, infine, rinvia alla nota distinzione tra formule proporzionali e formule maggioritarie: le prime volte a «attribuer à chaque parti ou à chaque groupement d'opinion un nombre de mandats proportionnel à sa force numérique»; le seconde a far sí che «le candidat qui obtient le plus de voix est proclamé élu» (5). Si tratta di una distinzione che a sua volta sta alla base di quella tra sistemi elettorali proporzionali e sistemi elettorali maggioritari. A riguardo, occorre peraltro rammentare che la bipartizione tra sistemi proporzionali e sistemi maggioritari è in realtà meno netta di quanto potrebbe apparire *prima facie*, in quanto gli effetti che le corrispondenti formule elettorali, proporzionali e maggioritarie, sono in grado di conseguire possono essere attenuati dall'introduzione di correttivi, rispettivamente maggioritari o proporzionali. Così ad esempio una clausola di sbarramento o un premio di maggioranza correggono gli effetti che una formula proporzionale *naturaliter* produrrebbe, mentre l'assegnazione proporzionale di una quota di seggi attenua gli effetti di una formula maggioritaria.

Quanto alla seconda difficoltà, dovuta alla possibilità di esaminare il sistema elettorale muovendo da differenti ambiti scientifici, può essere considerato un sintomo dell'origine extragiuridica della relativa nozione il mancato impiego della locuzione «sistema elettorale» nel testo costituzionale. Così la Costituzione ragiona di «materia elettorale» (art. 72, 4° co.), di «leggi elettorali» [art. 117, 2° co., lett. *f*], di «elezione» [«del Parlamento europeo» — *rectius* dei parlamentari europei spettanti all'Italia — come materia di legislazione statale esclusiva all'art. 117, 2° co., lett. *f*], di «legislazione elettorale» [art. 117, 2° co., lett. *p*] e, infine, di «sistema di elezione» (art. 122, 1° co.). Soltanto quest'ultima nozione si avvicina a quella di sistema elettorale in senso stretto, costituendone probabilmente un sinonimo (6). In tal senso milita tra l'altro un'argomentazione letterale: nella legge cornice adottata in attuazione dell'art. 122, 1° co., Cost., vale a dire nella legge n. 165/2004, all'art. 4, le locuzioni «sistema elettorale» e «sistema d'elezione» vengono utilizzate alternativamente, con il medesimo significato. D'altra parte, il citato art. 4, al 1° co., lett. *a*), rappresenta un rarissimo caso di ricorso alla locuzione «sistema elettorale» da parte del legisla-

tore statale ordinario, che la impiega, con riferimento a organi eletti a suffragio universale, soltanto in altre due occasioni: nella rubrica dell'art. 1 legge n. 1257/1962 (legge statale che disciplina l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta) e nella rubrica del Titolo III d.l.g. n. 267/2000 (t.u. sull'ordinamento degli enti locali).

Lo scarso utilizzo della locuzione "sistema elettorale" da parte del legislatore ordinario può essere agevolmente spiegato alla luce dell'origine politologica di tale locuzione. Il che non impedisce di analizzare il sistema elettorale in chiave prettamente giuridica. Si tratterà semplicemente di abbandonare «un approccio *sostanzialistico* e circoscritto all'indagine (del concreto funzionamento) di quelle regole del *sistema formale* che stabiliscono i criteri per la distribuzione delle quote di rappresentanza tra i soggetti delle varie competizioni elettorali» (7), tipico della riflessione politologica — oltre che, naturalmente, accantonare l'approccio quantitativo caratteristico delle metodologie statistico-matematiche (8) — per approdare a un approccio che si soffermi sulla legislazione relativa al sistema elettorale (inteso in senso stretto, come già si è chiarito), da esaminarsi con i canoni propri della riflessione giuridica. Fermo restando, naturalmente, che sia l'approccio politologico, sia quello matematico-statistico possono essere impiegati, in funzione complementare, dal giurista, qualora voglia evidenziare gli effetti, rispettivamente sul sistema dei partiti o sulla ripartizione dei seggi, del sistema elettorale esaminato.

D'altra parte, la circostanza che il sistema elettorale sia un istituto suscettibile di essere definito in termini giuridici costituisce la condizione affinché possa essere oggetto della presente voce. A riguardo, può rilevarsi come il tradizionale inserimento nelle enciclopedie giuridiche di voci analoghe alla presente (9), esprima la risalente convinzione che il sistema elettorale possa essere definito in termini giuridici e la connessa rivendicazione della possibilità di condurre una sua analisi con gli strumenti propri del diritto.

(1) LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di Ferrara, *Atti del forum*, Roma, 5-5-2000, Milano, 2001, 28. *Adde* LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 85 s.  
 (2) LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia: il dibattito sul sistema elettorale in Gran Bretagna e in Francia*, *Quad. C*, 1981, 535.

(3) PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006, 8.

(4) Così FURLANI, «Elezioni, I) Sistemi elettorali», in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989, 1.

(5) Cotteret-Emeri, *Les systèmes électoraux*<sup>6</sup>, Paris, 1994, 54 s. e 46.

(6) Così LANCHESTER, *Il sistema elettorale*, cit., 32. A livello di fonti costituzionali, può rammentarsi che la locuzione "sistema elettorale" non viene impiegata neppure negli Statuti speciali, che ragionano invece di "modalità di elezione" degli organi regionali (art. 12, 1° co., St. Friuli-Venezia Giulia, art. 15, 1° co., St. Sardegna, art. 9, 3° co., St. Sicilia, art. 15, 1° co., St. Valle d'Aosta) o provinciali (art. 47, 1° co., St. Trentino-Alto Adige).

(7) BETTINELLI, «Elettorali (sistemi)», in *Digesto/pubbl.*, V, Torino, 1990, 436.

(8) Si veda, ad esempio, ex multis, APOLLONIO-BECKER-LARI-RICCA-SIMEONE, *Bicolored graph partitioning, or: gerrymandering at its worst*, *Discrete Applied Mathematics*, 2009, 3601-3614.

(9) A partire dalla voce (anonima) «Scrutinio (sistemi di)», in *D.I.*, XXI, parte I, Torino, 1891, 983 ss.

## 2. *Gli ultimi vent'anni di legislazione elettorale in Italia: un aggiornamento.*

È certamente un caso fortuito che la voce che qui si è chiamati ad aggiornare sia stata pubblicata esattamente vent'anni fa, nel 1990 (10); ma rappresenta anche un caso fortunato, poiché l'inizio degli anni '90 del secolo scorso rappresenta uno spartiacque nell'evoluzione della legislazione elettorale italiana.

Come si vedrà nel prosieguo, in quegli anni il sistema proporzionale si era definitivamente affermato nel nostro paese: a quasi tutti i livelli di governo, la legislazione elettorale prevedeva sistemi basati su un'ampia previsione del voto di preferenza e fortemente proporzionali, in ragione dell'impiego di formule elettorali appunto proporzionali in vasti ambiti di assegnazione dei seggi. Ma proprio nel momento in cui il modello di sistema elettorale ora richiamato celebrava i suoi trionfi, se ne cominciava a intravedere il superamento: a partire dal 1991, una serie di riforme elettorali hanno profondamente mutato i caratteri della legislazione elettorale italiana, allontanandola notevolmente dai caratteri che presentava nel 1990.

Se il dies a quo della stagione delle riforme elettorali può essere individuato nel referendum abrogativo che nel 1991 ha ridotto ad una le preferenze esprimibili per eleggere la Camera dei deputati, il (provvisorio) dies ad quem può indicarsi nella legge n. 10/2009, introduttiva di una clausola di sbarramento del 4% per l'elezione dei parlamentari europei spettanti all'Italia. Il momento conclusivo della stagione riformatrice viene qualificato in termini di provvisorietà, alla luce

dell'attuale dibattito istituzionale che, apparentemente non pago di vent'anni di riforme elettorali, propone ulteriori modifiche alle vigenti leggi elettorali, come si vedrà nella parte conclusiva della presente voce.

Come già nella voce che qui si aggiorna, in questa sede si privilegerà una lettura unitaria della disciplina legislativa elettorale adottata ai diversi livelli di governo. A riguardo, va rilevato che le numerose analogie riscontrabili in tali discipline legislative, sia all'inizio degli anni '90, anteriormente alle riforme elettorali, sia oggi, posteriormente ad esse, non sono, a giudizio dello scrivente, frutto soltanto del caso, ma sembrano esprimere il carattere sostanzialmente unitario della legislazione elettorale italiana. Carattere unitario a sua volta riflesso di un diritto elettorale generale, al quale paiono comunque riconducibili, in rapporto di specie a genere, le puntuali differenze riscontrabili fra le singole discipline positive delle elezioni nell'ordinamento giuridico italiano (11).

Il carattere sostanzialmente unitario del diritto elettorale italiano emerge dallo stesso testo costituzionale che detta la medesima disciplina per tutti i procedimenti elettorali (art. 48, 1° e 2° e 3° co., e art. 51, 1° e 2° co., Cost.) e ragiona di "materia elettorale" (art. 72, 4° co., Cost.), senza distinguere un'elezione dall'altra. Direttamente dalla Costituzione vengono inoltre previsti i profili che comportano una deroga ai principi fondamentali comuni del diritto elettorale generale da parte di una particolare disciplina elettorale (quella parlamentare, nel caso di specie): l'art. 58 Cost. disciplina l'elettorato attivo e passivo del Senato, attribuendo l'uno agli «elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età» (1° co.), l'altro agli «elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno» (2° co.); mentre l'art. 66 Cost. — come attuato dalla legislazione ordinaria (art. 87 d.p.r. n. 361/1957) e interpretato in sede giurisdizionale, sia essa amministrativa (C. St., sez. IV, 22-3-2007, n. 1380), costituzionale (ord. n. 117/2006) od ordinaria (Cass. S.U., 6-4-2006, n. 8118) — affida il giudizio sulle elezioni di ciascuna Camera alla Camera stessa (c.d. autodichia parlamentare con riferimento alle elezioni). La circostanza che l'art. 66 Cost. sia insuscettibile di interpretazione estensiva, come più volte affermato dalla Corte costituzionale (ad esempio, sent. n. 29/2003), ne conferma il carattere derogatorio.

Se dunque il testo costituzionale delinea un diritto elettorale generale, anche individuando le pos-

sibili deroghe ad esso (e perciò stesso circoscrivendole), occorre abbandonare la tradizionale e tratatizia distinzione fra elezioni politiche ed elezioni amministrative. La distinzione in discorso appare non solo priva di fondamento normativo, ma anche di scarsa utilità descrittiva. Da tempo le elezioni comunali e provinciali hanno assunto un significato politico, soprattutto quando si rinnovano gli organi elettivi di una grande città e/o il rinnovo contestuale in un considerevole numero di enti coinvolge una parte consistente nel corpo elettorale nazionale. Per di più, l'introduzione delle elezioni regionali come *tertium genus* tra le elezioni comunali e provinciali, da un lato, e le elezioni parlamentari, dall'altro, ha reso ancor più discutibile la bipartizione elezioni politiche/elezioni amministrative. Secondo quest'ultima infatti le uniche elezioni davvero politiche sarebbero quelle delle Camere del Parlamento (12); ma appare difficile qualificare come meramente amministrative le elezioni di organi, quali i Consigli regionali, dotati di ampi poteri legislativi, tanto più dopo la revisione costituzionale adottata con l. Cost. n. 3/2001.

Sulla base degli elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto, si procederà ora a esaminare la disciplina legislativa elettorale adottata ai vari livelli di governo, al fine di evidenziarne le analogie che — come si è visto — confermano, ad avviso dello scrivente, il carattere unitario del diritto elettorale italiano.

L'analisi della legislazione elettorale negli ultimi vent'anni verrà svolta nei prossimi paragrafi suddividendola in due parti, cronologicamente definite: la prima, corrispondente all'inizio degli anni '90 del Novecento, vale a dire al periodo immediatamente precedente le riforme elettorali; la seconda, successiva a tali riforme e quale loro risultato.

Prima di procedere a tale analisi, occorre evidenziare come la disciplina normativa elettorale possa essere definita — e qui si definisca — in termini di legislazione elettorale, poiché il sistema elettorale in senso stretto rappresenta un ambito di disciplina fortemente legificato. La disciplina del sistema elettorale in senso stretto è infatti da sempre ricca di disposizioni legislative «minute e particolari» (13) che lasciano ben poco spazio alla potestà regolamentare, anche in forza, nel vigente ordinamento repubblicano, della riserva di legge in materia elettorale (14); riserva di volta in volta statale o regionale, in base alla relativa

competenza a disciplinare il sistema elettorale in senso stretto (così, proprio in materia elettorale, già C. Cost., sent. n. 105/1957).

(10) Si tratta della voce BETTINELLI, «Elettorali (sistemi)» citata *supra* alla nt. 7.

(11) V. *amplius* BALDUZZI-COSULICH, «Elezioni», in *Il Diritto*, V, Milano, 2007, 754 e G. FERRARI, «Elezioni, II - Teoria generale», in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 609.

(12) Così si è osservato che «la locuzione "elezioni politiche", per designare in via esclusiva il procedimento di formazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, è certamente riduttiva, giacché qualsiasi elezione "popolare" diretta di organi rappresentativi anche periferici esprime politicità» (BETTINELLI, «Elezioni politiche», in *Digesto/pubbl.*, V, Torino, 1990, 485; nella stessa direzione v. G.F. FERRARI, «Elezioni amministrative», *ibidem*, 461 s.).

(13) Così rilevava già CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Tratt. Orlando*, III, Milano, 1901, 172, con riferimento alla legge elettorale politica allora vigente (t.u. approvato con r.d. n. 83 del 1895).

(14) G. FERRARI, «Elezioni politiche (ordinamento)», in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 732. *Adde* BALDUZZI, *sub art. 34 l. n. 81 del 1993*, in *Comm. della Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1996, 1087 ss.

## II. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE ITALIANA ALL'INIZIO DEGLI ANNI '90.

### 3. Il tipo di scelta consentita all'elettore.

La legislazione elettorale vigente in Italia all'inizio degli anni '90 del Novecento rappresenta dunque il punto di partenza della nostra riflessione, che la esaminerà — come si è detto — sulla base della nozione di sistema elettorale in senso stretto qui accolta; vale a dire, scindendola nella disciplina legislativa dei tre elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto: il tipo di scelta consentita all'elettore, l'ampiezza dell'ambito di assegnazione dei seggi e la formula elettorale (15).

Per quanto attiene al tipo di scelta consentita all'elettore, la legislazione elettorale in esame è caratterizzata da un'ampia previsione del voto di preferenza. L'istituto della preferenza multipla (vale a dire la possibilità riconosciuta all'elettore di esprimere più voti di preferenza nell'ambito della lista votata) è infatti presente nella disciplina legislativa elettorale di quasi tutte le assemblee elettive: Parlamento europeo (art. 14, 1° co., legge n. 18/1979, tranne nella circoscrizione V Italia insulare, la più piccola, corrispondente alla Sardegna e alla Sicilia, dov'è ammessa una sola preferenza), Camera dei deputati (art. 59, 2° co., d.p.r. n. 361/1957), Consigli delle Regioni ad au-

tonomia ordinaria (art. 13 legge n. 108/1968, tranne nelle circoscrizioni più piccole, quelle dove vengono eletti fino a cinque consiglieri, nelle quali si può esprimere una sola preferenza), Consigli dei Comuni con più di 5.000 abitanti (art. 57, 2° co., d.p.r. n. 570/1960), Consigli circoscrizionali (16) (art. 9 legge n. 278/1976, salvo la previsione di una sola preferenza «quando il numero dei consiglieri circoscrizionali da eleggere sia inferiore a quindici»).

Dalla legislazione ora richiamata emerge come, rispetto alla regola della preferenza multipla, la preferenza unica costituisca un'eccezione, cui si ricorre quando il numero di seggi da attribuire nella circoscrizione elettorale è particolarmente contenuto. D'altra parte, soltanto per l'elezione di due assemblee, il Senato della Repubblica e i Consigli provinciali, non viene previsto alcun tipo di scelta ordinale: sia l'uno, sia gli altri, sono eletti attraverso sistemi nei quali le candidature vengono singolarmente presentate in collegi uninominali (nei quali non è ovviamente possibile esprimere preferenze, in assenza di liste), sebbene la ripartizione complessiva dei seggi sia proporzionale, come meglio si vedrà nel prosieguo.

Infine, la possibilità di una scelta ordinale da parte dell'elettore si riscontra nella legislazione elettorale dei Consigli dei Comuni sino a 5.000 abitanti, dove è previsto il panachage (art. 55, 1° co., d.p.r. n. 570/1960).

(15) Nella presente Parte II, gli atti normativi verranno citati nel testo vigente all'inizio degli anni '90 del secolo scorso.

(16) Si tratta — com'è noto — di organi assembleari attraverso i quali si realizza il decentramento dell'amministrazione comunale, allora eletti in ciascun quartiere dei Comuni «con popolazione non inferiore a 40.000 abitanti» (art. 3, 1° co., legge n. 278/1976).

### 4. L'ampiezza dell'ambito di assegnazione dei seggi.

La legislazione elettorale del periodo in esame privilegia il collegio unico o la circoscrizione plurinominale come ambito di assegnazione dei seggi. A riguardo, va sottolineato come la ripartizione complessiva dei seggi tra le forze politiche che partecipano alle elezioni avvenga sempre in un ambito plurinominale, anche quando l'elettore vota in un collegio uninominale (come per l'elezione del Senato e dei Consigli provinciali, secondo quanto riportato nel paragrafo precedente). Sia la legislazione elettorale senatoriale, sia quella provinciale prevedono infatti che tutti i

candidati presentatisi con lo stesso simbolo nei collegi uninominali della Regione (per il Senato) o della Provincia (per il Consiglio provinciale) costituiscano un gruppo di candidati collegati tra loro; gruppo che viene poi utilizzato come se fosse una lista, cui viene attribuito un numero di voti pari alla somma dei voti conseguiti da ciascun candidato del gruppo nel proprio collegio uninominale. La ripartizione dei seggi avviene proporzionalmente, sulla base dei voti ottenuti dai vari gruppi di candidati, trattati appunto come se fossero liste concorrenti (art. 19, 4° co., legge n. 29/1948 relativamente al Senato e art. 23, 4° co., legge n. 122/1951 per i Consigli provinciali). Il risultato ottenuto da ciascun candidato nel collegio uninominale serve invece per determinare a quali candidati vanno assegnati i seggi spettanti ad ogni gruppo (17): i seggi vengono attribuiti ai candidati del gruppo che hanno ottenuto i migliori risultati nei loro collegi uninominali, fino all'esaurimento dei seggi spettanti al gruppo stesso (art. 19, 7° co., legge n. 29/1948 e art. 23, ultimo comma, legge n. 122/1951).

Non solo nel periodo in esame tutte le assemblee vengono elette in circoscrizioni plurinominali, ma queste ultime sono spesso assai ampie, nel senso che in ciascuna di esse viene assegnato un elevato numero di seggi, attraverso l'applicazione della formula elettorale di volta in volta disciplinata dalla relativa legislazione elettorale.

I Consigli circoscrizionali, comunali e provinciali sono eletti utilizzando un collegio unico (rispettivamente: art. 6 legge n. 278/1976, art. 72 d.p.r. n. 570/1960, art. 23, 4° co., legge n. 122/1951); in altre parole, la massima ampiezza possibile, in quanto tutti i seggi vengono ripartiti in un'unica circoscrizione, corrispondente all'intero territorio e comprendente tutti gli elettori della Circoscrizione o del Comune (18) o della Provincia (in quest'ultimo caso, nonostante si voti in collegi uninominali, come si è visto poc'anzi).

Per eleggere i parlamentari europei spettanti all'Italia, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, il territorio nazionale viene invece suddiviso in circoscrizioni plurinominali. Si tratta di circoscrizioni: formate da più Regioni per i parlamentari europei; regionali o infraregionali per la Camera; coincidenti con ciascuna Regione per il Senato, attuando così il dettato dell'art. 57, 1° co., Cost. che lo vuole «eletto a base regionale» (peraltro mediante la soluzione introdotta dalla legislazione elettorale, compatibile, come si è ora visto, con il voto espresso in collegi uninominali).

Il dato rilevante è la notevole ampiezza media di tali circoscrizioni plurinominali (19), pari, all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, a 20,3 seggi per la Camera, a 16,5 per il Senato e a 16,2 per le elezioni europee (20).

È ben vero che le medie ora menzionate sono ottenute sommando circoscrizioni plurinominali amplissime (ad esempio: alla Camera, la IV Milano-Pavia con 50 seggi o la XIX Roma-Viterbo-Latina-Frosinone con 54 seggi; al Senato, quella corrispondente alla Lombardia con 48 seggi; per le elezioni europee, la I Italia Nord-occidentale, con 22 seggi) con circoscrizioni plurinominali assai piccole (sino ai nove seggi attribuiti nella circoscrizione V Italia insulare per i parlamentari europei, ai tre seggi assegnati nella circoscrizione XXXII Trieste alla Camera, ai due seggi attribuiti nella circoscrizione corrispondente alla Regione Molise al Senato).

Tuttavia, per il Parlamento europeo, la ripartizione complessiva dei seggi avviene in un collegio unico nazionale, sommando i voti ottenuti dalle varie liste nelle singole circoscrizioni plurinominali (art. 21, 1° co., legge n. 18/1979). Un effetto simile è ottenuto, nella legislazione elettorale della Camera dei deputati, attraverso la previsione del recupero dei resti in sede di collegio unico nazionale, dove i seggi non attribuiti nelle circoscrizioni sono assegnati sulla base dei voti che residuano dalle ripartizioni effettuate nelle circoscrizioni stesse (art. 83, 2° e 3° co., d.p.r. n. 361/1957). In tal modo, si attenua notevolmente l'effetto dell'iniziale ripartizione dei seggi in alcune circoscrizioni plurinominali di modesta ampiezza, tanto più che le condizioni per accedere al recupero di resti nelle elezioni della Camera paiono agevoli da soddisfare, anche per le forze politiche minori: aver ottenuto almeno un seggio in una circoscrizione plurinominale e 300.000 voti di lista validi a livello nazionale (art. 83, 1° co., d.p.r. n. 361/1957).

Il Consiglio della Regione ad autonomia ordinaria, infine, è eletto in circoscrizioni plurinominali corrispondenti alle Province della Regione stessa (art. 1, 4° co., legge n. 108/1968). Il che naturalmente determina una notevole variabilità nell'ampiezza delle circoscrizioni plurinominali provinciali, poiché a ciascuna di esse viene attribuito un numero di seggi proporzionale alla popolazione e quest'ultima non è affatto uniformemente distribuita fra le Province della Regione. Tuttavia anche nelle elezioni regionali, come in quelle della Camera dei deputati, è previsto un recupero

dei resti in sede di collegio unico (regionale, stavolta), per di più senza alcuna limitazione all'accesso (art. 15, 8° co., legge n. 108/1968), a differenza di quanto previsto — come si è detto poc'anzi — per l'assegnazione dei seggi residui della Camera dei deputati. A fortiori dunque il recupero dei resti a livello di collegio unico nelle elezioni regionali riduce gli effetti della iniziale assegnazione di parte dei seggi in circoscrizioni provinciali di ampiezza contenuta.

##### 5. La formula elettorale.

La legislazione elettorale del periodo in esame è caratterizzata dalla netta prevalenza di formule elettorali proporzionali; prevalenza che sfiora l'esclusività, poiché soltanto i Consigli dei piccoli comuni (vale a dire, con popolazione sino a 5.000 abitanti) sono eletti utilizzando una formula non proporzionale.

Più specificamente, tali Consigli comunali vengono solitamente eletti assegnando i quattro quinti dei seggi alla lista vincente; ma di per sé quello che parrebbe essere un sistema basato su un forte premio di maggioranza potrebbe funzionare in modo più articolato, se gli elettori facessero un uso più ampio del panachage in luogo del voto di lista. Secondo la legge elettorale, infatti, nei Consigli dei piccoli Comuni sono eletti i candidati più votati (art. 65 d.p.r. n. 570/1960), mentre ogni lista contiene un numero di candidati non superiore ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere (art. 28, 1° co., d.p.r. n. 570/1960) e l'elettore può votare una singola lista (art. 55, 3° co., d.p.r. n. 570/1960) oppure un numero di candidati non superiore ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere, «in qualunque lista siano compresi» (art. 55, 1° co., d.p.r. n. 570/1960, che disciplina appunto il panachage). Di conseguenza, se gli elettori, come generalmente accade, ricorrono quasi esclusivamente al voto di lista, il sistema funziona come se fosse previsto un premio di maggioranza per la lista vincente; se invece gli elettori utilizzassero massicciamente il panachage, il sistema funzionerebbe come una formula maggioritaria riferita ai singoli candidati che ottengono più voti e perciò stesso risultano eletti, a prescindere dalla loro inclusione in una lista o in un'altra. In ogni caso, nell'elezione dei Consigli dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, non trova mai applicazione una formula proporzionale.

In tutte le altre discipline legislative elettorali vigenti alla fine degli anni '90 del Novecento si applicano invece formule proporzionali. Nell'ambito di tali formule, prevalgono quelle rientranti nei metodi del quoziente, basate appunto sul calcolo del quoziente (q), ottenuto dividendo il numero dei voti validamente espressi della circoscrizione plurinomiale o nel collegio unico (v) per il numero di seggi ivi da assegnare (s) e attribuendo poi a ciascuna lista tanti seggi quante volte il quoziente è contenuto nella cifra elettorale della lista stessa. La formula ora descritta, detta del quoziente naturale ( $q=v/s$ ) è applicata per ripartire i seggi dei parlamentari europei (art.

(17) Va peraltro rammentato come la legge elettorale allora vigente per il Senato prevedesse che, qualora un candidato avesse ottenuto nel collegio uninominale «un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti», egli risultava eletto (art. 17, 2° co., legge n. 29/1948), assorbendo l'intera rappresentanza del collegio uninominale, in quanto i voti lì attribuiti agli altri candidati non venivano conteggiati per la ripartizione proporzionale. L'elezione nel collegio uninominale con il quorum del 65% risultava però di fatto assai improbabile, come conferma la circostanza che a partire dalla V Legislatura repubblicana (1968-1972), fino alla XI (1992-1994, vale a dire all'ultimo Senato eletto con tali modalità) il numero di senatori eletti grazie al superamento di tale *quorum* nel loro collegio è stato di uno o due (v. la tabella 31 in PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari, 1995, 430). Di conseguenza, ben può definirsi plurinomiale-proporzionale il funzionamento complessivo del sistema allora vigente per eleggere il Senato della Repubblica.

(18) Si noti tuttavia che per i piccoli Comuni (vale a dire quelli dove si applica la formula non proporzionale), sia la legislazione statale, sia quella siciliana e trentino-altoatesina (sulle quali v. *infra* par. 6), prevedono la possibilità di suddividerli in frazioni, attribuendo a ciascuna di esse l'elezione di un numero di consiglieri comunali proporzionale alla popolazione (si vedano: l'art. 11, 2° e 3° co., d.p.r. n. 570/1960; l'art. 1, 3° e 4° co., d.p.reg. Sicilia n. 3/1960; l'art. 13, 3° e 4° co., d.p.g.r. Trentino-Alto Adige n. 3/L del 1987).

(19) Come può rilevarsi comparandola con l'ampiezza media delle circoscrizioni elettorali negli altri paesi occidentali che allora adottavano sistemi elettorali proporzionali (si veda la tabella 2.5 in LANCHESTER, *Sistemi elettorali*, cit., 113).

(20) Si tratta di dati ottenuti rispettivamente: per la Camera, dividendo il numero di seggi attribuiti in circoscrizioni plurinomiali (vale a dire i 630 seggi complessivi, meno quello assegnato nel collegio uninominale della Valle d'Aosta) per le 31 circoscrizioni plurinomiali allora previste dalla tabella A allegata al d.p.r. n. 361/1957; per il Senato, dividendo il numero di seggi attribuiti in circoscrizioni plurinomiali (vale a dire i 315 seggi complessivi, meno quello assegnato nel collegio uninominale della Valle d'Aosta) per le 19 circoscrizioni plurinomiali, corrispondenti a tutte le Regioni italiane, tranne appunto la Valle d'Aosta; per le elezioni europee, dividendo gli 81 parlamentari europei allora spettanti all'Italia per le cinque circoscrizioni plurinomiali previste dalla tabella A allegata alla legge n. 18/1979.

21, 1° co., legge n. 18/1979) e dei Consigli circoscrizionali (art. 10, 3° co., legge n. 278/1976), nonché per la ripartizione dei resti in sede di collegio unico, rispettivamente nazionale e regionale, nelle elezioni della Camera dei deputati (art. 83, 2° e 3° co., d.p.r. n. 361/1957) e dei Consigli delle Regioni ad autonomia ordinaria (art. 17, 8° co., legge n. 108/1968). Nelle ripartizioni dei seggi in sede di circoscrizioni regionali o infraregionali (alla Camera) e di circoscrizioni provinciali (per i Consigli delle Regioni ad autonomia ordinaria) si utilizzano invece delle varianti della formula del quoziente naturale, ottenute aumentando di una o due unità il denominatore; in tal modo viene reso più agevole l'ottenimento del quoziente da parte di una lista, poiché questo, a parità di numeratore, risulterà più basso. Si tratta della formula Hagenbach-Bischoff [ $q=v/(s+1)$ ] e della formula Imperiali [ $q=v/(s+2)$ ], rispettivamente impiegate per eleggere i consiglieri regionali (art. 15, 3° co., legge n. 108/1968) e i deputati (art. 77, 1° co., d.p.r. n. 361/1957). Con la citata formula Imperiali vengono inoltre eletti i Consigli provinciali (art. 23, 4° co., legge n. 122/1951).

Se i metodi del quoziente ricorrono più spesso nella legislazione elettorale italiana dell'epoca, in due casi si utilizzano i metodi del divisore, basati su divisioni delle cifre elettorali delle liste per una serie crescente di numeri successivi e sull'attribuzione dei seggi in corrispondenza dei risultati più elevati, fino all'esaurimento dei seggi da assegnare. Di conseguenza, non si pone la questione del recupero dei resti, in quanto, ad *ex hypothesi*, non vi sono né seggi residui da assegnare, né voti non utilizzati da recuperare. I metodi del divisore sono utilizzati nelle circoscrizioni regionali del Senato (art. 19, 4° co., legge n. 29/1948) e per i Consigli dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (art. 72, 5° co., d.p.r. n. 570/1960); in entrambi i casi il metodo del divisore utilizzato è quello d'Hondt, secondo cui la cifra elettorale di ciascuna lista (*rectius*, al Senato, gruppo di candidati) è dapprima divisa per uno e successivamente per ulteriori denominatori, aumentati ogni volta di una unità (*dunque per*: 1, 2, 3, 4, 5, ecc.).

#### 6. *Gli altri legislatori elettorali: le Regioni ad autonomia speciale.*

All'inizio degli anni '90 del secolo scorso, com'è noto, lo Stato non è l'unico legislatore elettorale. Accanto ad esso, anche le Regioni ad autonomia speciale hanno competenza legislativa a discipli-

nare alcuni sistemi elettorali in senso stretto. Più specificamente, in forza delle rispettive disposizioni statutarie (art. 5, 1° co., n. 1, St. Friuli-Venezia Giulia, art. 16 St. Sardegna, art. 3, 1° co., St. Sicilia, art. 25, 1° co., St. Trentino-Alto Adige), quattro Regioni speciali hanno competenza a legiferare sul sistema elettorale del proprio Consiglio; il sistema elettorale del Consiglio regionale della quinta Regione ad autonomia differenziata, la Valle d'Aosta, viene invece disciplinato dalla legge statale, sebbene «sentita la Regione» (art. 16, 1° co., St. Valle d'Aosta) (21).

Inoltre, grazie alla competenza legislativa ordinamentale statutariamente attribuita in materia di Comuni al Trentino-Alto Adige (art. 5, 1° co., n. 1, St.) e in materia di enti locali alla Sicilia [art. 14, 1° co., lett. *o* St.], le rispettive leggi regionali disciplinano rispettivamente i sistemi elettorali dei Comuni trentino-altoatesini e i sistemi elettorali dei Comuni e delle Province regionali siciliani (secondo un orientamento affermatesi nella giurisprudenza costituzionale fin da C. Cost., sent. n. 105/1957). La competenza legislativa concorrente in materia di «ordinamento (...) dei Comuni», statutariamente attribuita al Friuli-Venezia Giulia (art. 5, 1° co., n. 5, St.), non è stata invece esercitata, applicandosi di conseguenza la legislazione statale vigente (come ribadisce l'art. 1 l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14/1995).

Peraltro, anche quando le Regioni speciali legiferano in materia elettorale, la loro disciplina legislativa dei sistemi elettorali in senso stretto, vigente all'inizio degli anni '90, è assai simile alla coeva disciplina di fonte statale. Il che è indubbiamente favorito sia dalla natura concorrente della maggior parte delle competenze legislative regionali in discorso, sia dal vincolo proporzionale statutariamente previsto per la disciplina legislativa del sistema elettorale del Consiglio regionale.

Quanto alla natura concorrente, essa è espressamente stabilita, con riferimento alla legislazione elettorale del Consiglio regionale, dallo Statuto friulano-giuliano (art. 5, 1° co.) che, adottato notoriamente per ultimo (l. Cost. n. 1/1963), può reputarsi rechi «un'indiretta interpretazione autentica di tutti gli altri testi statuari» (22) che tacciono sul punto. D'altra parte, lo Statuto trentino-altoatesino (art. 5, 1° co.) e quello friulano-giuliano (art. 5, 1° co.) esplicitamente includono nella competenza legislativa regionale concorrente l'«ordinamento dei Comuni» e dunque la connessa legislazione elettorale. L'unica legisla-

zione elettorale regionale a sottrarsi espressamente alla natura concorrente è quella siciliana relativa agli enti locali, che viene esplicitamente ricondotta, per il tramite della corrispondente competenza ordinamentale, alla legislazione regionale «esclusiva» (art. 14, 1° co., St.).

Peraltro occorre rammentare che l'individuazione del tipo di competenza — primaria o concorrente — cui ricondurre la legislazione elettorale regionale non è poi così significativa, in quanto, nella disciplina del sistema elettorale in senso stretto, la distinzione tra principio e dettaglio tende a sfumare quanto agli effetti prodotti dall'uno e dall'altro, poiché il dettaglio può rappresentare «l'enjeu politico più rilevante», in forza delle sue «conseguenze sui comportamenti degli elettori e/o sul sistema politico nel suo complesso» (23). Quanto al vincolo proporzionale, esso è espressamente stabilito dagli Statuti del Friuli-Venezia Giulia (art. 13, 1° co.), della Sardegna (art. 16) e del Trentino-Alto Adige (art. 25, 1° co.) per la disciplina dell'elezione del rispettivo Consiglio. Ma anche laddove non sussiste il vincolo proporzionale statutariamente imposto e/o la legislazione elettorale regionale non presenta carattere concorrente (e non è dunque tenuta al rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla disciplina legislativa statale), la legislazione elettorale delle Regioni ad autonomia speciale vigente all'inizio degli anni '90 presenta forti analogie con quella di fonte statale; analogie probabilmente spiegabili alla luce del carattere unitario del diritto elettorale italiano — di cui prima si ragionava — anche a prescindere, al limite, dalla fonte (statale o regionale) della disciplina elettorale adottata.

Le analogie in discorso risultano particolarmente evidenti se prendiamo in considerazione la disciplina dettata dalle leggi elettorali regionali relativamente ai tre elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto. Così tutte le leggi elettorali regionali relative al rispettivo Consiglio regionale prevedono, all'inizio degli anni '90, l'applicazione di formule proporzionali (del quoziente) in ampie circoscrizioni e l'istituto della preferenza multipla.

Più specificamente, quanto al tipo di scelta consentita all'elettore, tutte le leggi elettorali regionali gli permettono di esprimere, nell'ambito della lista votata, più voti di preferenza (24), da un massimo di cinque (nella circoscrizione di Cagliari, ex art. 55, 2° co., l. reg. Sardegna n. 7/1979) a un minimo di due (nelle circoscrizioni del Friuli-

Venezia Giulia che eleggono fino a sei consiglieri, ex art. 35, 2° co., l. reg. n. 20/1968 o nella circoscrizione di Oristano, ex art. 55, 2° co., l. reg. Sardegna n. 7/1979).

Analogamente a quanto previsto dalla legge n. 108/1968 per le Regioni ad autonomia ordinaria, i consiglieri delle Regioni ad autonomia speciale sono eletti, secondo le rispettive leggi elettorali regionali, in circoscrizioni plurinomiali corrispondenti alle Province; unica eccezione, il Friuli-Venezia Giulia, dove, per espressa previsione statutaria (art. 13, 2° co., St.), si utilizzano, in luogo delle Province, i circondari soggetti alle giurisdizioni dei Tribunali, allo scopo, può reputarsi, di separare la Carnia dalla circoscrizione di Udine, istituendo la circoscrizione di Tolmezzo. Peraltro la peculiarità friulano-giuliana ora richiamata non ha conseguenze significative sul funzionamento complessivo del sistema elettorale regionale, in quanto è comunque previsto, nello stesso Statuto (art. 13, 1° co.), il recupero dei resti in sede di collegio unico regionale, cui si accede facilmente, essendo richiesti soltanto il conseguimento di 5.000 voti a livello regionale e la presentazione delle liste in almeno due circoscrizioni (art. 43, 1° co., n. 2, l. reg. n. 20/1968). Il recupero dei resti a livello regionale è previsto anche dalla legislazione elettorale sarda che non lo subordina ad alcuna condizione (art. 1, 2° co., l. reg. n. 7/1979).

Il recupero dei resti a livello regionale non è invece contemplato nelle legislazioni elettorali regionali della Sicilia e del Trentino-Alto Adige. Quanto a quest'ultimo, il mancato recupero non dovrebbe stupire, risultando coerente con un modello nel quale gli eletti nella circoscrizione di Trento e in quella di Bolzano vanno a comporre i corrispondenti Consigli provinciali (art. 48, 1° co., St.) e dunque i voti espressi possono essere utilizzati esclusivamente per attribuire seggi nell'ambito della rispettiva circoscrizione provinciale. In questa prospettiva, potrebbe dirsi che i Consigli provinciali di Trento e di Bolzano vengono eletti in collegi unici provinciali (in quanto corrispondenti alla rispettiva Provincia, ex art. 2, 1° co., l. reg. n. 7/1983), che risultano quindi della massima ampiezza possibile.

Nel caso siciliano, invece, il mancato recupero dei resti in sede regionale corrisponde a un'autonomia scelta del legislatore regionale che, pur adottando una formula — quella del quoziente naturale — che di per sé produce resti, prevede l'utilizzazione di questi ultimi in ciascuna circoscri-

zione provinciale (artt. 1, 3° co., e 54, 7° co., l. reg. n. 29/1951), senza sommarli a livello regionale. In tal modo diventano rilevanti le notevoli differenze di popolazione tra una circoscrizione provinciale e l'altra, che determinano naturalmente sensibili differenze nel numero di deputati regionali eletti in ciascuna di esse (25).

Per quanto riguarda infine la formula elettorale adottata, può rilevarsi che, all'inizio degli anni '90, tutte le leggi delle Regioni ad autonomia speciale relative all'elezione del corrispondente Consiglio regionale adottano formule proporzionali, basate sul metodo del quoziente nelle sue varianti. Così la formula del quoziente naturale è impiegata — come si è detto poc'anzi — in Sicilia, la formula Hagenbach-Bischoff in Friuli-Venezia Giulia e in Sardegna, mentre nelle Province di Trento e di Bolzano viene applicata la formula Imperiali (26).

Anche le legislazioni elettorali siciliana e trentino-altoatesina relative agli enti locali presentano notevoli analogie con la corrispondente disciplina legislativa statale.

A riguardo, può rilevarsi che il legislatore elettorale trentino-altoatesino, per disciplinare l'elezione dei Consigli dei Comuni del Trentino con popolazione sino a 1.000 abitanti, ricalca fedelmente la legislazione statale vigente per eleggere i Consigli dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti: i quattro quinti dei seggi sono assegnati alla lista vincente, salva la possibilità per gli elettori di utilizzare il panachage, in modo da poter eventualmente determinare l'elezione dei candidati più votati, indipendentemente dalla lista di appartenenza (art. 58 d.p.g.r. Trentino-Alto Adige n. 3/L del 1987).

Il legislatore siciliano introduce invece una disciplina dell'elezione dei Consigli dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti che consegue risultati analoghi a quelli derivanti dall'applicazione della legislazione statale in una situazione nella quale il ricorso al panachage è assai contenuto: la disciplina legislativa siciliana non prevede la possibilità di utilizzare il panachage, disponendo che i quattro quinti dei seggi siano comunque attribuiti alla lista vincente e i rimanenti alla lista seconda classificata (art. 45, 1° e 2° co., d.p.reg. n. 3/1960), all'interno della quale gli eletti verranno individuati sulla base delle preferenze espresse dagli elettori, fino a un massimo di due, appunto esclusivamente nell'ambito della lista votata (art. 38, 2° e 3° co., d.p.reg. n. 3/1960).

L'analogia con la disciplina statale dettata dal

d.p.r. n. 570/1960 è riscontrabile anche per la legislazione elettorale dei Comuni siciliani e trentini con popolazione superiore rispettivamente alla soglia di 5.000 abitanti e a quella di 1.000, nonché di tutti i Comuni della Provincia di Bolzano, nei quali il sistema elettorale altrove adottato per i piccoli Comuni risulta inapplicabile alla luce del vincolo statutario (art. 61, 1° co.) che impone, negli organi degli «enti pubblici locali», «la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici», presenti appunto soltanto in Alto Adige/Südtirol. Così i Consigli dei Comuni in discorso vengono eletti in un collegio unico, corrispondente all'intero territorio comunale, applicando formule proporzionali [formula d'Hondt in Sicilia, ex art. 52, 6° co., d.p.reg. n. 3 del 1960; formula del quoziente naturale in Trentino-Alto Adige, ex artt. 72, 1° co., lett. c) e 73, 1° co., lett. c) d.p.g.r. n. 3/L del 1987], mentre gli elettori possono esprimere, nell'ambito della lista votata, più di una preferenza (da due a sei, in Sicilia, in base al numero dei componenti il Consiglio comunale, ex art. 39, 3° co., d.p.reg. n. 3/1960; quattro in Trentino-Alto Adige ex art. 59, 4° co., d.p.g.r. n. 3/L del 1987).

Per quanto riguarda infine la legislazione siciliana in materia di elezione dei Consigli delle Province regionali, la l. reg. n. 14/1969 introduce un sistema che combina, al pari di quello previsto dalla legislazione statale relativa alle elezioni provinciali, l'espressione del voto in collegi con la complessiva ripartizione proporzionale dei seggi. Peraltro i collegi in cui viene suddiviso il territorio provinciale siciliano non sono uninominali, ma plurinominali, con conseguente possibilità di esprimere voti di preferenza (due o tre, a seconda del numero di consiglieri da eleggere, ex art. 4 l. reg. n. 14/1969). Ma, come si diceva poc'anzi, la ripartizione dei seggi viene effettuata nel collegio unico provinciale, applicando la formula Hagenbach-Bischoff (art. 18, 1° co., n. 2, l. reg. n. 14/1969), sulla base delle cifre elettorali di ciascuna lista, a sua volta corrispondente alla «somma dei voti validi riportati dalle liste [presentate nei vari collegi — rectius circoscrizioni — plurinominali] aventi il medesimo contrassegno nelle singole sezioni della provincia» (art. 18, 1° co., n. 1, l. reg. n. 14/1969).

(21) La legge statale per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta vigente all'inizio degli anni '90, vale a dire la legge n. 1257/1962, presenta le consuete caratteristiche della legislazione elettorale italiana di

quel periodo: preferenza multipla («l'elettore può manifestare fino a tre preferenze per candidati della lista da lui votata», secondo l'art. 13, 2° co.), ampia circoscrizione plurinominali (collegio unico regionale, dunque la massima ampiezza possibile, ai sensi dell'art. 14, 1° co.), formula proporzionale (del quoziente naturale, ex art. 14, 5° co.).

(22) PALADIN, «Cittadinanza regionale» ed elezioni consiliari, in *GiC*, 1965, 256 s. Si noti tuttavia che sul punto non sono mancate oscillazioni nella giurisprudenza costituzionale relativa ai testi statutari allora vigenti. In particolare, la competenza legislativa della Regione Trentino-Alto Adige relativamente al proprio Consiglio è ricondotta alla legislazione concorrente (C. Cost., sent. n. 26/1965), ma anche a quella integrativa (C. Cost., sent. n. 90/1974). Del pari, la competenza legislativa della Regione Sicilia relativamente all'elezione dell'Assemblea regionale siciliana, allora vincolata dallo Statuto al rispetto dei «principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche» (art. 3, 1° co.), è stata ricondotta alla legislazione primaria o a quella concorrente, venendo tali principi rispettivamente identificati soltanto in quelli fissati dalla Costituzione (C. Cost., sent. n. 372/1996) o anche in quelli ricavabili dalle leggi elettorali politiche (C. Cost., sent. n. 104/1957, che peraltro li riferisce soltanto a quelli desumibili dalla leggi elettorali adottate dall'Assemblea costituente, sulla base di un'interpretazione letterale del citato disposto statutario).

(23) BALDUZZI, *op. cit.*, 1090.

(24) Si vedano rispettivamente: l'art. 35, 2° co., l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 20/1968; l'art. 55, 2° co., l. reg. Sardegna n. 7/1979; l'art. 44, 7° co., l. reg. Sicilia n. 29/1951; l'art. 49, 3° co., l. reg. Trentino-Alto Adige n. 7/1983.

(25) Così, ad esempio, ai sensi del d.p.reg. Sicilia 16-4-1991 «Ripartizione dei seggi dell'Assemblea regionale siciliana fra i nove collegi elettorali della Regione», ai ventidue seggi assegnati alla circoscrizione di Palermo e ai diciotto a quella di Catania, fanno da contraltare i quattro seggi spettanti alla circoscrizione di Enna, e i cinque a quella di Caltanissetta e a quella di Ragusa.

(26) Si vedano rispettivamente: l'art. 54, 5° co., l. reg. Sicilia n. 29/1951; l'art. 38, 1° co., n. 4, l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 20/1968; l'art. 73, 1° co., lett. b), l. reg. Sardegna n. 7/1979; l'art. 61, 1° co., l. reg. Trentino-Alto Adige n. 7/1983.

### 7. Considerazioni riassuntive.

I sistemi elettorali disciplinati dalla legislazione vigente in Italia all'inizio degli anni '90 sono dunque fortemente proporzionali. Conclusione che si fonda non soltanto sul ricorso a formule appunto proporzionali (metodi del quoziente o metodi del divisore), ma anche sul loro impiego in circoscrizioni assai ampie, poiché «electoral formulae designed to produce proportionality depend in large measure upon district magnitudes for their efficacy»; infatti «the proportionality with which legislative seats are allocated increases in relation to the magnitude of electoral districts: the higher the magnitude, the greater the proportionality» (27). Conseguentemente, la ripartizione

complessiva dei seggi con formula proporzionale in un unico collegio (parlamentari europei, Consiglio regionale valdostano, Consigli provinciali (28), Consigli dei Comuni con più di 5.000 abitanti (29), Consigli circoscrizionali) oppure l'impiego di circoscrizioni plurinominali assai ampie, se accompagnato dal recupero dei resti in sede di collegio unico (Camera dei deputati, Consigli delle Regioni ordinarie, del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna), assicurano la massima proporzionalità possibile. Così i sistemi elettorali in esame non ostacolano la frammentazione partitica; altrimenti detto, favoriscono la presenza nelle assemblee elettive delle forze politiche minori, anche quando queste ultime non siano coalizzate con i partiti politici più forti.

Al modello ora brevemente riassunto, si sottraggono soltanto, in tutto o in parte, i sistemi elettorali utilizzati per eleggere i Consigli dei piccoli Comuni, da un lato, e, dall'altro, il Senato e l'Assemblea regionale siciliana.

In parte, la legislazione elettorale del Senato, poiché la prescrizione costituzionale dell'elezione «a base regionale» (art. 57, 1° co., Cost.) non soltanto fa coincidere ogni circoscrizione con una Regione, come si è detto, ma comporta il mancato recupero dei resti in sede nazionale; d'altra parte, detto recupero viene automaticamente escluso dall'adozione del metodo d'Hondt che appunto non produce resti. Di conseguenza, nelle Regioni meno popolate (cui viene comunque garantito un numero minimo di sette senatori, tranne al Molise e alla Valle d'Aosta che ne hanno rispettivamente due e uno, ex art. 57 Cost.) il numero contenuto di seggi da assegnare opera come una sorta di clausola di sbarramento di fatto (30) che rende difficile l'ottenimento della rappresentanza alle forze politiche (gruppi di candidati, nel caso di specie) più deboli in termini di voti ottenuti. Analoghe considerazioni possono proporsi con riferimento alla legislazione della Sicilia disciplinante l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana: poiché quest'ultima viene eletta in circoscrizioni provinciali, senza recupero dei resti in sede di collegio unico regionale (previsto nelle altre Regioni italiane), nelle Province meno popolate operano consistenti clausole di sbarramento di fatto.

In tutto, la legislazione elettorale dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti (1.000 in Trentino), poiché si tratta dell'unico sistema elettorale non proporzionale utilizzato in Italia all'inizio degli anni '90 del secolo scorso.

Tuttavia la legislazione elettorale dei Consigli dei piccoli Comuni è invece assimilabile alle altre allora vigenti, sotto il profilo della possibilità riconosciuta all'elettore di compiere scelte di tipo ordinale (panachage nella legislazione statale e in quella regionale relativa al Trentino, preferenza multipla nella legislazione siciliana). Se la proporzionalità è infatti il primo elemento proprio della legislazione elettorale dell'epoca, la scelta ordinale ne costituisce certamente il secondo; e alla scelta ordinale possono ricondursi, come si è visto, tanto il panachage, quanto il voto di preferenza. Quest'ultimo in particolare, previsto generalmente in forma multipla per l'elezione di gran parte delle assemblee (Parlamento europeo, Camera dei deputati, Consigli regionali, Consigli dei comuni con più di 5.000 abitanti, Consigli circoscrizionali), ha favorito, nel periodo in esame, la competizione intrapartitica in sede di elezione e, di riflesso, il fenomeno delle correnti organizzate all'interno dei partiti, anche in vista delle competizioni elettorali.

In conclusione, riassuntivamente anche se un po' semplicisticamente, l'Italia dell'inizio degli anni '90 del Novecento si presenta elettoralmente come il paese della proporzionale e del voto di preferenza, cui corrispondono, sul versante partitico, l'elevata frammentazione dei partiti politici e la loro articolazione in correnti organizzate (31); in altre parole, un'accentuata frammentazione sia interpartitica, sia intrapartitica.

(27) RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*<sup>2</sup>, New Haven and London, 1971, 119 e 115.

(28) Cui potrebbero assimilarsi le circoscrizioni provinciali di Trento e di Bolzano che, come si è visto (*supra*, par. 6), eleggono *uno actu* i consiglieri regionali spettanti a ciascuna di esse e i componenti del proprio Consiglio provinciale, poiché statutariamente i primi coincidono con i secondi.

(29) Nonché, come si è visto (*supra*, par. 6), tutti i Comuni della Provincia di Bolzano e i Comuni con più di 1.000 abitanti della Provincia di Trento.

(30) L'applicazione di una formula proporzionale in una circoscrizione di modesta ampiezza riduce notevolmente la proporzionalità del sistema, in quanto per ottenere un seggio (fatto salvo il recupero dei resti, peraltro non previsto al Senato) occorre conseguire percentuali piuttosto elevate di voti (pari all'incirca al 14,3 % dei voti validamente espressi, in una circoscrizione dove ad esempio si ripartiscono sette seggi; poiché appunto considerato 100 il totale di voti validamente espressi  $100/7=14,3$ ).

(31) Si veda ad esempio la tavola 6.1, relativa alla suddivisione in correnti organizzate della Democrazia Cristiana nel 1971, in SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, 187.

### III. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE ITALIANA RISULTANTE DALLE RIFORME ELETTORALI.

#### 8. Premessa.

Senza soffermarsi sulla puntuale ricostruzione cronologica dei singoli interventi di riforma della legislazione elettorale realizzatesi dal 1991 al 2009, passiamo ad analizzarne — concentrando sempre la nostra attenzione sugli elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto — la risultante, vale a dire la legislazione elettorale oggi vigente per l'elezione delle varie assemblee.

Occorre tuttavia richiamare preliminarmente due profili: il primo relativo al ruolo del referendum nelle riforme elettorali italiane; il secondo alla circostanza che queste ultime hanno determinato l'espandersi del novero degli organi eletti direttamente dal corpo elettorale.

Così, anzitutto, i referendum abrogativi in materia elettorale si pongono all'origine stessa della stagione delle riforme elettorali italiane, che inizialmente si configurano come eteroriforme, grazie appunto al ricorso allo strumento referendario che impone la modificazione legislativa a una maggioranza parlamentare riluttante ad accettarla. Il che è stato reso possibile dal ricorso alla tecnica del quesito manipolativo, scilicet un quesito che introduce una nuova disciplina, attraverso la sapiente e mirata abrogazione di parti della disciplina previgente (32), in modo tale che la normativa residua, risultante dall'esito favorevole del referendum, sia autoapplicativa; normativa che peraltro deve porsi come «l'espansione delle potenzialità intrinseche» nella legislazione che si intende parzialmente abrogare (così, riassumendo la precedente giurisprudenza costituzionale, C. Cost., sent. n. 15 e n. 16 del 2008).

Le caratteristiche della tecnica ora brevemente descritta sono la diretta conseguenza della giurisprudenza costituzionale relativa all'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale (33). La Corte costituzionale ha infatti indicato ai proponenti un crinale sottile da percorrere, delimitato, da un versante, dall'inaffidabilità di un'abrogazione referendaria che esponga un organo costituzionale o a rilevanza costituzionale «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento»; eventualità che potrebbe derivare non solo dall'abrogazione «nel loro insieme» delle norme elettorali (sent. n. 29/1987), ma anche, a ben vedere, da un'abrogazione che produca una normativa residua non immediata-

mente applicabile (sent. n. 26/1997). Conseguentemente, l'unico referendum ammissibile in materia elettorale risulta essere appunto quello manipolativo, che peraltro — soffermandosi ora sull'altro versante che delimita il sottile crinale in discorso — non può spingere «l'operazione di ritaglio sulle parole» fino al punto di dar vita, attraverso il saldarsi dei «frammenti lessicali eterogenei» sopravvissuti all'abrogazione referendaria, ad «una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo» (sent. n. 36/1997).

Attraverso la sottoposizione al corpo elettorale di quesiti che soddisfacevano ai requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, nel 1991 è stata così approvata una richiesta referendaria che limitava ad una soltanto le preferenze esprimibili per eleggere la Camera dei deputati, mentre nel 1993 il corpo elettorale referendario ha direttamente introdotto un sistema elettorale prevalentemente maggioritario per l'elezione del Senato della Repubblica; sistema poco dopo esteso alla stessa Camera dal legislatore parlamentare (legge n. 277/1993). Nelle riforme elettorali causate dal referendum abrogativo può annoverarsi anche l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, nonché di un sistema elettorale maggioritario per i rispettivi Consigli, comunale e provinciale (legge n. 81/1993). Tale legge venne infatti adottata per evitare la celebrazione del referendum dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con sent. n. 33/1993, che, se approvato, avrebbe determinato l'estensione a tutti i Consigli comunali del sistema elettorale allora vigente per quelli dei Comuni sino a 5.000 abitanti, qui descritto nella parte precedente.

Tuttavia la capacità di modificare per via referendaria la legge elettorale, manifestatasi nei primi anni '90 del secolo scorso, successivamente si riduce. Anche i referendum elettorali vengono infatti investiti dal fenomeno della decrescente partecipazione al voto referendario che provoca il mancato raggiungimento del quorum strutturale (partecipazione al voto della maggioranza degli elettori, richiesta dall'art. 75, 4° co., Cost.) in tutte le consultazioni referendarie successive al 1997 e, di conseguenza, il loro esito sfavorevole all'abrogazione. Tra i referendum in discorso, vanno qui rammentati quelli in materia elettorale del 1999 e del 2009 (34), volti a correggere ulteriormente in senso maggioritario la legislazione elettorale parlamentare. L'esito negativo di tali consultazioni

referendarie sembra dunque aver di fatto riportato la materia elettorale nella piena disponibilità del legislatore parlamentare.

Per quanto riguarda il secondo profilo, è ben noto che attualmente l'elezione popolare diretta non riguarda soltanto gli organi collegiali finora menzionati, ma anche alcuni organi esecutivi monocratici, per i quali le riforme elettorali hanno sostituito l'elezione da parte della corrispondente assemblea con l'elezione da parte del corpo elettorale, al fine di garantire loro la «massima legittimazione» (35). Si tratta in particolare del Sindaco (artt. 5 e 6 legge n. 81/1993, ora rispettivamente trasfusi negli artt. 71 e 72 d.lg. n. 267/2000), del Presidente della Provincia (art. 8 legge n. 81/1993, ora trasfuso nell'art. 74 d.lg. n. 267/2000) e del Presidente della Giunta regionale (art. 5, 1° co., l. Cost. n. 1/1999; nonché l. Cost. n. 2/2001 per i Presidenti delle Regioni speciali Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, e per quello della Provincia autonoma di Trento).

Tuttavia la presente analisi si soffermerà esclusivamente sulla legislazione elettorale delle assemblee, richiamando le modalità di elezione dei citati organi monocratici esecutivi soltanto laddove queste ultime influenzano il sistema elettorale assembleare. La comparazione tra la legislazione elettorale previgente e quella attualmente in vigore richiede infatti di poter disporre di entrambi i termini della relazione. Termini presenti nella legislazione elettorale assembleare, con riferimento alla quale è possibile comparare quella dell'inizio degli anni '90 del Novecento con quella oggi vigente; ma assenti nella legislazione elettorale degli organi monocratici, che in passato non erano eletti direttamente dal corpo elettorale.

(32) Conformemente all'autorevole insegnamento secondo cui «l'abrogare puramente e semplicemente non è "non disporre", ma "disporre diversamente"» (CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*<sup>5</sup>, II, Padova, 1984, 98).

(33) Si veda LUCIANI, *sub art. 75 Cost.*, in *Comm. della Cost. Branca*, Bologna-Roma, 2005, 475 ss.

(34) In occasione dei referendum del 2009 la partecipazione al voto ha raggiunto il livello più basso registrato finora, risultando pari al 23,31% degli elettori per i primi due quesiti (volti ad assegnare il premio di maggioranza ad una sola lista, sia alla Camera, sia al Senato) e al 23,84% per il terzo (che si proponeva di abrogare la possibilità per un candidato alla Camera o al Senato di presentarsi in più di una circoscrizione elettorale). Si vedano i dati di partecipazione al voto referendario del 2009 in <http://referendum.interno.it>.

(35) SASSI-VEDASCHI, «Elezioni amministrative», in *Digesto/pubbl.*, Agg., I, Torino, 2000, 222.

### 9. *Il tipo di scelta consentita all'elettore.*

Il tratto caratteristico della legislazione elettorale oggi vigente, sotto il profilo del tipo di scelta consentita all'elettore, sembra essere la netta riduzione del carattere ordinale di quest'ultima.

Come si è detto, nella legislazione elettorale vigente all'inizio degli anni '90 del Novecento, la scelta ordinale consentita all'elettore si traduceva da un lato nel panachage, dall'altro nel voto di preferenza, previsto prevalentemente nella sua forma multipla.

Orbene, a far data dalla riforma della legislazione elettorale comunale del 1993 (legge n. 81), il panachage è scomparso dal panorama giuridico italiano. D'altra parte, il risultato del referendum abrogativo del 1991 — che, come si è detto nel paragrafo precedente, attraverso l'approvazione di un quesito di tipo manipolativo, ha ridotto ad una le preferenze esprimibili nelle elezioni della Camera dei deputati — sembra essersi riverberato sulle successive riforme elettorali, dando vita a un vero e proprio disfavore legislativo per la preferenza multipla e, in ultima analisi, per il voto di preferenza in sé. Così, nella vigente legislazione elettorale italiana l'istituto della preferenza multipla da regola è divenuto eccezione. Attualmente la preferenza multipla è infatti prevista soltanto:

— per eleggere i parlamentari — dodici deputati e sei senatori, rispettivamente ai sensi del 2° co. dell'art. 56 Cost. e del 2° co. dell'art. 57 Cost., introdotti dalla l. Cost. n. 1/2001 — spettanti alla circoscrizione Estero, dove è prevista la possibilità di esprimere due preferenze «nelle ripartizioni alle quali sono assegnati due o più deputati o senatori» (art. 11, 3° co., secondo periodo legge n. 459/2001);

— per eleggere i parlamentari europei spettanti all'Italia, in quattro circoscrizioni su cinque, secondo la già richiamata disciplina prevista dalla legge n. 18/1979 e finora non modificata sul punto. In tutte le altre elezioni, quando è previsto il voto di preferenza, è possibile esprimerne soltanto uno: così, anzitutto, per riprendere quanto qui sopra accennato, nelle ripartizioni della circoscrizione Estero dove si elegge un solo deputato o senatore (art. 11, 3° co., secondo periodo, legge n. 459/2001), nonché nella circoscrizione V Italia insulare per l'elezione dei parlamentari europei; inoltre la preferenza unica è prevista nella disciplina legislativa elettorale dei Consigli comunali (art. 71, 5° co., secondo periodo, e art. 73, 3° co., secondo periodo, d.lg. n. 267/2000) e dei Consigli

regionali, con riferimento al voto espresso a favore delle liste presentate nelle circoscrizioni provinciali (per eleggere i quattro quinti dei consiglieri regionali), ex art. 2, 1° co., ottavo periodo, legge n. 43/1995. Per l'elezione del rimanente quinto dei consiglieri regionali non è invece ammessa l'espressione del voto di preferenza. Tale quota di consiglieri viene eletta sulla base di liste regionali concorrenti (art. 1, 3° co., legge n. 43/1995), il cui capolista è candidato alla Presidenza della Giunta regionale (art. 5, 1° co., secondo periodo, l. Cost. n. 1/1999); le liste regionali in discorso sono appunto rigide (vale a dire redatte con un ordine di lista non modificabile attraverso il voto di preferenza).

Pur interessati da una profonda modificazione legislativa relativamente alla formula elettorale impiegata, come meglio si vedrà nel prosieguo, i sistemi elettorali del Senato e dei Consigli provinciali sono invece rimasti inalterati quanto alla mancata previsione del voto di preferenza.

Al Senato la preferenza non era prevista nel sistema plurinomiale-proporzionale vigente fino al 1993 (legge n. 29/1948); come non lo era nel sistema elettorale, sempre basato su collegi uninominali ma prevalentemente maggioritario, introdotto per via referendaria nel 1993 e sostanzialmente recepito dal legislatore parlamentare con la legge n. 276/1993; come non lo è nella vigente legge elettorale, risultante dalla riforma attuata dalla legge n. 270/2005 e basata sulla ripartizione dei seggi tra liste rigide in circoscrizioni plurinomiali corrispondenti a ciascuna Regione.

Per l'elezione dei Consigli provinciali, la preferenza non era prevista dal sistema proporzionale basato sulla ripartizione dei seggi tra gruppi di candidati, singolarmente presentatesi in differenti collegi uninominali; come non lo è nel vigente sistema, corretto in senso maggioritario dall'introduzione di un premio di maggioranza a favore dei gruppi di candidati collegati al candidato eletto Presidente della Provincia, ma pur sempre fondato, quanto al tipo di scelta consentita all'elettore, sul voto a favore di un singolo candidato al Consiglio provinciale, da esprimersi in un collegio uninominale (art. 75, 1° co., d.lg. n. 267/2000). Infine, il voto di preferenza non è oggi previsto per l'elezione della Camera dei deputati. Se il referendum elettorale del 1991 ha determinato il passaggio dalla preferenza multipla alla preferenza unica, la successiva legge n. 277/1993 ha eliminato definitivamente il voto di preferenza alla Camera, introducendo un sistema elettorale simi-

le al sistema elettorale risultante, per il Senato, dall'esito del referendum elettorale del 1993.

La mancata previsione del voto di preferenza nel sistema elettorale disciplinato dalla legge n. 277/1993 risulta particolarmente espressiva dell'ostilità del legislatore verso tale istituto poiché, a differenza di quanto previsto per il Senato, l'assegnazione proporzionale di un quarto di seggi avveniva mediante la loro ripartizione fra liste concorrenti; dunque, con modalità tali da consentire di per sé l'espressione di preferenze nell'ambito della lista votata. Le liste erano invece rigide, di modo che l'elettore disponeva di due voti, ex art. 1 legge n. 277/1993: il primo da esprimersi a favore di un candidato nel collegio uninominale; il secondo da esprimersi a favore di una lista nel collegio plurinomiale, senza la possibilità di scegliere uno o più candidati all'interno della lista stessa.

L'introduzione, con legge n. 270/2005, di un sistema elettorale della Camera dei deputati basato sulla ripartizione della totalità dei seggi in circoscrizioni plurinominali fra liste concorrenti non ha comunque determinato la reintroduzione del voto di preferenza, in quanto dette liste sono rigide.

#### **10. L'ampiezza dell'ambito di assegnazione dei seggi.**

La legislazione elettorale italiana risulta tutt'ora caratterizzata da circoscrizioni assai ampie, se non, spesso, dal collegio unico. Con la legge n. 270/2005, che ha introdotto ampie circoscrizioni plurinominali per l'elezione di tutti i parlamentari (tranne in alcune ipotesi marginali, come vedremo), si è infatti conclusa la fase di valorizzazione del collegio uninominale; fase avviata dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 le quali, sulla scorta dell'esito favorevole del referendum abrogativo immediatamente precedente e relativo alla legge elettorale del Senato, avevano introdotto sistemi elettorali basati sull'elezione di tre quarti dei componenti, rispettivamente del Senato e della Camera, in collegi uninominali a maggioranza semplice.

Il ricorso al collegio uninominale per assegnare la maggior parte dei seggi parlamentari può dunque oggi considerarsi una parentesi, nell'ambito della ricostruzione cronologica di una legislazione elettorale propensa piuttosto a valorizzare la circoscrizione plurinomiale. Così attualmente la quasi totalità dei deputati e dei senatori è eletta in vaste circoscrizioni plurinominali, con ampiezza media pari a 23,7 alla Camera (36) e 16,2 al Se-

nato (37). D'altra parte, sono rimasti invariati sia il ricorso al collegio unico per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali, sia la previsione di estese circoscrizioni plurinominali per l'assegnazione dei seggi di parlamentare europeo spettanti all'Italia (ampiezza media: 15,6) (38).

Per di più, il collegio unico (regionale, nel caso di specie) fa la sua comparsa nelle elezioni regionali, poiché, ai sensi dell'art. 1, 3° co., legge n. 43/1995, un quinto dei seggi sono attribuiti a livello regionale, sulla base di liste concorrenti. Inoltre nelle elezioni regionali è tutt'ora previsto il recupero di resti in sede di collegio unico regionale (art. 15, 8° co., legge n. 108/1968).

L'assegnazione dei seggi per il Parlamento europeo e per la Camera dei deputati si avvicina ancor più alla soluzione del collegio unico in quanto, se è pur vero che gli elettori esprimono in loro voto a favore di liste concorrenti in ampie circoscrizioni plurinominali, la ripartizione complessiva dei seggi avviene a livello di collegio unico nazionale (così, rispettivamente, art. 21, 1° co., legge n. 18/1979 e art. 83, 1° co., d.p.r. n. 361/1957). Di conseguenza, la presenza di alcune piccole circoscrizioni (quali ad esempio, alla Camera, il Molise con tre seggi, la Basilicata con sei, l'Umbria con nove) non produce conseguenze rilevanti sul funzionamento del sistema elettorale. Soltanto al Senato la ripartizione dei seggi si esaurisce in ciascuna circoscrizione plurinomiale corrispondente ad una Regione, in omaggio alla «base regionale», costituzionalmente prevista per l'elezione dei senatori (art. 57, 1° co., Cost.).

Alla regola dell'elezione in ampie circoscrizioni plurinominali o in un collegio unico, corrispondono dunque soltanto tre eccezioni, di portata assai limitata: i senatori eletti nelle Regioni meno popolate; i parlamentari (un deputato e un senatore) eletti nel collegio uninominale della Valle d'Aosta; i parlamentari della circoscrizione Estero, eletti in ripartizioni di grandezza modesta (ampiezza media pari a 3 alla Camera e a 1,5 al Senato) (39), in assenza di recupero dei resti in un collegio unico (recupero che, d'altra parte, se fosse stato previsto, avrebbe dovuto avvenire a livello mondiale!), ai sensi dell'art. 15 legge n. 459/2001.

(36) Dato ottenuto dividendo il numero di seggi attribuiti sul territorio nazionale in circoscrizioni plurinominali (vale a dire i 630 seggi complessivi, meno quello assegnato nel collegio uninominale della Valle d'Aosta e i dodici

seggi spettanti alla circoscrizione Estero ex art. 56, 2° c. Cost., sui quali v. *infra* nel testo) per le 26 circoscrizioni plurinomiali ora previste dalla tabella A allegata al d.p.r. n. 361/1957.

(37) Dato ottenuto dividendo il numero di seggi attribuiti sul territorio nazionale in circoscrizioni plurinomiali (vale a dire i 315 seggi complessivi, meno quello assegnato nel collegio uninominale della Valle d'Aosta e i sei seggi spettanti alla circoscrizione Estero ex art. 57, 2° co., Cost.) per le 19 circoscrizioni plurinomiali, corrispondenti a tutte le Regioni italiane, tranne appunto la Valle d'Aosta.

(38) Dato ottenuto dividendo i 78 parlamentari europei ora spettanti all'Italia per le cinque circoscrizioni plurinomiali previste dalla tabella A allegata alla legge n. 18/1979.

(39) Dati ottenuti dividendo rispettivamente il numero di deputati (dodici) e il numero di senatori (sei) eletti nella circoscrizione Estero, ex artt. 56, 2° co., e 57, 2° co., Cost., per il numero delle ripartizioni (quattro), in cui è suddivisa la circoscrizione Estero, ex art. 6 legge n. 459/2001. In particolare, mentre per la Camera la ripartizione Europa elegge sei deputati e quella America meridionale tre, si hanno tre ripartizioni dove sono eletti due parlamentari (Europa per il Senato, America meridionale per il Senato, America settentrionale e centrale per la Camera) e tre ripartizioni dove viene eletto un solo parlamentare (assimilabili sotto questo profilo a collegi uninomiali, sebbene vengano presentate liste concorrenti: America settentrionale e centrale per il Senato; Africa, Asia, Oceania e Antartide sia per la Camera, sia per il Senato).

### 11. La formula elettorale.

A livello di formula, i sistemi elettorali successivi alla stagione riformatrice avviate all'inizio degli anni '90 del Novecento risultano profondamente differenti dai loro predecessori. A riguardo, va sottolineato come la trasformazione in senso maggioritario dei sistemi elettorali italiani è stata resa costituzionalmente possibile dalla circostanza che né la prevalente dottrina, né la giurisprudenza, hanno condiviso la tesi, pur autorevolmente proposta, secondo la quale, ai sensi dell'art. 48, 2° co., Cost., ciascun voto dovrebbe avere lo stesso peso nell'attribuzione dei seggi — vale a dire, presentare lo stesso «coefficiente individuale di conquista di un determinato seggio» (40) — e dunque il sistema proporzionale sarebbe stato implicitamente costituzionalizzato. Secondo l'interpretazione dominante dell'art. 48, 2° co., Cost., invece, «il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso» (così la Corte costituzionale ribadisce e riassume detta interpretazione nelle sent. n. 15 e n. 16 del 2008) (41). Di conseguenza, l'adozione legislativa di formule elettorali maggioritarie (o di correzioni in senso maggioritario a sistemi basati su formule proporzionali) non risulta di per

se stessa incostituzionale, fatti salvi naturalmente gli eventuali altri profili di illegittimità costituzionale che una legge di tal fatta potrebbe presentare (42).

A riguardo può osservarsi che per l'elezione delle assemblee rappresentative, le formule maggioritarie sono state previste soltanto per un breve periodo (1993-2005) ed esclusivamente per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica: introdotta nel 1993, dapprima al Senato, per via referendaria, come si è detto, quindi anche alla Camera, dalle leggi n. 276 e 277 dello stesso anno, la formula del plurality system in collegi uninomiali — vale a dire il sistema uninominale maggioritario a un turno o sistema britannico, utilizzato per eleggere tre quarti dei senatori e dei deputati — è stata abrogata dalla legge n. 270/2005.

A seguito delle riforme la legislazione elettorale italiana è però oggi caratterizzata da tali e tanti correttivi (clausole di sbarramento e/o premi di maggioranza) alle formule proporzionali da determinarne un funzionamento tutt'altro che proporzionale, ma semmai maggioritario.

Così, sono tutt'ora adottate formule proporzionali: la formula del quoziente naturale per ripartire a livello nazionale i seggi per il Parlamento europeo (art. 21, 1° co., legge n. 18/1979) e per la Camera dei deputati (art. 83, 1° co., n. 4, d.p.r. n. 361/1957), nonché a livello regionale per i seggi senatoriali (art. 17, 1° co., d.lg. n. 533/1993) e a livello di ripartizione per i deputati e i senatori eletti nella circoscrizione Estero (art. 15 legge n. 459/2001); la formula Hagenbach-Bischoff per assegnare i seggi del Consiglio regionale nelle circoscrizioni provinciali (art. 15, 3° co., legge n. 108/1968). Se a livello regionale e sovraregionale vengono utilizzati, come si è ora visto, i metodi del quoziente, per eleggere gli organi assembleari di Province e Comuni si ricorre invece ai metodi del divisore e in particolare, secondo la tradizione italiana, al metodo d'Hondt, appunto utilizzato per la ripartizione complessiva dei seggi a livello provinciale (art. 75, 6° co., d.lg. n. 267/2000) e comunale (art. 71, 8° co., e art. 73, 8° co., d.lg. n. 267/2000).

Tuttavia gli effetti proporzionali che i metodi del quoziente o i metodi del divisore ora rammentati naturaliter conseguirebbero vengono mortificati, in misura maggiore o minore, dalla presenza, nei sistemi elettorali in esame, di elementi distorsivi che ne riducono la proporzionalità fino ad annullarla, in qualche caso. Gli elementi distorsivi ora

menzionati possono ricondursi alla clausola di sbarramento o al premio di maggioranza; istituti presenti — separatamente o congiuntamente — in quasi tutti i sistemi elettorali oggi vigenti in Italia e dunque tali da qualificare la nostra legislazione elettorale.

La clausola di sbarramento — vale a dire una soglia percentuale di voti validi, legislativamente determinata, al di sotto della quale le liste sono private della rappresentanza nella corrispondente assemblea — fa sì che un sistema elettorale, pur basato su una formula proporzionale, funzioni in modo maggioritario nei confronti delle forze politiche che si collocano al di sotto della soglia. A ben vedere, infatti, la soglia esclude dalla ripartizione dei seggi le forze politiche che non la conseguono, come probabilmente avverrebbe applicando un sistema elettorale maggioritario. La vigente disciplina legislativa elettorale italiana presenta una panoplia di clausole di sbarramento:

— il 4% dei voti a livello nazionale per poter partecipare all'assegnazione dei seggi del Parlamento europeo (art. 21, co. 1° bis e 2°, legge n. 18/1979, come modificata dalla legge n. 10/2009);

— il 10% e il 4% dei voti a livello nazionale, rispettivamente per la coalizione di liste e la lista non collegata ad altra, per accedere alla ripartizione dei seggi della Camera dei deputati (art. 83, 1° co., nn. 3 e 4, d.p.r. n. 361/1957);

— il 20% e l'8% dei voti a livello regionale per partecipare nella Regione alla ripartizione dei seggi senatoriali, rispettivamente per la coalizione di liste e la lista non collegata ad altra [art. 16, 1° co., lett. b) e art. 17, 1° co., d.lg. n. 533/1993];

— il 3% dei voti a livello regionale oppure il collegamento con «una lista regionale che ha superato la percentuale del 5%», affinché i gruppi di liste provinciali (vale a dire le liste presentate nelle varie circoscrizioni provinciali con lo stesso contrassegno) vengano ammessi all'assegnazione dei seggi del Consiglio regionale (art. 7 legge n. 43/1995);

— il 3% dei voti a livello comunale o provinciale, conseguito dalla lista o dal gruppo di candidati, individualmente o in coalizione con altre liste o gruppi, affinché la lista o il gruppo di candidati possa partecipare alla ripartizione dei seggi, rispettivamente per il Consiglio comunale (nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ex art. 73, 7° co., d.lg. n. 267/2000) e per quello provinciale (art. 75, 5° co., d.lg. n. 267/2000).

Il premio di maggioranza — consistente nell'assegnazione, alla lista o alla coalizione di liste vincente, di una percentuale di seggi superiore a quella che le spetterebbe in base alla ripartizione proporzionale degli stessi e generalmente tale da garantirle la maggioranza assoluta nell'assemblea — comporta che il sistema elettorale, sebbene fondato su una formula proporzionale, funzioni in modo maggioritario, con particolare riguardo alle forze politiche vincenti. Mediante un sistema elettorale con premio queste ultime conseguono infatti automaticamente (o, se si preferisce, ope legis) quella maggioranza assoluta dei seggi dell'assemblea che tende ad essere attribuita loro in vigenza di sistemi elettorali maggioritari. Il premio di maggioranza è oggi assai diffuso nella legislazione elettorale italiana:

— il 55% dei seggi, rispettivamente a livello nazionale nel sistema elettorale della Camera o in ciascuna Regione nel sistema elettorale del Senato, viene attribuito alla lista o alla coalizione di liste che ha ottenuto il maggior numero di voti validi sull'intero territorio della Repubblica (art. 83, 2° co., d.p.r. n. 361/1957) (43) o della Regione (art. 17, 4° co., d.lg. n. 533/1993) (44);

— il 55% dei seggi del Consiglio regionale viene assegnato, ex art. 15, 13° co., legge n. 108/1968, alla lista regionale (e alle liste provinciali ad essa collegate) che ha ottenuto più voti nella Regione stessa e il cui capolista è stato conseguentemente eletto Presidente della Giunta regionale (art. 5, 1° co., terzo periodo, l. Cost. n. 1/1999); se la lista regionale vincente ha ottenuto più del 40% dei voti conseguiti da tutte le liste regionali, la percentuale di seggi assegnati passa dal 55% al 60%;

— il 60% dei seggi del Consiglio comunale (nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) o del Consiglio provinciale spetta alla lista o al gruppo di liste (ovvero, per la Provincia, al gruppo o ai gruppi di candidati) collegato al Sindaco o al Presidente della Provincia eletto (art. 73, 10° co. e art. 75, 8° co., d.lg. n. 267/2000);

— i due terzi dei seggi in Consiglio comunale (nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti) sono attribuiti alla lista collegata al Sindaco eletto (art. 71, 8° co., d.lg. n. 267/2000).

Com'è noto e come si evince dalle modalità di assegnazione del premio di maggioranza, l'elezione dei Consigli regionali, provinciali e comunali è contestuale all'elezione popolare diretta del vertice dell'esecutivo dell'ente corrispondente, vale a dire rispettivamente del Presidente della Giunta regionale, del Presidente della Provincia e del

Sindaco. In tal modo, viene ulteriormente favorita la bipolarizzazione delle forze politiche, già incoraggiata dalla previsione del premio di maggioranza, che si accompagna alla tendenziale riduzione delle forze politiche rappresentate nelle assemblee, ottenuta mediante l'introduzione della clausola di sbarramento.

Con riferimento al premio di maggioranza e alla clausola di sbarramento può conclusivamente rilevarsi come (fatta salva la peculiare disciplina dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero) il primo sia oggi previsto in tutte le discipline legislative elettorali vigenti, tranne in quella dei parlamentari europei, mentre la seconda attualmente vige nelle legislazioni elettorali di tutte le assemblee, salvo in quella dei Consigli dei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

(40) LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, RTDP, 1952, 872.

(41) *Adde* l'orientamento adesivo del giudice amministrativo (ad esempio: C. St., sez. V, 22-2-2007, n. 974) e le analoghe posizioni espresse dalla prevalente dottrina (per tutti, LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, 36).

(42) V., ad esempio, *infra* nt. 44.

(43) La legge elettorale della Camera dei deputati, vale a dire il d.p.r. n. 361/1957, prevede, appunto all'art. 83, 2° co., l'attribuzione alla lista o alla coalizione vincente di almeno 340 sui 617 seggi in palio (vale a dire i seggi complessivi una volta dettratti sia il seggio attribuito nel collegio uninominale valdostano, sia i dodici seggi assegnati nella circoscrizione Estero), pari a circa il 55% di questi ultimi.

(44) Si noti come l'assegnazione del premio a livello regionale può trasformarlo in un «“non premio” a livello nazionale in quanto i differenti, singoli, premi possono finire per annullarsi (come è appunto avvenuto al Senato nelle elezioni del 2006)» (GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della “costituzione materiale” del paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, a cura di Moschella-Grimaudo, Milano, 2008, 37), in ragione della distribuzione del voto alle differenti forze politiche nelle varie Regioni. Di conseguenza, «la correzione introdotta dal sistema elettorale con il premio a livello regionale non si giustifica alla luce della volontà di favorire la formazione di una maggioranza parlamentare da parte delle forze politiche vincitrici delle elezioni a livello nazionale, ma appare invece irragionevole» e perciò stesso di dubbia legittimità costituzionale (BALDUZZI-COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, GiC, 2005, 5198).

## 12. La legislazione elettorale adottata dalle Regioni.

La ricostruzione ora proposta non viene inficiata dalla circostanza che, a partire dal 1989, quattro leggi costituzionali abbiano progressivamente

ampliato il novero e le competenze dei legislatori elettorali regionali.

Così, la l. Cost. n. 2/1993 ha attribuito, modificando i rispettivi Statuti speciali, alle Regioni ad autonomia differenziata la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali» (comprensiva della legislazione elettorale dei rispettivi organi, secondo l'incontestato orientamento della Corte costituzionale, affermatosi, come si è detto, fin dalla sent. n. 105/1957). In tal modo, la competenza legislativa già spettante alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige (relativamente ai soli Comuni, come ribadito, con riferimento al Friuli-Venezia Giulia, da C. Cost., sent. n. 284/1993) si amplia a tutti gli «enti locali» e da concorrente diviene primaria, mentre alla preesistente competenza primaria della Regione siciliana si affiancano quelle della Sardegna e della Valle d'Aosta, precedentemente prive di competenza legislativa in materia.

Inoltre, la l. Cost. n. 1/1999 ha riconosciuto anche alle Regioni ad autonomia ordinaria quella competenza legislativa concorrente in materia di elezione dei rispettivi organi elettivi, della quale quattro Regioni speciali (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige) disponevano fin dalla loro istituzione, mentre la Valle d'Aosta, quinta Regione ad autonomia differenziata, otteneva tale competenza nel 1989, con la revisione del suo Statuto speciale operata dall'art. 3 l. Cost. n. 3, che può appunto considerarsi la prima legge costituzionale che avvia il processo di ampliamento del novero dei legislatori elettorali e delle loro competenze.

Infine, con la l. Cost. n. 2/2001 la competenza legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata sulla propria disciplina elettorale da concorrente è diventata primaria (45).

Così, successivamente alle descritte revisioni costituzionali, da un lato le Regioni ordinarie possono per la prima volta disciplinare legislativamente il loro sistema elettorale consiliare (e presidenziale); dall'altro tutte le Regioni speciali vengono a disporre di competenza legislativa in materia elettorale, con riferimento non solo al proprio Consiglio (e al proprio Presidente), ma anche agli organi degli enti locali situati nel loro territorio.

Ma appunto l'aumento quantitativo (allo Stato e a quattro Regioni speciali si aggiungono le quindici Regioni ordinarie e la Valle d'Aosta) e qualitativo (la competenza legislativa elettorale delle

Regioni ad autonomia differenziata, riconosciuta a ciascuna di esse, diviene di natura primaria) dei legislatori elettorali operanti in Italia non sembra attenuare significativamente i tratti comuni delle discipline legislative elettorali vigenti nel nostro paese; tratti comuni espressivi di quell'omogeneità della legislazione elettorale che ci permette di ragionare di un diritto elettorale generale, come si è proposto in questa sede.

Va infatti rilevato come la legislazione elettorale adottata dalle Regioni si sia mossa nel solco della legislazione elettorale di fonte statale. Si tratta di un fenomeno di mimetismo tutt'altro che infrequente — com'è noto — quando un livello di governo substatale (o federato) interviene in materia già disciplinata dal livello di governo statale (o federale) (46). Ma tale mimetismo è tanto più significativo nella presente analisi in quanto conferma il carattere sostanzialmente unitario della legislazione elettorale italiana.

Si consideri anzitutto la legislazione delle Regioni relativa all'elezione dei loro Consigli. A riguardo, è ben vero che sia la l. Cost. n. 1/1999 (art. 5, 1° co.), sia la l. Cost. n. 2/2001 (artt. 1, 3° co., 3, 3° co., 5, 3° co.) avevano transitoriamente introdotto, per l'elezione del Consiglio e del Presidente, rispettivamente delle Regioni ordinarie e di tre Regioni speciali (Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia), la disciplina legislativa statale vigente nelle Regioni ad autonomia ordinaria, parzialmente modificandola (soprattutto nel senso di prevedere l'elezione popolare diretta del Presidente e non la sua semplice designazione popolare, come disponeva invece la legge 43/1995); il che naturalmente richiedeva l'abrogazione, negli Statuti speciali che lo contenevano, del vincolo proporzionale per l'elezione dei rispettivi Consigli, mantenuto dalla l. Cost. n. 2/2001 soltanto per il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (art. 47, 3° co., primo periodo, St.).

Ma la disciplina elettorale introdotta sia dalla l. Cost. n. 1/1999, sia dalla l. Cost. n. 2/2001, e imperniata sulle «modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali», era appunto una disciplina transitoria, che il legislatore regionale ben poteva — e può — modificare, anche radicalmente, pur nel rispetto, naturalmente, dei limiti della competenza legislativa regionale, concorrente o primaria. Il che significa, per quanto riguarda specificamente il sistema elettorale in senso stretto, il rispetto, da parte della legislazione

concorrente delle Regioni ordinarie, del principio fondamentale dettato dalla legge-cornice statale [art. 4, 1° co., lett. a), legge n. 165/2004] secondo cui occorre adottare «un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze».

Ben al di là del rispetto dei limiti posti alla loro competenza però, i legislatori regionali hanno significativamente conservato la legislazione elettorale transitoriamente vigente, oppure, quando l'hanno modificata, hanno spesso accentuato i caratteri propri delle riforme elettorali statali descritte nei paragrafi precedenti, confermando quindi la loro pervasività nel nostro ordinamento giuridico.

Possono qui rammentarsi, in particolare:

— la scelta di tutte le Regioni (in sede di Statuto per le Regioni ordinarie e di legge statutaria per le Regioni speciali) di confermare l'elezione popolare diretta del Presidente, contestuale all'elezione del Consiglio (47);

— con riferimento dapprima alle Regioni ad autonomia speciale, l'introduzione da parte della Regione Valle d'Aosta di un premio di maggioranza, non previsto dalla previgente legislazione regionale, per l'elezione del suo Consiglio (artt. 29-30 l. st. n. 22/2007);

— l'abolizione della preferenza multipla nella legislazione elettorale regionale valdostana, laddove si riduce da due ad uno il numero di voti di preferenza esprimibili (art. 23, 1° co., l. st. n. 22/2007);

— la previsione, nella disciplina elettorale dell'Assemblea regionale siciliana, di una clausola di sbarramento del 5% a livello regionale (art. 1 bis, 5° co., l. reg. n. 29/1951, introdotto dalla l. reg. n. 7 del 2005);

— passando ora alla legislazione elettorale delle Regioni ad autonomia ordinaria, l'innalzamento della clausola di sbarramento, per i gruppi di liste provinciali, al 4% dei voti a livello regionale, da parte delle leggi elettorali delle Regioni Calabria (art. 1, 3° co., l. reg. n. 1/2005), Puglia [art. 11, 1° co., lett. j), l. reg. n. 2/2005] e Toscana (art. 2, 3° co., l. reg. n. 50/2009);

— l'assegnazione, alle liste vincenti di un numero di seggi comunque non inferiore al 60% (anziché del 55%, secondo l'art. 15, 13° co., n. 7, legge n. 108/1968), dei componenti il Consiglio regionale [art. 19, 4° co., lett. g), secondo periodo, l. reg. Marche n. 27/2004; art. 7, 5° co., lett. f), se-

condo periodo, l. reg. Campania n. 4/2009; art. 7, 1° co., lett. g), l. reg. Umbria n. 2/2010];

— l'assenza del voto di preferenza nella disciplina legislativa dell'elezione del Consiglio regionale della Toscana (art. 21 l. reg. n. 25/2004) (48), solo parzialmente compensata dalla previsione di elezioni primarie per la scelta dei candidati (l. reg. n. 70/2004), in quanto le singole forze politiche possono decidere se ricorrervi (art. 2, 1° co.) e se rispettarne l'esito [art. 15, 3° co., lett. b)] (49).

L'esercizio delle competenze legislative statutariamente attribuite alle Regioni ad autonomia differenziata in materia di elezione degli organi dei loro enti locali si presta a considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle ora svolte con riferimento alla legislazione regionale relativa all'elezione del Consiglio regionale.

Quanto alla disciplina degli elementi costitutivi del sistema elettorale in senso stretto, oggetto della presente analisi, le Regioni ad autonomia differenziata hanno infatti in larga misura esteso ai propri enti locali il modello ricavabile dalla corrispondente legislazione statale.

Si tratta di un'operazione che talvolta viene portata a termine rinviando a tale legislazione, come avviene sia in Sardegna (art. 1 l. reg. n. 2/2005), sia in Friuli-Venezia Giulia (art. 1 l. reg. n. 14/1995 per i Comuni, art. 1 l. reg. n. 10/1999 per le Province). Peraltro l'adesione alla legislazione statale appare totale nel caso della Sardegna, parziale in quello del Friuli-Venezia Giulia: da un lato, il rinvio alle «norme statali in materia di elezioni negli enti locali» operato dal legislatore sardo è formale, mentre quello del legislatore friulano-giuliano appare piuttosto materiale, poiché vengono specificamente indicati gli atti legislativi cui si rinvia, richiamando inoltre «tutte le altre norme vigenti in materia» (può presumersi, nel momento in cui entra in vigore la legge regionale di rinvio); dall'altro, il (solo) legislatore del Friuli-Venezia Giulia interviene sulla legislazione statale cui rinvia, in modo da rafforzare ulteriormente la correzione in senso maggioritario del sistema elettorale. In particolare l'art. 5 l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1/2009 eleva al 5% dei voti a livello provinciale la soglia che i gruppi di candidati debbono raggiungere per poter partecipare alla ripartizione dei seggi del Consiglio provinciale.

Le altre tre Regioni ad autonomia speciale hanno invece compiutamente disciplinato i sistemi elettorali in senso stretto dei loro enti locali.

Ora, le legislazioni elettorali della Sicilia, del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta presentano alcune peculiarità relativamente al sistema elettorale in senso stretto, quali:

— in Sicilia e in Trentino-Alto Adige, la fissazione a un livello più basso della soglia di popolazione comunale, che determina il passaggio dall'uno all'altro dei modelli previsti dal d.lg. 267/2000 per eleggere il Sindaco e il Consiglio comunale (13.000 abitanti nella Provincia autonoma Bolzano di ex artt. 68-70 d.p.g.r. n. 1/L del 1995; 10.000 abitanti in Sicilia ex artt. 2-4 l. reg. n. 35/1997; 3.000 abitanti nella Provincia autonoma di Trento ex art. 15, 1° e 2° co., d.p.g.r. n. 1/L del 1995);

— l'assenza di correttivi in senso maggioritario alla formula proporzionale (del quoziente naturale) utilizzata per assegnare i seggi dei Consigli comunali bolzanini [ex artt. 85, 1° co., lett. f), e 86, 1° co., lett. f), d.p.g.r. n. 1/L del 1995], in ragione del già rammentato vincolo proporzionale imposto dallo Statuto speciale, limitatamente appunto alla Provincia di Bolzano (art. 61, 1° co., St.);

— il mantenimento, in Sicilia, dei collegi plurinominali previsti dalla l. reg. n. 14/1969 per eleggere i consiglieri delle Province regionali (50).

Ma, al di là delle peculiarità ora evidenziate, la disciplina regionale dei sistemi elettorali in senso stretto dei Comuni bolzanini, trentini, siciliani e valdostani e delle Province siciliane risulta assai simile alla corrispondente legislazione statale, a partire dall'elezione contestuale da parte del corpo elettorale, in un unico collegio, sia del Consiglio sia del Sindaco/Presidente della Provincia, o dalla riproposizione nelle elezioni comunali dei due modelli — a turno unico o a doppio turno con ballottaggio — disciplinati dal d.lg. n. 267/2000, rispettivamente per i Comuni sino a una certa popolazione e per quelli con popolazione superiore, fino alla correzione in senso maggioritario delle formule proporzionali impiegate per eleggere il Consiglio. Proprio con riferimento a tali correttivi, è significativo rilevare come in alcuni casi essi si spingano oltre quanto previsto dal legislatore statale; così, in particolare:

— la legislazione elettorale siciliana introduce la clausola di sbarramento del 5% per accedere alla ripartizione dei seggi nei Consigli dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (art. 4, co. 3° bis, l. reg. n. 35/1997) e nei Consigli provinciali (art. 7, co. 4° bis, l. reg. n. 35/1997);

— la legislazione elettorale valdostana prevede, anche per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, un premio di maggioranza pari ai

due terzi dei seggi (artt. 57, 2° co., e 58, 1° co., l. reg. n. 4/1995).

(45) Si noti che in Trentino-Alto Adige la l. Cost. n. 2/2001 ha attribuito la competenza legislativa elettorale primaria relativamente al Consiglio regionale non alla Regione (cui precedentemente spettava la legislazione concorrente in materia), ma alle due Province autonome (art. 47, 2° co., St. spec. per il Trentino-Alto Adige), in quanto il Consiglio regionale trentino-altoatesino oggi altro non è che la somma dei due Consigli provinciali, di Trento e di Bolzano (art. 25, 1° co., St.).

(46) V., ad esempio, BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*<sup>6</sup>, Milano, 1988, 155 ss.

(47) Si rammenti in proposito che soltanto due Regioni, la Calabria e il Friuli-Venezia Giulia, non si sono immediatamente conformate al principio dell'elezione popolare diretta del Presidente, prevedendo peraltro forme attenuate di designazione popolare che non escludevano comunque il voto popolare (il Presidente veniva soltanto indicato dal corpo elettorale, in modo che: nel caso calabrese, venisse successivamente confermato dal Consiglio regionale ed eventualmente potesse essere sostituito dal Vicepresidente; nel caso friulano-giuliano, il Consiglio regionale potesse non confermarlo ed eleggere un altro candidato, oppure sfiduciarlo successivamente, senza per questo sciogliersi). Peraltro, com'è noto, la disciplina statutaria calabrese è stata dichiarata costituzionalmente illegittima (C. Cost., sent. n. 2/2004), mentre la deliberazione legislativa friulano-giuliana, sottoposta a referendum regionale nel 2002, è stata respinta dal corpo elettorale. Sia la Regione Calabria, sia la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno successivamente optato, rispettivamente in sede di Statuto e di legge statutaria, per l'elezione popolare diretta del Presidente, come le altre Regioni italiane.

Attualmente, il Presidente della Regione viene eletto dal Consiglio regionale anziché dal corpo elettorale soltanto in Trentino-Alto Adige, per espressa disposizione statutaria (art. 36, 2° co., St.), e in Valle d'Aosta, dove l'elezione diretta non è stata introdotta né transitoriamente dalla l. Cost. n. 2/2001, né successivamente dal legislatore regionale, che, all'art. 2, 1° co., l. st. n. 21/2007, ha confermato l'elezione consiliare del Presidente della Regione. Quanto alle Province autonome, in Trentino il Presidente è eletto direttamente dal corpo elettorale, contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale, secondo la transitoria previsione della l. Cost. n. 2/2001 (art. 4, 3° co.), successivamente ribadita dal legislatore provinciale, che peraltro ha uniformato le modalità di elezione a quelle vigenti per le Regioni nel resto d'Italia, introducendo, in luogo del doppio turno con ballottaggio previsto dalla disposizione della l. Cost. n. 2/2001 ora citata, il turno unico a maggioranza semplice [art. 72, 1° co., lett. h) l. prov. stat. n. 2/2003]. Nella Provincia autonoma di Bolzano, l'elezione popolare diretta del Presidente non è stata transitoriamente prevista dalla l. Cost. n. 1/2001, né il legislatore provinciale si è avvalso della facoltà di introdurlo, ex art. 47, 3° co., secondo periodo, St., che peraltro richiede a tal fine la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale, in ragione — può reputarsi — delle esigenze di equilibrio tra i gruppi linguistici ivi presenti. Ragioni che probabilmente stanno alla base del mantenimento, nella sola Provincia autonoma di Bolzano, del vincolo statutario dell'elezio-

ne del Consiglio con sistema proporzionale (v. *supra* nel testo), ampiamente previsto fino alla l. Cost. n. 2/2001 negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata (v. *supra* par. 6).

(48) In apparente controtendenza, la l. reg. Campania n. 4/2009, ha invece reintrodotto la preferenza multipla, disponendo che l'elettore possa esprimere due voti di preferenza (art. 4, 3° co.). Tuttavia nella legislazione regionale campana la preferenza multipla è strumentale al riequilibrio della rappresentanza dei due generi, in quanto è espressamente previsto che «nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza» (art. 4, 3° co., secondo periodo, l. reg. n. 4/2009). Proprio il carattere di preferenza di genere della preferenza multipla campana, ha indotto il Governo a impugnare dinanzi al giudice delle leggi le relative disposizioni legislative che peraltro hanno superato indenni il vaglio di costituzionalità, quanto alla loro conformità agli artt. 3, 48 e 51 Cost. (C. Cost., sent. n. 4/2010).

(49) Secondo cui un partito politico che, dopo aver scelto di ricorrere alle primarie, non ne rispetti l'esito nella composizione delle liste, viene sanzionato soltanto con la perdita della cauzione di 5.000 €, versata ai sensi dell'art. 7, 1° co., lett. h), della medesima l. reg. n. 70/2004.

(50) V. *supra* par. 6.

### 13. Considerazioni riassuntive.

Le riforme della legislazione elettorale dei vari livelli di governo che hanno scandito il periodo 1991-2009 fanno sì che l'odierno panorama della legislazione elettorale italiana sia ben diverso da quello dell'inizio degli anni '90 del Novecento. A sistemi elettorali caratterizzati da un elevato grado di proporzionalità sono succeduti sistemi che, mediante clausole di sbarramento e/o premi di maggioranza, correggono gli effetti proporzionali che deriverebbero dalle formule proporzionali utilizzate in vasti ambiti di assegnazione dei seggi. In tal modo, gli effetti prodotti dalla vigente legislazione elettorale appaiono assai simili a quelli derivanti da sistemi basati su formule maggioritarie; detto altrimenti, la vigente legislazione elettorale «soddisfa pienamente il principio maggioritario» (51). Si pensi in particolare: alla riduzione della frammentazione partitica derivante dall'esclusione dalla rappresentanza nell'assemblea delle forze politiche che non raggiungono la soglia fissata dalla clausola di sbarramento; alla sovrarappresentazione nell'assemblea della lista o della coalizione vincente, in forza del premio di maggioranza ad essa attribuito dalla legge elettorale; all'effetto bipolarizzante derivante dalla finalizzazione della competizione elettorale al conseguimento del premio di maggioranza. Con riferimento a quest'ultimo profilo, occorre sottolineare come l'effetto bipolarizzante risulti più

accentuato laddove — vale a dire, come si è visto, in tutti i Comuni, le Province e le Regioni d'Italia, tranne in Alto Adige/Südtirol e, limitatamente al livello regionale, in Val d'Aosta — l'attribuzione del premio di maggioranza discende dall'elezione popolare diretta del vertice dell'esecutivo, contestuale all'elezione dell'assemblea, assegnando il premio stesso alla lista o alla coalizione collegata al candidato eletto Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia ovvero Sindaco.

Quasi a titolo di curiosità, può rammentarsi che una formula proporzionale non corretta né da clausole di sbarramento, né da premi di maggioranza, trova oggi applicazione soltanto, a livello parlamentare, nelle ripartizioni della circoscrizione Estero e, a livello comunale, nei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano. Tuttavia nella circoscrizione Estero la mancata correzione maggioritaria è più apparente che reale, in quanto l'assegnazione in ogni ripartizione di un numero estremamente contenuto di seggi (addirittura uno o due in sei casi su otto) vanifica gli effetti proporzionali che la formula del quoziente naturale sarebbe destinata a produrre, se fosse applicata in più vasti ambiti di assegnazione dei seggi (52).

Come si è detto, in tutte le altre elezioni sono invece previsti ampi ambiti di assegnazione dei seggi, che peraltro non sono finalizzati ad amplificare l'effetto — proporzionale o maggioritario — della formula elettorale utilizzata. Un risultato sostanzialmente maggioritario si realizza infatti automaticamente, grazie al ricorso alle clausole di sbarramento e soprattutto ai premi di maggioranza che, applicati a livello di collegio unico, assicurano la maggioranza dei seggi dell'assemblea alla lista o alla coalizione di liste vincenti (53).

L'assegnazione dei seggi in circoscrizioni assai ampie, dove si svolge la competizione tra le liste, sembra piuttosto favorire la «dispersione del rapporto tra elettore ed eletto» (54), ulteriormente accentuata — nelle elezioni della Camera, del Senato e nelle elezioni regionali, limitatamente alla Toscana, nonché ai seggi assegnati alle liste regionali — dalla mancata previsione del voto di preferenza, con la conseguente imposizione all'elettorato dell'ordine di lista stabilito dai partiti politici (rectius dai loro vertici) (55). In tal senso è assai significativa la reintroduzione del Parteienprivileg, vale a dire l'esenzione dall'obbligo di raccogliere le firme degli elettori per le liste presentate da partiti politici già rappresentati in Par-

lamento; Parteienprivileg previsto per le elezioni della Camera e del Senato dal legislatore parlamentare (art. 18 bis, 2° co., d.p.r. n. 361/1957 e art. 9, 3° co., d.lg. n. 533/1993, nei testi introdotti dalla legge n. 270/2005), anticipato o imitato da non pochi legislatori regionali chiamati a disciplinare l'elezione del rispettivo Consiglio (art. 1, 4° co., l. reg. Calabria n. 1/2005 e art. 1, 3° co., l. reg. Calabria n. 4/2010; art. 3, 2° co., l. reg. Campania n. 4/2009; art. 23, 8° co., l. reg. stat. Friuli-Venezia Giulia n. 17/2007; art. 1 l. reg. Piemonte n. 21/2009; art. 6, 3° co., l. reg. Umbria n. 2/2010; nonché, limitatamente alle elezioni regionali del 2005, art. 8, 1°, 2° e 3° co., l. reg. Lazio n. 2/2005 e art. 8, 1° co., l. reg. Puglia n. 2/2005) (56).

(51) GRIMAUDDO, *Sistemi elettorali e democrazia pluralista*, in *Riforma elettorale*, cit., 119.

(52) V. *supra* nt. 30 e nt. 39.

(53) Con la possibile eccezione del Senato, dove l'attribuzione di premi di maggioranza a livello regionale di per sé non assicura la maggioranza complessiva dei seggi dell'assemblea alle forze politiche vincenti a livello nazionale (v. *supra* nt. 44).

(54) MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, in *Riforma elettorale*, cit., 86.

(55) In particolare, la presentazione delle liste per le elezioni della Camera e del Senato può oggi avvenire, grazie al Parteienprivileg (sul quale v. poco oltre nel testo), ad opera del solo presidente o segretario del partito (art. 18 bis, 2° co., terzo periodo, d.p.r. n. 361/1957).

(56) La puntuale individuazione delle liste (e dunque delle corrispondenti forze politiche) esentate dall'obbligo di raccogliere le firme raggiunge talvolta nella legislazione regionale non commendevoli vertici di raffinatezza, tali da configurare disposizioni legislative ad *factiones* (si veda ad esempio il citato art. 6, 3° co., l. reg. Umbria n. 2/2010: «Nessuna sottoscrizione è richiesta per le liste provinciali, con simbolo anche composito o diverso da quello di singoli partiti o movimenti, che sono espressione di partiti o movimenti costituiti in gruppo consiliare, escluso il gruppo misto, già presente in Consiglio regionale al momento della convocazione dei comizi, o costituiti in gruppo al Parlamento nazionale, anche in una sola delle Camere, nella legislatura in corso alla stessa data. Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti, movimenti e gruppi politici, presenti in Consiglio regionale al momento della convocazione dei comizi, che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento con almeno un partito o gruppo politico costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi»).

#### IV. CONCLUSIONI.

##### 14. *Tendenze evolutive della legislazione elettorale italiana.*

Le più recenti proposte di modifica della legislazione elettorale italiana, momentaneamente accantonate o tutt'ora oggetto di esame parlamen-

tare, paiono confermare le tendenze riscontrabili nelle riforme legislative elettorali degli ultimi anni, quando alle correzioni in senso maggioritario dei sistemi elettorali, volte a fornire agli esecutivi una maggioranza assembleare sufficientemente ampia e stabile, si è accompagnata la riduzione della possibilità degli elettori di influire sulla composizione delle liste e sulla individuazione dei candidati eletti, rispettivamente attraverso l'introduzione del *Parteienprivileg* e l'abolizione del voto di preferenza.

Emblematica a riguardo si rivela la proposta di modifica della legge elettorale per i parlamentari europei spettanti all'Italia (vale a dire della legge n. 18/1979), adottata nell'ottobre 2008 come testo base dalla I Commissione-Affari costituzionali della Camera dei deputati. Tale proposta prevedeva infatti sia l'abolizione del voto di preferenza, sostituito dal ricorso a liste rigide, sia l'introduzione di una clausola di sbarramento del 5% a livello nazionale. È ben vero che il protrarsi dell'esame parlamentare, combinato con l'approssimarsi della scadenza elettorale europea, ha indotto il legislatore a circoscrivere l'intervento riformatore alla sola introduzione della clausola di sbarramento, fissata al 4% a livello nazionale. Ma l'iter parlamentare della legge n. 10/2009 permette comunque di evidenziare il nesso tra correzione in senso maggioritario e superamento della scelta ordinale.

Quanto alla tendenza a correggere ulteriormente in senso maggioritario la legislazione elettorale mediante la previsione di clausole di sbarramento, può richiamarsi la proposta di legge n. 2669, presentata alla Camera dei deputati nel luglio 2009 e attualmente (maggio 2010) all'esame della I Commissione-Affari costituzionali della Camera stessa. Detta proposta prevede infatti l'innalzamento al 4% della clausola di sbarramento per l'elezione dei Consigli comunali (nei Comuni con più di 15.000 abitanti), provinciali e regionali (nelle Regioni ad autonomia ordinaria). Con riferimento ai Consigli delle Regioni ordinarie, può constatarsi come si proponga di elevare la clausola di sbarramento, anche a costo di far sorgere un forte dubbio di legittimità costituzionale, trattandosi di materia che l'art. 122, 1° co., Cost. ha ormai affidato alla legislazione regionale, tranne per quanto riguarda i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale; la puntuale determinazione della soglia percentuale alla quale fissare la clausola di sbarramento non sembra però rientrare in tali principi fondamentali, appa-

rendo piuttosto come un tipico dettaglio, pur decisivo (57).

Le stesse richieste referendarie in materia elettorale, sottoposte al corpo elettorale nel giugno 2009 (peraltro con esito sfavorevole all'abrogazione) (58), pur proponendosi di modificare le leggi elettorali di Camera e Senato, ne subivano — forse necessariamente, trattandosi di interventi “a rime obbligate”, come si è visto — la logica. In particolare, ne sarebbe risultato rafforzato il carattere maggioritario, poiché — com'è noto — i quesiti dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale con le sent. n. 15 e n. 16/2008 prevedevano, rispettivamente a livello nazionale alla Camera e nelle varie Regioni al Senato, l'assegnazione del premio di maggioranza alla singola lista vincente e non più anche (e, in via di fatto, con più probabilità) alla coalizione di liste vincente (istituto, quello della coalizione di liste, appunto non più contemplato dalla legislazione che sarebbe risultata dall'esito favorevole dei *referendum* abrogativi in discorso). D'altra parte, la terza richiesta referendaria (dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale con sent. n. 17/2008), volta ad abrogare la possibilità per un candidato di presentarsi in più circoscrizioni, se fosse stata approvata dal corpo elettorale referendario, avrebbe ben debolmente avvicinato gli eletti ai loro elettori, in presenza di liste comunque rigide.

La legislazione elettorale italiana complessivamente intesa (o, se si preferisce, il nostro diritto elettorale generale) sembra dunque evolversi secondo due contestuali tendenze:

— la prima, volta a favorire le forze politiche più consistenti (attraverso le clausole di sbarramento che privano di rappresentanza le forze politiche minori) e in particolare, mediante il premio di maggioranza, quella vincente, da sola o in coalizione con altre forze sue alleate;

— la seconda, volta a rimettere ai partiti politici (soprattutto ai più forti, secondo quanto ora detto) la scelta dei componenti delle assemblee: l'assenza di preferenza e la conseguente lista rigida affida ai presentatori della lista (cioè al partito, sempre più spesso sciolto dall'obbligo di raccogliere le firme per la presentazione delle liste, grazie alla diffusa introduzione del *Parteienprivileg*) la scelta dei candidati che saranno con ogni probabilità eletti, mentre l'ampiezza della circoscrizione e la conseguente lunghezza delle liste presentate sembrano ridurre il voto alla scelta di un partito, o del suo leader, senza lasciare spazio

alla contestuale scelta di un candidato radicato in uno specifico territorio.

Sembra così realizzarsi quell'indicazione accennata da Hans Kelsen (59) secondo cui i partiti politici possono scegliere i deputati loro spettanti sulla base dei seggi che ciascun partito ha ottenuto nelle elezioni. Va peraltro considerato che l'indicazione kelseniana veniva subordinata dallo stesso giurista viennese a due condizioni: da un lato, una «elezione proporzionale» e, dall'altro, il decidere di «organizzare legalmente [gesetzlich] i partiti politici».

Le rationes di tali condizioni sono piuttosto evidenti. Anzitutto, il ricorso a un sistema elettorale proporzionale — vale a dire a una formula proporzionale non corretta né dalla ridotta ampiezza delle circoscrizioni elettorali, né dall'introduzione di clausole di sbarramento e/o premi di maggioranza — farebbe sì che i seggi spettanti a ciascun partito corrispondessero abbastanza esattamente al suo seguito elettorale e dunque fossero determinati quantitativamente (anche se non qualitativamente, in assenza di preferenza) dalle scelte compiute in sede di elezione dal corpo elettorale. Inoltre, la disciplina legislativa dei partiti (vale a dire un Parteingesetz, magari su modello tedesco) ne garantirebbe meglio la democrazia interna, soprattutto con riferimento alle procedure di selezione delle candidature.

È peraltro agevole constatare come oggi, in Italia, difettino entrambe le condizioni ora descritte.

MATTEO COSULICH

(57) V. *supra* nt. 23.

(58) V. *supra* nt. 34.

(59) KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Auflage, Tübingen, 1929, trad. it. MELLONI, *Essenza e valore della democrazia*, in KELSEN, *La democrazia*, a cura di Barberis, Bologna, 1995, 92.