



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA
Quaderni brevi del Dipartimento di Scienze Giuridiche

8

Regole elettorali e integrità numerica delle Camere

La mancata assegnazione di alcuni seggi
alla Camera nella XIV Legislatura

Lorenzo Spadacini

€ 14,00

ISBN 88-88137-13-0

PROMODIS ITALIA EDITRICE

A mia madre.

REGOLE ELETTORALI
E INTEGRITÀ NUMERICA DELLE CAMERE
LA MANCATA ASSEGNAZIONE DI ALCUNI SEGGI
ALLA CAMERA NELLA XIV LEGISLATURA

REGOLE ELETTORALI
E INTEGRITÀ NUMERICA DELLE CAMERE

LA MANCATA ASSEGNAZIONE DI ALCUNI SEGGI
ALLA CAMERA NELLA XIV LEGISLATURA

Lorenzo Spadacini

8

PROMODIS ITALIA EDITRICE

Indice

CAPITOLO I

Il meccanismo dello scorporo nelle leggi elettorali delle Camere ed i tentativi di neutralizzarne gli effetti in occasione del voto del maggio 2001

1.1	Lo scorporo nella legge elettorale del Senato.....	pag.	3
1.2	Lo scorporo nella legge elettorale della Camera	pag.	12
1.3	La <i>ratio</i> dello scorporo nel funzionamento delle due leggi elettorali	pag.	19
1.4	Le 'liste civetta' ed i collegamenti fittizi alla Camera come forma di elusione dello scorporo	pag.	23
1.5	Gli improbabili tentativi di eludere lo scorporo al Senato	pag.	30
1.6	La legittimità di 'liste civetta' e di collegamenti fittizi.....	pag.	32
1.7	L'alterazione dei risultati elettorali per la Camera nel 2001	pag.	43

CAPITOLO II

Dalla proclamazione degli eletti da parte dell'Ufficio Elettorale Nazionale alla decisione della Camera di non assegnare alcuni seggi

2.1	La carenza di candidature di Forza Italia.....	pag.	51
2.2	La posizione delle forze politiche all'indomani delle elezioni.....	pag.	55
2.3	La decisione dell'Ufficio elettorale nazionale	pag.	57
2.4	Il rinvio della decisione dalla Giunta provvisoria alla Giunta definitiva.....	pag.	63
2.5	Le posizioni emerse in sede di Giunta delle elezioni	pag.	64
2.6	Il tentativo di mediazione del Presidente della Giunta	pag.	66
2.7	L'insostenibilità giuridica della proposta di mediazione.....	pag.	70
2.8	La ricerca di un criterio di collegamento alternativo a quello della duplice dichiarazione.....	pag.	73
2.9	L'incompatibilità con le disposizioni della legge elettorale di ogni altra ipotesi di collegamento.....	pag.	76
2.10	La decisione dell'Assemblea di non assegnare i seggi 'vacanti'	pag.	82

CAPITOLO III

La disapplicazione delle norme vigenti in tema di assegnazione dei seggi: una lettura critica

3.1	Il principio dell'integrità numerica del <i>plenum</i> delle Camere.....	pag.	89
3.2	La legittimità del regolamento sotto il profilo dell'idoneità della fonte ad intervenire in materia elettorale	pag.	101
3.3	La necessità di applicare la medesima regola anche nell'ipotesi dell'illegittimità del regolamento.....	pag.	104

ISBN 88-88137-13-0

© 2003 by Promodis Italia Editrice
Via Zara, 66
25125 Brescia
Tel. 030.220261 r.a.
Fax 030.225868
www.promodis.it
promodis@promodis.it

Tutti i diritti riservati.

È vietata la riproduzione, anche se sotto forma di ciclostile o di fotocopia, del testo e delle illustrazioni.

In copertina: la sede della Facoltà di Giurisprudenza di Brescia
(Foto L'Ingrandimento)

3.4	La compatibilità del regolamento con il principio democratico, la sovranità popolare e l'uguaglianza del voto	pag.	111
3.5	L'Ufficio elettorale nazionale.....	pag.	118
3.6	La Giunta delle elezioni provvisoria.....	pag.	122
3.7	La Giunta delle elezioni nella sua composizione definitiva e l'Assemblea	pag.	126
3.8	Il conflitto di attribuzioni come rimedio ipotizzabile?	pag.	137

APPENDICE

Tabelle

A	Numero massimo di candidature nelle liste circoscrizionali della Camera	pag.	143
B	Soglia di sbarramento implicito al Senato	pag.	144
C.1	Collegamenti 'completi' o 'alternati' nelle elezioni della Camera del 1994	pag.	145
C.2	Collegamenti 'completi' o 'alternati' nelle elezioni della Camera del 1996	pag.	145
C.3	Collegamenti 'completi' o 'alternati' nelle elezioni della Camera del 2001	pag.	145
D.1	Collegamenti 'sinceri', collegamenti fittizi, 'liste civetta' nelle elezioni della Camera del 1994	pag.	146
D.2	Collegamenti 'sinceri', collegamenti fittizi, 'liste civetta' nelle elezioni della Camera del 1996	pag.	146
D.3	Collegamenti 'sinceri', collegamenti fittizi, 'liste civetta' nelle elezioni della Camera del 2001	pag.	146
E.1	Deputati eletti per lista collegata nel 2001	pag.	147
E.2	Entità dello scorporo per lista collegata nel 2001	pag.	147
F.1	Simulazione della distribuzione proporzionale dei seggi con collegamenti sinceri nelle elezioni del 1996	pag.	148
F.2	Scorporo con collegamenti 'sinceri' collegio per collegio in relazione alle elezioni della Camera del 2001	pag.	149
F.3	Simulazione della distribuzione proporzionale dei seggi con collegamenti sinceri nelle elezioni della Camera del 2001	pag.	163
F.4	Simulazione della distribuzione proporzionale dei seggi con collegamenti sinceri da parte del solo Ulivo nelle elezioni della Camera del 2001	pag.	163
G.1	Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per il Senato del 1994 ..	pag.	164
G.2	Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per il Senato del 1996 ..	pag.	165
G.3	Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per il Senato del 2001 ...	pag.	166
G.4	Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per la Camera del 1994 .	pag.	167
G.5	Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per la Camera del 1996 .	pag.	169
G.6	Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per la Camera del 2001 .	pag.	170
G.7	Effetti dello scorporo sui risultati simulati delle elezioni della Camera del 2001	pag.	171

CAPITOLO I

Il meccanismo dello scorporo nelle leggi elettorali delle Camere ed i tentativi di neutralizzarne gli effetti in occasione del voto del maggio 2001

1.1. Lo scorporo nella legge elettorale del Senato.

La legge elettorale del Senato (D.L.vo 20 dicembre 1993, n. 533) prevede, in armonia con il precetto costituzionale di cui al primo comma dell'art. 57 Cost., che i 315 seggi elettivi del Senato siano distribuiti tra le regioni in proporzione al rispettivo peso demografico (terzo comma), fatto salvo il numero minimo di sette per ciascuna regione ad eccezione della Valle d'Aosta e del Molise, cui sono attribuiti rispettivamente uno e due senatori.

I seggi assegnati a ciascuna regione sono poi suddivisi in due quote: tre quarti dei seggi sono destinati ad essere attribuiti col sistema maggioritario ad un turno, mentre i restanti vengono assegnati in base ad una formula proporzionale¹. A questo scopo, il territorio di ciascuna regione viene suddiviso in collegi in numero pari ai tre quarti (con arrotondamento per difetto) dei seggi complessivamente assegnati alla regione, di modo che circa tre quarti dei seggi possano essere assegnati col sistema *plurality* (art. 1 legge elettorale del Senato). I seggi residui costituiscono, in ciascuna regione, la quota destinata al recupero cosiddetto 'proporzionale', in modo tale che al Senato l'intero processo elettorale possa concludersi in sede regionale². La residua quota³ di seggi viene attribuita secondo un meccanismo che si fonda sul recupero dei migliori perdenti tra i candidati nei collegi. A questo scopo il legislatore ha previsto che i candidati nei diversi collegi di ciascuna regione possano collegarsi tra di lo-

¹ Alla regola si sottraggono Molise e Valle d'Aosta, che eleggono tutti i propri senatori (uno per la Val d'Aosta e due per il Molise) in collegi uninominali.

² In armonia col primo comma dell'art. 57 Cost., secondo cui "Il Senato è eletto a base regionale". Sul suo significato, v. T. MARTINES, *Art. 57*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1984, p. 90 ss..

³ Ad essa, dopo la riforma elettorale per gli Italiani all'estero, sono sottratti i sei seggi della circoscrizione Estero. Infatti, il nuovo testo dell'art. 57, terzo comma, Cost., stabilisce che "La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, [...] si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni quale risulta dall'ultimo censimento regionale". L'art. 22, secondo comma, della legge elettorale per gli Italiani all'estero (l. 27 dicembre 2001, n. 459) precisa poi che restano fermi "i collegi uninominali di ciascuna regione già

ro, in modo da costituire gruppi di candidati. Ciascun gruppo deve essere costituito da almeno tre candidati, mentre sono salve le candidature singole, ovvero di candidati che non aderiscono ad alcun gruppo. Tali candidati non partecipano però al riparto dei seggi di recupero. I seggi della quota residua vengono distribuiti tra tali gruppi di candidati, secondo il metodo proporzionale con formula D'Hondt. Tuttavia è previsto che la cifra elettorale di ciascun gruppo sia costituita dalla somma dei voti ottenuti da ciascun candidato aderente al gruppo, che non sia già stato eletto, conformemente al meccanismo cosiddetto dello 'scorporo totale'. In altri termini, al fine di ottenere le cifre elettorali di ciascun gruppo, dalla somma dei voti ottenuta nei collegi dai candidati aderenti al gruppo, si sottraggono i voti ottenuti dai candidati che hanno vinto il collegio.

Gli effetti di tale meccanismo sono presto spiegati: i gruppi che hanno ottenuto seggi nei collegi uninominali partecipano alla distribuzione della quota residua di seggi con cifre elettorali inferiori al 'reale' peso elettorale; così i gruppi che hanno vinto più collegi con i loro candidati devono scorporare, dalla cifra elettorale utile alla ripartizione dei seggi residui, una somma di voti superiore, mentre i gruppi collegati alle forze elettorali minori non coalizzate⁴, non in grado di vincere seggi col *first past the post*, partecipano alla ripartizione dei seggi residui senza subire scor-

definiti in applicazione della legge elettorale vigente", con la conseguenza che i seggi assegnati alla circoscrizione Estero saranno recuperati a scapito della quota di recupero delle regioni che, in proporzione alla popolazione, perderanno complessivamente i sei seggi da eleggere all'estero. In realtà, tale complesso normativo potrebbe dare luogo a problemi applicativi, quando, sulla base dell'ultimo censimento generale, si tratterà di ridistribuire i seggi tra le regioni: secondo il comma secondo dell'art. 1 della legge elettorale del Senato, infatti, "Il territorio di ciascuna regione [...] è ripartito in collegi uninominali, pari ai tre quarti dei seggi assegnati ad ogni regione". Poiché, dopo la nuova distribuzione, i seggi assegnati alle singole regioni caleranno di sei unità, potrebbe diminuire di una o due unità il numero complessivo di seggi uninominali. Viceversa, la legge elettorale per gli Italiani all'estero sembra voler tenere fermo il numero complessivo dei collegi uninominali. Per coordinare le due disposizioni, apparentemente contrastanti, probabilmente si dovrà calcolare il numero di seggi da assegnare in collegi uninominali, sulla base della frazione di tre quarti dei seggi che sarebbero stati attribuiti a ciascuna regione se il numero dei seggi elettivi da attribuire complessivamente alle regioni fosse ancora di 315 (e non 309). Quindi, ai soli fini dell'individuazione del numero dei seggi da assegnare nei collegi uninominali in ciascuna regione, il numero degli abitanti della Repubblica dovrà essere diviso ancora per 315 (e non 309).

⁴ Le coalizioni sono, ovviamente, 'indotte' dalla logica sottesa al sistema elettorale maggioritario 'calato' nel sistema politico italiano. Sul punto, v. A. D'ANREA, *Introduzione*, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, a cura dello stesso Autore, Milano 1999, p. 1 ss..

pori, e quindi con una cifra elettorale che, in relazione a quella dei gruppi che hanno già ottenuto seggi col *plurality*, risulta conseguentemente sproporzionata rispetto al peso elettorale reale.

In linea generale si afferma che il meccanismo risponde a tre funzioni. La prima è quella di agevolare l'accesso alla rappresentanza delle formazioni minori (cosiddetto diritto di tribuna). La seconda è quella di riequilibrare la distribuzione dei seggi a favore delle coalizioni perdenti, dato che la coalizione vincente si sarà aggiudicata più seggi nell'uninomiale e quindi sarà costretta a scorporare un numero maggiore di voti. La terza è quella di produrre un riequilibrio regionale della rappresentanza. Infatti nelle regioni 'monocolore', come le regioni 'rosse' del Centro o, con segno opposto, la Lombardia o la Sicilia, dove è largamente probabile che tutti i seggi vengano vinti da una sola coalizione, i seggi di recupero saranno destinati alla coalizione perdente, di modo che anche in tali regioni possa esservi una rappresentanza, ancorché ridotta, della coalizione minoritaria.

Ciò posto, dopo tre tornate elettorali svoltesi con il nuovo sistema, è opportuno verificare in concreto quali siano gli esiti che il meccanismo ha effettivamente prodotto⁵.

Per quanto concerne le elezioni del 1994, occorre ricordare che si disputavano i seggi del senato i Progressisti (alleanza dei partiti di sinistra), il Patto per l'Italia (alleanza del Partito popolare italiano con il Patto Segni) e la coalizione di centro-destra, che si presentava sotto le diverse insegne del Polo della Libertà, al nord, e del Polo del Buon Governo, al sud. Il Polo della Libertà era costituito da Forza Italia e Lega Nord, mentre Alleanza nazionale presentava propri candidati contrapposti in tutto il Settentrione. Nel centro-sud, dove la Lega non si presenta-

⁵ L'analisi riguarda solo il diverso peso delle prime due funzioni indicate, in quanto nessun problema sorge per la terza. A questo riguardo, infatti, la funzione di riequilibrio regionale della rappresentanza è effettivamente realizzata. Per constatarlo basterà considerare la distribuzione dei seggi senatoriali dell'Emilia Romagna nel '96, dove tutti i quindici seggi uninominali vengono vinti dall'Ulivo o dai Progressisti, mentre tutti i seggi di recupero vanno al Polo (cinque) o alla Lega (uno). Così anche riguardo alla Toscana, in cui i quattordici seggi uninominali vengono vinti dall'Ulivo o dai Progressisti, mentre i cinque seggi di recupero sono interamente assegnati al Polo. Lo stesso si può dire per la Sicilia nelle elezioni del 2001, quando la Casa della Libertà vince tutti e venti i collegi uninominali, mentre i seggi di recupero sono integralmente assegnati ai gruppi di opposizione (sei all'Ulivo e uno a Democrazie europea) (dati disponibili sul sito internet del Senato della Repubblica).

va affatto, Alleanza nazionale e Forza Italia si presentavano alleate nel Polo del Buon Governo⁶.

Risultavano premiati dal sistema maggioritario i Progressisti che, raccogliendo il 33,1% dei voti, ottenevano il 41,9% dei seggi assegnati in collegi uninominali e, soprattutto, i due Poli: al nord il Polo della Libertà, con il 19,9% dei suffragi, vinceva il 31,9% dei seggi; al centro-sud il Polo del Buon Governo, con il 13,7% dei voti, otteneva il 23% dei seggi. Sconfitti erano il Patto per l'Italia, che, con il 16,7% dei voti, vinceva in tutta Italia solo tre seggi (pari all'1,3% del totale)⁷, e Alleanza nazionale, che al nord presentava suoi candidati, non riuscendo a vincere alcun collegio a fronte di una percentuale di voti ottenuti del 6,3% (su base nazionale) (v. Tab. G.1.).

Degli 83 seggi destinati alla quota di recupero, solo 11 (pari al 13,3% dei seggi di recupero e al 3,5% dei seggi elettivi complessivi) davano rappresentanza a gruppi che non avevano ottenuto seggi nei collegi maggioritari: 8 erano vinti da Alleanza nazionale al nord e uno a testa da un'alleanza anomala Forza Italia-Centro cristiano democratico, dalla Lista Pannella e dalla Lega Alpina Lombarda. Tra l'altro, se è vero che Alleanza nazionale al nord e l'alleanza anomala Forza Italia-Centro cristiano democratico costituivano formalmente gruppi autonomi che non avevano ottenuto seggi nel maggioritario, vero è anche che Alleanza nazionale, Forza Italia e Centro cristiano democratico avevano comunque vinto seggi sotto i simboli del Polo della libertà e del Polo del Buon Governo. Così, in sostanza, soltanto due (quelli a favore della Lista Pannella e della Lega Alpina) degli 83 seggi destinati a favorire le minoranze nell'accesso alla rappresentanza venivano utilizzati allo scopo (pari al 2,4% dei seggi di recupero e allo 0,6% dei seggi complessivi), dato che i restanti 81 seggi venivano distribuiti tra forze già vincitrici di seggi nel maggioritario (v. Tab. G.1.).

Il grosso dei seggi destinati al recupero (81 appunto, pari al 97,4%) serviva a produrre un diverso effetto: da un canto, ridurre il 'premio' in

⁶ Per le questioni inerenti le alleanze tra i partiti e le coalizioni, v. I. DIAMANTI, R. MANNHEIMER (a cura di), *Milano a Roma. Guida dell'Italia elettorale del 1994*, Roma 1994; con un taglio più spiccatamente giuridico, v. M. GORLANI, *L'avvio della legislatura*, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, a cura di A. D'ANDREA, Milano 1999, p. 327 ss..

⁷ I residui seggi maggioritari (quattro) venivano vinti in Val d'Aosta e Trentino Alto Adige dai partiti storicamente rappresentanti delle minoranze linguistiche *ivi* insediate: Union Valdôtaine (un seggio) e Südtiroler Volkspartei (tre seggi).

seggi che il maggioritario aveva prodotto per i gruppi 'vincenti', dall'altro, ridurre la sottorappresentazione, sempre in termini di seggi, dei 'gruppi perdenti'⁸. Così, il patto per l'Italia, che con il 16% dei voti aveva vinto solo l'1,2% dei seggi maggioritari, otteneva ben il 33% dei seggi destinati al recupero. Alleanza nazionale, che col 6,3% dei voti non aveva ottenuto alcun seggio, vinceva il 9% dei seggi di recupero. Viceversa, il Polo della Libertà e quello del Buon Governo, che avevano ottenuto, rispettivamente, col 19,9 e il 13,7% dei voti il 31,9 e il 23,3% dei seggi maggioritari, si vedevano assegnati solo il 9,6 ed il 12% dei seggi di recupero. Simile risultato ottenevano i Progressisti. Come si vede, l'effetto dello scorporo è stato quello di assegnare ai vincitori una quota di seggi del recupero inferiore a quella dei voti ottenuti: si tratta di un effetto che non poteva essere prodotto dalla sola formula proporzionale, dal momento che essa avrebbe al più avuto come esito l'attribuzione di una percentuale di seggi all'incirca⁹ corrispondente alla percentuale dei voti (v. Tab. G.1.).

Nella competizione elettorale del 1996, si confrontavano l'Ulivo (al quale vanno associate la Südtiroler Volkspartei e i Progressisti, allo stesso legati da accordi di desistenza), il Polo della Libertà e la Lega Nord (presente nei soli collegi settentrionali, il che spiega l'ottimo risultato dalla stessa conseguito in termini di collegi maggioritari vinti rispetto alla percentuale nazionale dei voti raccolti). Anche in questa circostanza tutti i seggi maggioritari venivano vinti dalle tre formazioni maggiori (eccetto il seggio valdostano vinto, come sempre, dall'Union Valdôtaine)¹⁰.

Di nuovo, erano soltanto due i seggi destinati al recupero cosiddetto proporzionale che venivano assegnati a formazioni prive di seggi vinti

⁸ Da questo punto di vista possono essere considerati vincenti i gruppi che ottengono una percentuale di seggi superiore alla percentuale di voti e perdenti quelli che ottengono una percentuale di seggi minore a quella dei voti. Sono vincenti cioè i gruppi che riescono a massimizzare la resa dei propri voti in termini di seggi. Così, in questa accezione possono considerarsi vincenti anche i Progressisti, mentre deve considerarsi perdente Alleanza nazionale, che 'correva' da sola al nord.

⁹ In realtà ogni formula proporzionale, e in particolare quella D'Hondt utilizzata al Senato, comporta una distorsione a favore dei gruppi maggiori. L'effetto sarebbe stato particolarmente visibile in quelle circoscrizioni regionali del Senato che assegnano alla quota di recupero un numero di seggi particolarmente ridotto.

¹⁰ Per una ricostruzione ed un'analisi delle alleanze, v. G. GANGEMI, G. RICCAMBONI, *Le elezioni della transizione. Il sistema politico italiano alla prova del voto*, Torino 1997; con un taglio più spiccatamente giuridico, v. M. GORLANI, *L'avvio della legislatura*, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, a cura di A. D'ANDREA, Milano 1999, p.4027 ss..

nel maggioritario (v. Tab. G.2.): si tratta di un seggio conquistato dalla Lista Pannella-Sgarbi e di uno aggiudicato al Movimento Sociale-Fiamma Tricolore, entrambi in Sicilia¹¹.

Anche in questa circostanza il 97,6% dei seggi di recupero produceva il diverso risultato di riequilibrare l'effetto espansivo, in termini di seggi dei gruppi vincitori, prodottosi nei collegi maggioritari. Così l'Ulivo, che con il 44,1% dei voti aveva conquistato il 62,9% dei seggi maggioritari, otteneva solo il 27,7% dei seggi di recupero. Viceversa il Polo, che col 37,3% dei voti aveva ottenuto solo il 28,9% dei seggi maggioritari, si vedeva assegnare il 59% di quelli di recupero (v. Tab. G.2.).

Per quanto concerne le elezioni del 2001, esse vedevano il confronto dell'Ulivo (che include la Südtiroler Volkspartei, con il quale aveva un accordo di desistenza) contro la Casa delle Libertà. Senza sorprese, tutti i seggi uninominali venivano vinti dai due gruppi maggiori (con la consueta eccezione del seggio valdostano). Le elezioni del 2001 videro altresì l'affollarsi sulla scena di gruppi minoritari ma elettoralmente consistenti: Democrazia Europea, Lista Di Pietro e Rifondazione comunista. Così, mentre nelle elezioni del '94 e del '96 i gruppi contrapposti, espressione delle forze politiche più rappresentative, che avevano ottenuto seggi nei collegi maggioritari rappresentavano rispettivamente il 90,4% (incluso il 6,3% di Alleanza nazionale al nord) ed il 92,5% dei voti, nelle elezioni del 2001 tale percentuale scendeva all'82,2 (cfr. Tab. G.1., Tab. G.2., Tab. G.3.). Conseguentemente, aumentavano anche i seggi della quota di recupero vinti dalle forze che non avevano conquistato alcun seggio nel maggioritario (v. Tab. G.3.). Ma si tratta di un numero di seggi comunque modesto: tre erano vinti da Rifondazione comunista¹², due da Democrazia Europea, uno dalla Lista Di Pietro e, infine, uno da Al-

¹¹ Si noti, inoltre, che l'elezione dei due senatori era stata in realtà resa possibile dalla circostanza che in tre collegi siciliani (Palermo Settecanoli, Sciacca e Avola), il Polo delle Libertà non aveva presentato candidati, così i voti di centrodestra nei tre collegi si riversavano sui due movimenti politici, che conseguentemente potevano giovare, in sede di recupero, di cifre elettorali più elevate.

¹² In realtà, sulla base delle proclamazioni effettuate dagli Uffici elettorali regionali, i seggi inizialmente attribuiti a Rifondazione comunista erano quattro. Tuttavia l'elezione del sen. Malentacchi per la quota di recupero della regione Toscana veniva annullata dal Senato, per un errore nei conteggi, nella seduta del 20 novembre 2002 (*Atti Senato*, XIV legisl., seduta n. 281 del 20 novembre 2002, res. sten.), dietro conforme proposta della Giunta delle Elezioni e delle Immunità (*Atti Giunta delle Elezioni e delle Immunità del Senato*, XIV legisl., seduta n. 29 del 17 luglio 2002, res. somm.). A seguito dell'annullamento, i seggi complessivamente assegnati a Rifondazione comunista si riducevano conseguentemente a tre.

leanza lombarda, per un totale di 7 seggi (pari all'8,4% dei seggi destinati al recupero e al 2,2 di seggi elettivi complessivi).

Il 93,6% dei seggi destinati al recupero produceva invece l'ormai consueto risultato di mitigare gli effetti distorsivi del sistema sulle formazioni vincenti e perdenti. Così l'Ulivo, che con il 39,6% dei voti aveva conquistato il 34,1% dei seggi, si vide attribuito il 61% dei seggi di recupero, mentre la Casa delle Libertà, che con il 42,5% dei voti aveva vinto nel 65,5% dei collegi, otteneva solo il 30,1% dei seggi di recupero (v. Tab. G.3.).

L'analisi dei dati dimostra inequivocabilmente che il meccanismo relativo all'attribuzione del 25% dei seggi al Senato, solo in misura davvero ridotta, è rivolto a garantire il cosiddetto 'diritto di tribuna', con cui si vorrebbe consentire l'accesso alla rappresentanza parlamentare anche alle forze minori non in grado di coalizzarsi (giacché i piccoli partiti coalizzati accedono alle aule parlamentari grazie ai seggi vinti nei collegi elettorali nei quali loro membri sono candidati in nome della coalizione di cui fanno parte). Invero, tale effetto è, in termini quantitativi, assai modesto: nelle tre elezioni in cui il sistema è stato impiegato esso è stato capace di assegnare ai gruppi minori, che non avevano eletto deputati nel maggioritario, un numero di seggi molto basso, pari a due nelle elezioni del '94 e del '96, e a sette in quelle del 2001 (cioè dallo 0,6 al 2,2% dei seggi complessivi e dal 2,2 all'8,4% degli 83 seggi destinati al recupero) (cfr. Tab. G.1., Tab. G.2., Tab. G.3.).

D'altro canto, si tratta di dati che sono frutto di precise scelte del legislatore elettorale. Poiché infatti il numero complessivo dei seggi assegnati ad ogni regione è in funzione del proprio peso demografico, in alcune regioni si assegna un numero di seggi assai cospicuo (la regione che assegna il maggior numero di seggi - 47 - è la Lombardia), in altre un numero di seggi anche molto ridotto (le regioni che assegnano il minimo di sette seggi sono parecchie: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Abruzzi, Basilicata). E poiché in ogni regione il numero dei seggi destinato al recupero è pari al quarto circa del totale, è evidente che le diciotto circoscrizioni che assegnano i complessivi 83 seggi di recupero hanno dimensioni molto difformi (dai dodici della Lombardia, all'unico seggio che assegnano in recupero le regioni con sette seggi complessivi). Nelle circoscrizioni regionali che assegnano un numero ridotto di seggi è pressoché impossibile che i partiti piccoli non coalizzati possano ottenere seggi (salvo che siano partiti 'regionali' e cioè partiti non 'piccoli' all'interno di quella regione). Cosicché, i seggi destinati a garantire il drit-

to di tribuna sono in realtà solo quelli distribuiti nelle regioni più popolate. Così i due seggi del '94 sono stati assegnati entrambi in Lombardia, mentre i due seggi del '96 sono stati assegnati entrambi in Sicilia. Quanto alle elezioni del 2001, i seggi di recupero sono andati ai gruppi minori solo in Sicilia, Lombardia, Campania ed Emilia Romagna (non a caso, si tratta di quattro tra le cinque regioni che assegnano più seggi di recupero (Lombardia: 12, Campania: 8, Sicilia: 7, Emilia Romagna: 6). L'esito di tale diffomità tra le circoscrizioni-regioni è che lo sbarramento implicito¹³ (cioè la percentuale di voti necessari) per ottenere un seggio nel recupero è molto difforme da una regione all'altra ed è relativamente basso solo in poche regioni.

Infatti, secondo lo studio FELTRIN-FABRIZIO¹⁴, lo sbarramento implicito nelle diverse regioni varia da un minimo del 3,3% per la Lombardia ad un massimo del 15% per il Trentino Alto Adige, tuttavia, mentre la Lombardia è l'unica regione ad avere una soglia di sbarramento implicita inferiore al 5%, ben 9 regioni hanno una soglia di sbarramento superiore al 9% e le altre 8 rivelano una soglia attorno al 6%¹⁵, come dimostrano i dati del-

¹³ La soglia di sbarramento implicita media nelle diciannove regioni che assegnano seggi di recupero è stata del 10,94% nel 1996 secondo V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, p. 73. Lo studio delle soglie implicite, materia di tradizionale collocazione nella politologia, è stato avviato da Rokkan, con l'elaborazione del concetto di soglia di rappresentanza (*S(rap)*, *threshold of representation*, percentuale minima di voti per poter ottenere un seggio), alla quale sarà affiancato (da Rae, Loosemore, Hamby), il concetto di soglia di esclusione (*S(esc)*, *threshold of exclusion*, massima percentuale di voti che possono essere ottenuti senza vincere seggi). Infine, la soglia implicita viene calcolata empiricamente ed approssimativamente da Taagepera e Shugart come media tra la soglia di rappresentanza e la soglia di esclusione. Le formule, per il metodo d'Hondt, sono le seguenti: $S(\text{rap})=100\%/(M+p+1)$; $S(\text{esc})=100\%/(M+1)$; $S(\text{impl})=(S(\text{rap})+S(\text{esc}))/2$, dove 'M' è il numero di seggi in palio nella circoscrizione e 'p' il numero di raggruppamenti che presentano candidati. Tali formule sono state opportunamente adattate da P. FELTRIN e D. FABRIZIO, *Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici*, in <http://dsp.units/contributi/questionidisoglia.pdf>, alle peculiarità della legge elettorale italiana per il Senato, dove una quota di voti (corrispondente alla somma dei voti scorporati) non può essere presa in considerazione, in questo modo: $S(\text{rap})=(100\%-Sc)/(M+p+1)$; $S(\text{esc})=(100\%-Sc)/(M+1)$, dove 'Sc' indica la percentuale di voti non utilizzabili, perché scorporati.

¹⁴ P. FELTRIN e D. FABRIZIO, *Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici*, in <http://dsp.units/contributi/questionidisoglia.pdf>.

¹⁵ Identiche le conclusioni raggiunte da S. BARTOLINI, *The political Consequences of the Italian Mixed Electoral System (1994-2001)*, Conference on 'Elections and Democracy', Social Science Institute (ICS), University of Lisbon, Lisbon, 1-2 February 2002, in <http://ics.ul.pt/ceapp/conferencias/fullbright/4Sbartolini.pdf>.

la Tab. A.. La tabella evidenzia anche l'ultimo quoziente, espresso in termini percentuali, che ha dato luogo all'assegnazione di seggi ad un gruppo di candidati nelle elezioni del 2001. Tale quoziente esprime la percentuale di voti che un gruppo avrebbe dovuto superare per strappare l'ultimo seggio disponibile (il primo quoziente del gruppo, espresso in termini percentuali, sarebbe infatti superiore all'ultimo quoziente che aveva dato luogo all'assegnazione di seggi). Anche questi dati, invero meno significativi di quelli forniti dallo studio citato¹⁶, dimostrano come resti molto difficoltoso per i gruppi minori ottenere seggi, anche pochi, nella quota cosiddetta proporzionale.

A fronte di soglie di sbarramento così elevate, non può sorprendere, quindi, che la capacità della quota di recupero del Senato di garantire il cosiddetto diritto di tribuna sia davvero modesta.

D'altro canto, il legislatore, se avesse voluto destinare la quota di recupero a questo scopo, avrebbe potuto ricorrere ad altre soluzioni tecniche, ad esempio, destinando al recupero una quota di seggi superiore al 25% nelle regioni che assegnano complessivamente pochi seggi (magari riducendola nelle regioni maggiori, in modo da destinare al recupero la stessa quota complessiva di seggi, rendendo però più uniforme tra le regioni il *quorum* implicito necessario per ottenere il primo seggio¹⁷); oppure avrebbe potuto utilizzare, anziché il metodo d'Hondt, la formula del quoziente, che rende meno 'costoso' in termini di voti l'acquisto del primo seggio.

In realtà, l'effetto quantitativamente preponderante e qualitativamente più significativo del meccanismo del recupero proporzionale mediante scorporo è un altro. In effetti i risultati di tutte e tre le elezioni svoltesi con la nuova legge elettorale dimostrano che la quasi totalità dei seggi destinati al recupero è utilizzata al fine di riequilibrare gli effetti del maggioritario, riducendo il 'premio' in seggi ottenuto dalla maggiore delle minoranze in competizione. Così, nelle elezioni politiche del '94, il centrodestra, che aveva ottenuto nel maggioritario un 'premio' in seggi di oltre il 21% rispetto ai voti riportati, a seguito del riequilibrio prodotto dalla di-

¹⁶ I dati reali, infatti, non tengono conto che, se un gruppo riesce ad ottenere una percentuale di voti superiore a quella corrispondente all'ultimo quoziente che ha dato luogo all'assegnazione di seggi, ciò modifica le cifre elettorali degli altri gruppi e i relativi quozienti.

¹⁷ In effetti (v. Tab. A.), "L'indice della soglia implicita, data l'entità simile dello scorporo [...] in ogni regione, dipende quasi esclusivamente dall'ampiezza della circoscrizione" (P. FELTRIN e D. FABRIZIO, *Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici*, in <http://dsp.units/contributi/questionidisoglia.pdf>, p. 16).

stribuzione dei seggi di recupero, lo vide ridursi al 12%, ossia quasi della metà (v. Tab. G.1.). Nel '96, l'Ulivo, che aveva ottenuto un 'premio' in seggi del 18,3%, se lo vide ridotto della metà, fino a scendere al 9% (V. Tab. G.2.). Lo stesso fenomeno si verificò nel 2001, quando il 'premio' del 22% per la Casa delle Libertà diminuì quasi della metà, fino a ridursi al 13%. Si badi, infine, che l'effetto descritto è prodotto assegnando al gruppo vincente un numero di seggi di recupero molto inferiore al suo peso elettorale.

In conclusione, i dati dimostrano che l'effetto quantitativamente e qualitativamente più rilevante dello scorporo non è quello di garantire il diritto di tribuna, ma quello di riequilibrare la distribuzione dei seggi tra le principali coalizioni che si contendono la maggioranza parlamentare. Il sistema uninominale maggioritario tende infatti a garantire alla coalizione più forte, ancorché minoritaria, una maggioranza più ampia di seggi parlamentari. In buona sostanza, si può concludere che la legge elettorale del '93 ha introdotto un meccanismo elettorale che spinge le forze politiche a coalizzarsi tra loro e consente alla coalizione più votata, sebbene non dalla maggioranza assoluta dei votanti, di godere della maggioranza assoluta dei seggi parlamentari. Tale effetto di sovrarappresentazione della coalizione più forte, in virtù del quale più facilmente possono formarsi maggioranze di governo, può divenire talora soverchio, assegnando alla coalizione, magari minoritaria anche se più forte, un numero di seggi ben superiore alla maggioranza assoluta¹⁸. Il meccanismo dello scorporo consente di ridurre tale effetto.

1.2. Lo scorporo nella legge elettorale della Camera.

Si tratta ora di verificare se i seggi destinati al recupero dalla legge elettorale della Camera rispondano alla stessa ovvero a diversa esigenza rispetto a quella evidenziata per il Senato.

La legge elettorale della Camera (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) di-

¹⁸ Basti considerare le *performances* del partito laburista e del partito liberaldemocratico nelle due ultime tornate elettorali nel Regno Unito. Il primo nel 1997, con il 43,2% dei voti riesce ad ottenere il 63,4% dei seggi e nel 2001, con il 40,7% dei voti vince il 62,7% dei seggi, mentre il secondo nel 1997, con il 16,8% dei voti ottiene soltanto il 7% dei seggi e nel 2001, con il 18,3% dei voti, vinceva soltanto il 7,9% dei collegi (dati tratti da <http://www.electinword.org/election/unitedkingdom.htm>).

sponde che i 630 seggi siano distribuiti in proporzione alla popolazione nelle ventisei circoscrizioni (art. 1, comma secondo). I seggi assegnati ad ogni circoscrizione sono suddivisi in due quote (commi terzo e quarto dell'art. 1): similmente a quanto avviene al Senato, la prima, pari al 75%, va attribuita in collegi uninominali, mentre la seconda è destinata al recupero (oggi da questa quota vanno sottratti 12 seggi per gli Italiani all'estero¹⁹). I seggi di recupero, diversamente che al Senato, non sono destinati ai candidati perdenti nei collegi uninominali. Infatti è previsto che per tale quota di seggi concorrano apposite liste circoscrizionali e conseguentemente, l'elettore può esprimere due voti distinti (comma secondo dell'art. 4), l'uno per eleggere il deputato del proprio collegio, l'altro per la distribuzione dei seggi di recupero. Sono ammesse al riparto dei seggi di recupero [che avviene con la formula Hare o del quoziente naturale; comma primo, n. 2), art. 83] solo le liste che hanno superato a livello nazionale la soglia di sbarramento del 4% dei voti validi. Le liste ammesse al recupero, tuttavia, non partecipano alla distribuzione dei seggi con le cifre elettorali date dalla somma dei voti che esse hanno raccolto nelle diverse circoscrizioni [n. 2), comma primo, art. 77 e n. 1), comma primo,

¹⁹ Infatti, il nuovo testo dell'art. 56, quarto comma, Cost., stabilisce che "La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica [...] per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione". L'art. 22, primo comma, della legge elettorale per gli Italiani all'estero (l. 27 dicembre 2001, n. 459) precisa poi che, analogamente a quanto stabilito per il Senato dal comma successivo, restano fermi "i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente", con la conseguenza che i seggi assegnati alla circoscrizione Estero saranno recuperati a scapito della quota 'proporzionale' delle regioni che, in proporzione alla popolazione, perderanno complessivamente i dodici deputati da eleggere all'estero. Anche in questo caso, potrebbero verificarsi problemi applicativi, quando, sulla base dell'ultimo censimento generale, si tratterà di ridistribuire i seggi tra le circoscrizioni. Infatti i commi secondo terzo e quarto dell'art. 1 della legge elettorale della Camera, stabiliscono che i seggi di ogni circoscrizione da attribuire in collegi uninominali dovranno essere il 75% dei seggi complessivamente attribuiti alla circoscrizione (secondo la nuova distribuzione), con la conseguenza che la quota di seggi da assegnare con sistema maggioritario potrebbe calare di tre unità circa. Viceversa la legge elettorale per gli Italiani all'estero sembra voler tenere fermo il numero complessivo dei collegi uninominali. Per coordinare le due disposizioni apparentemente contrastanti, anche in questo caso, si dovrà probabilmente calcolare il numero di seggi da assegnare in collegi uninominali, sulla base del 75% dei seggi che sarebbero stati attribuiti a ciascuna circoscrizione se il numero dei seggi da attribuire complessivamente alle circoscrizioni fosse di 630. Quindi ai soli fini di individuare la quota di seggi uninominali in ciascuna circoscrizione il numero degli abitanti della Repubblica dovrà ancora essere diviso per 630 (e non per 618).

art. 83]: da tale cifra elettorale va detratta una somma di voti corrispondente ai voti utili di ciascun deputato eletto in un collegio maggioritario e collegato a quella lista²⁰. Infatti il legislatore, volendo riprodurre il meccanismo dello scorporo previsto al Senato, ha dovuto prevedere che i candidati nei collegi dichiarino a quale lista intendano collegarsi, in modo tale da poter penalizzare la lista collegata al candidato vincente.

Per garantire l'effettività del meccanismo, giacché nessun candidato ha vantaggio a dichiarare il proprio collegamento ad una lista (con l'effetto di deprimere la relativa cifra elettorale), il legislatore ha disposto che le candidature nei collegi debbano obbligatoriamente essere corredate da una dichiarazione di collegamento²¹ (art. 18). D'altro canto, per 'incentivare' i collegamenti, si dispone (art. 84, primo comma) che, in caso di esaurimento dei candidati inseriti nella lista (che potrebbero non esservi del tut-

²⁰ Infatti, va sottratto alla lista cui un candidato vincente nell'uninomiale è collegato "un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo per numero di voti, aumentato dell'unità". Si tratta del cosiddetto scorporo parziale, in contrapposizione allo 'scorporo totale' previsto al Senato. Invero lo 'scorporo totale' deve essere apparso al legislatore incompatibile con il regime di doppio voto concesso all'elettore alla Camera. Al Senato, infatti, un candidato che in un collegio ottiene un ampio successo elettorale, produce per il suo gruppo uno scorporo di voti consistente, ma, d'altro canto, egli aveva corrispondentemente contribuito ad innalzare la cifra elettorale del gruppo degli stessi voti che ora vengono scorporati. Alla Camera, invece, gli elettori che premiassero in misura assai consistente un candidato nell'uninomiale (ad es. per una sua propria popolarità personale) potrebbero poi non riversare i propri voti sulla lista (o sulle liste) cui il candidato nell'uninomiale è collegato. Conseguentemente tali liste, se lo scorporo fosse integrale, riceverebbero un 'danno' elettorale nel proporzionale, a seguito di un 'eccesso' di voti raccolti dal candidato nell'uninomiale collegato. Le liste, cioè, trarrebbero vantaggio da candidature nei collegi non troppo forti, perché altrimenti verrebbero eccessivamente penalizzate. Lo scorporo parziale, invece, ovvia a questo problema: poiché vengono sottratti soltanto i voti necessari alla vittoria del candidato vincente, che sono pari a quelli del candidato giunto secondo aumentati dell'unità, il candidato molto votato non produrrà 'danno' alla propria lista ma, per converso, un vantaggio: egli infatti raccogliendo molti voti farà diminuire i voti raccolti dal suo sfidante e, conseguentemente, anche la cifra che dovrà essere scorporata alla 'sua' lista (*rectius*, alla lista cui è collegato).

La disposizione, tuttavia, riduce il monte dei voti da scorporare, riducendo corrispondentemente gli effetti dello scorporo. Così l'art. 77, comma primo, n. 2), prevede una eccezione a tale regime, prescrivendo che comunque deve essere scorporata una somma di voti pari al 25% dei voti validi espressi nel collegio (si tratta dell'ipotesi in cui il candidato risulti vincente nel collegio, a causa di una forte frammentazione dei gruppi perdenti: così il primo dei non eletti non sarà riuscito a raccogliere nemmeno il 25% dei voti). Infine, l'eccezione non opera quando nemmeno il candidato eletto sia stato in grado di raggiungere tale percentuale di voti.

²¹ Sono quindi escluse candidature autonome, scollegate da liste che concorrono per l'assegnazione dei seggi di recupero, a differenza di quanto previsto per il Senato.

to), vengano proclamati eletti per la lista i migliori candidati perdenti nei collegi collegati alla stessa.

Anche per la legge elettorale della Camera, dunque, lo scopo del meccanismo dello scorporo è chiaro: si tratta di penalizzare quelle liste che hanno visti eletti nei collegi maggioritari candidati riferibili alle stesse tramite la dichiarazione di collegamento: ciò con lo scopo, da un canto, di favorire le liste minori, dall'altro, di riequilibrare la distorsione prodotta nei collegi uninominali, che assegnano il seggio con formula *plurality*. L'effetto è confermato dall'analisi dei dati relativi alle elezioni del '94 e del '96.

Nelle elezioni del '94 i Progressisti, con il 31,9% dei voti, ottenevano il 34,5% dei seggi maggioritari (v. Tab. G.4.). Tenendo conto che le liste del Partito democratico della sinistra e di Rifondazione comunista²² ottenevano il 31,1% dei voti che partecipano all'assegnazione dei seggi di recupero²³, esse vincevano il 31,6% dei seggi di tale quota. Il centrodestra, che, con il 42,3%²⁴ dei voti, aveva ottenuto il 63,6% dei seggi nel maggioritario, nel proporzionale, con il 50,5% dei voti, otteneva il 41,3% dei seggi di recupero²⁵. Viceversa il Patto per l'Italia, avendo ottenuto nel maggioritario solo lo 0,8% dei seggi a fronte del 15,6% dei voti, nella parte di recupero, con il 18,5% dei voti, otteneva il 27,1% dei seggi (v. Tab. G.4.). Anche in questo caso, come dimostrano i dati, la quota di recupero serviva a riequilibrare i risultati del maggioritario, mentre non consentiva l'accesso alla rappresentanza ad alcuno degli attori politici che non avessero già ottenuto seggi nel maggioritario.

Nelle elezioni del 1996 l'Ulivo (v. Tab. G.5.), raccogliendo il 45,3% dei suffragi, si vedeva riconosciuto il 55,8% dei seggi nella parte mag-

²² Le uniche liste progressiste ammesse alla ripartizione dei seggi di recupero, avendo superato lo sbarramento del 4%.

²³ La circostanza per cui alcune liste non partecipano alla distribuzione dei seggi di recupero, per non aver oltrepassato la soglia, produce da sé un 'premio' per le liste ammesse. Poiché, ai nostri fini, si tratta di calcolare gli effetti prodotti dallo scorporo nell'assegnazione dei seggi della quota di recupero, è necessario neutralizzare gli effetti prodotti dalla soglia di sbarramento. Conseguentemente, per calcolare il 'premio' in seggi per le liste sconfitte nel maggioritario, si può tener conto della percentuale di voti raccolti da ciascuna lista ammessa alla distribuzione della quota di recupero sul totale dei voti delle liste ammesse, trascurando i voti delle liste che non hanno superato il 4%.

²⁴ Il dato include il 6% di Alleanza nazionale, nonostante esso sia stato raccolto nelle circoscrizioni del nord, contro il Polo della Libertà.

²⁵ In realtà la penalizzazione subita è addirittura attenuata rispetto a quella che avrebbe potuto essere, dal momento che Alleanza nazionale, 'correndo' da sola al nord, in relazione ai collegi settentrionali non subiva alcuno scorporo.

gioritaria. Invece nella parte proporzionale²⁶ le liste collegate ottenevano il 37,4% dei seggi, con il 43,9% dei voti. Il Polo della Libertà, che, con il 40,3% dei voti, otteneva il 35,6% dei seggi nel maggioritario, nel recupero, con il 45,3% dei voti, si vedeva assegnato il 47,8% dei seggi. Anche nel 1996 nessuno dei 155 seggi del recupero veniva attribuito a forze che non avessero già vinto collegi nel maggioritario.

Con il che, l'unico effetto della quota di recupero prodottosi nelle due consultazioni elettorali esaminate è stato quello di ridurre la sovrarappresentazione in seggi della coalizione vincente rispetto ai voti conseguiti e, corrispondentemente, quello di ridurre l'effetto sottorappresentativo subito dalla coalizione perdente. In particolare, se nel '94 il 'premio' ottenuto dal centrodestra nei collegi maggioritari era del 21,3% (v. Tab. G.4.), a seguito dell'attribuzione dei seggi di recupero, esso si riduceva al 15,8% (con una contrazione sul 'premio' del 25,7%). Nel '96, invece, il 'premio' ottenuto dall'Ulivo nel maggioritario, del 10,5%, si riduceva al 5,9% con una contrazione percentuale del 43,2 (v. Tab. G.5.). Viceversa, l'altra coalizione sconfitta nel '94, ovvero il Patto, riduceva la propria sottorappresentazione dal 14,8% all'8,3 (con una contrazione percentuale del 43,7%, v. Tab. G.4.), mentre la coalizione sconfitta del '96, ovvero il Polo della libertà, riduceva l'effetto sottorappresentativo dal 4,7% ad un modesto 1,2 (con una contrazione percentuale del 73,7%, v. Tab. G.5.).

L'effetto descritto, quello per cui la coalizione vincente nel maggioritario vede ridursi il 'premio' che ha ottenuto con i collegi uninominali, in relazione alle elezioni del 1994, può essere rilevato uniformemente sulle *performances* delle singole liste: tutte quelle che si riferiscono a coalizioni vincenti nel maggioritario sono penalizzate nel recupero e viceversa (v. Tab. G.4.). L'unica eccezione è ravvisabile per Rifondazione comunista ma ciò si spiega a causa del 'premio' sostanzialmente insignificante (2,7%) ottenuto dai Progressisti nel maggioritario. Lo stesso non può dirsi, invece, con riferimento alla successiva tornata elettorale: due liste collegate alla coalizione vincente (Partito democratico della sinistra e Popolari), vengono effettivamente penalizzate in termini di seggi nel proporzionale, ma altre due (Rifondazione comunista e Lista Dini) ottengono un modesto 'premio', anche se, nel complesso la coalizione di centrosinistra risulta penalizzata. Sul fronte degli sconfitti, due delle tre liste collegate al Polo vengono premiate, mentre un'altra (il Centro cristiano democratico) risulta penalizzata (v. Tab. G.5.).

²⁶ Di nuovo non si considerano le liste che non hanno oltrepassato la soglia del 4%.

Per capire il fenomeno, occorre, porre attenzione all'art. 18 della legge elettorale della Camera. Tale disposizione consente al candidato nel collegio uninominale di collegarsi ad una sola lista ovvero a più liste. Se il candidato è collegato ad una sola lista, in caso di vittoria, il conseguente scorporo colpirà l'unica lista cui è collegato (art. 77); invece, "qualora il candidato eletto sia collegato a più liste di candidati, la detrazione avviene pro quota in misura proporzionale alla somma dei voti ottenuti da ciascuna delle liste suddette nell'ambito territoriale del collegio" (art. 77). A questo scopo, infatti, l'art. 18, comma primo, prevede che "Nell'ipotesi di collegamenti con più liste, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali in cui è suddivisa la circoscrizione"²⁷.

In concreto, può accadere che le coalizioni che si contendono i seggi decidano di prediligere collegamenti di coalizione, ovvero collegamenti di partito²⁸: nel primo caso, tutti i candidati di una coalizione in una data circoscrizione si collegheranno con tutte le liste che corrispondono ai partiti aderenti alla coalizione in quella circoscrizione; nel secondo, invece,

²⁷ Questa disposizione spiega come, da un punto di vista strettamente giuridico, le coalizioni che si contendono in Italia la maggioranza parlamentare siano a base circoscrizionale e non nazionale (al Senato a base regionale): è per questa ragione che nel '94 Forza Italia poté costruire alleanze diverse al nord (con la Lega e contro Alleanza nazionale) e al Sud (con Alleanza nazionale, sua avversaria al nord).

²⁸ R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMENTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, Bologna 1995, p. 50 ss., distinguono cinque diverse tipologie di collegamenti:

1. Collegamenti completi: tutte le liste di partiti afferenti ad una data aggregazione sono formalmente collegate al candidato comune di collegio.
2. Collegamenti incompleti per assenza di liste: il candidato uninominale della coalizione risulta collegato a non tutti i partiti che di fatto lo appoggiano, ma solo perché le liste di uno o più di quei partiti sono assenti nella circoscrizione.
3. Collegamenti incompleti per esplicite rinunce: una o più liste dell'alleanza elettorale, pur presenti in sede circoscrizionale e senza tuttavia fargli mancare il supporto propagandistico, rinunciano al collegamento formale con il candidato comune.
4. Collegamenti alternati: ciascuna lista si fa carico del collegamento solo per i candidati che riconosce come propri, senza che ciò significhi il venir meno del patto coalizionale, dato che quest'ultimo ha preventivamente sancito una sorta di spartizione dei collegi e al contempo un supporto comune per tutti.
5. Lista fittizia: tutte le liste dell'aggregazione rinunciano al collegamento (ma non al riconoscimento) del loro comune candidato di collegio, prestandosi a ciò una lista minore già esistente o creata surrettiziamente (in ogni caso una lista fittizia rispetto alle reali componenti partitiche della coalizione)".

Ai nostri fini, è sufficiente distinguere tra collegamenti completi o di coalizione (che includono le prime due categorie), parziali (la terza) e alternati o singoli o di lista o di partito (quarta e quinta).

ciascun candidato di una coalizione si collegherà alla lista del partito della coalizione cui egli aderisce. Nel primo caso, le liste collegate ad una coalizione subiranno lo scorporo relativo ai candidati vincenti nell'uninomiale collegati *pro quota*, ossia proporzionalmente al proprio peso all'interno della coalizione; nel secondo, lo scorporo di ciascuna lista dipenderà dal numero di candidati della coalizione che ad essa sono collegati e dalla loro *performance* elettorale nel collegio. In altri termini, in quest'ultimo caso, la distribuzione dello scorporo tra le liste collegate ad una coalizione nel maggioritario non è più proporzionale, ma dipende da fattori casuali o legati alla forza contrattuale di ciascun partito all'interno della coalizione: un partito che riesca ad ottenere più deputati eletti nel maggioritario sotto le insegne della coalizione cui aderisce subirà uno scorporo di voti più consistente.

Con riguardo alle elezioni del '94 le coalizioni predilessero collegamenti di coalizione: nel Polo del Buon Governo tutti i collegamenti furono di questo tipo, mentre soltanto il Patto per l'Italia utilizzò per lo più collegamenti di tipo alternato (v. Tab. C.1.). Nel '96, invece, si affermò la tendenza a preferire collegamenti di lista: di questo tipo furono la totalità dei collegamenti del Polo della Libertà e la stragrande maggioranza di quelli dell'Ulivo (v. Tab. C.2.), che conservava in poche circoscrizioni collegamenti solo parzialmente di coalizione. Nel 2001, infine, i collegamenti alternati divengono la totalità, senza che più nessuno degli attori politici sia ricorso a collegamenti di coalizione, nemmeno parziali (v. Tab. C.3.).

La ragione di questa scelta da parte degli attori politici è probabilmente da ricercare in ciò, che i collegamenti plurimi producono effetti sgraditi ai partiti, specie una volta che si siano esauriti i candidati inseriti nelle liste. In questo caso, infatti, secondo quanto prescrive la legge elettorale, si procede a proclamare eletti i migliori candidati nei collegi collegati alla lista che ha esaurito i propri candidati. Nel caso di collegamenti plurimi, tuttavia, può succedere che per la lista che ha esaurito i suoi candidati venga eletto un candidato che, pur essendo collegato a quella lista (assieme alle altre liste alleate), in realtà faccia capo ad un diverso partito della coalizione, al cui gruppo parlamentare si iscriverà. Si pensi inoltre all'eventualità di dimissioni di un deputato, per ipotesi, a causa dell'elezione ad altra carica incompatibile con quella parlamentare: vi potrebbe subentrare un candidato di altro partito, ancorché della medesima coalizione. L'inconveniente²⁹ non si verifica, invece, quando vi siano collegamenti partitici, per liste singole. E questa può essere una delle ragioni che

hanno reso desueto il collegamento plurimo, in buona sostanza, in quanto contrario alla struttura partitica che le coalizioni italiane sono andate assumendo.

Indipendentemente dalle cause che l'hanno prodotta, la scelta di collegamenti alternati per le elezioni del '96 spiega come l'effetto correttivo della quota di recupero, pur manifestandosi appieno se si pone attenzione ai dati aggregati delle diverse coalizioni, non si realizzi pienamente in relazione alle singole liste e spiega altresì la *performance* del Centro cristiano democratico che, pur aderendo, nel '96, alla coalizione sconfitta nel maggioritario, subiva una penalizzazione anche nel recupero. Evidentemente quel partito, avendo 'strappato', in sede di divisione delle candidature nei collegi fra le componenti del Polo, una quantità di collegi superiore al suo peso elettorale all'interno della coalizione, doveva scorporare una quantità di voti maggiore, che produceva la penalizzazione riscontrata nonostante la sconfitta della coalizione nei collegi uninominali. Lo stesso può dirsi, sempre nel '96, in ordine alla *performance* dei Popolari, i quali subiscono uno scorporo davvero ingente. La causa si deve alla circostanza che essi, in un contesto di collegamenti alternati, avevano eletto un numero di deputati di molto superiore al peso relativo del Ppi nella coalizione, con la conseguenza di dover sopportare uno scorporo molto 'pesante'. Si tratta, tuttavia, di un fenomeno che si esaurisce nella distribuzione dello scorporo all'interno di ciascuna coalizione, ma che lascia fermo l'effetto complessivo: le liste collegate alla coalizione vincente nel maggioritario, nel loro insieme, subiscono una penalizzazione nella distribuzione dei seggi di recupero, in modo da attenuare l'effetto sovrarappresentativo della coalizione vincente prodotto dalla quota maggioritaria (e viceversa, attenuando la penalizzazione che subisce la coalizione sconfitta).

1.3. La ratio dello scorporo nel funzionamento delle due leggi elettorali.

L'analisi svolta circa gli effetti prodotti dalla quota di recupero di entrambe le leggi elettorali – quella per la Camera e quella per il Senato – consente di concludere che il sistema congegnato agevola l'accesso alla

²⁹ Sul punto v. M. CARDUCCI, 'Collegamenti elettorali' e coalizioni, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 aprile 1995, 195 ss., il quale si sofferma anche sui problemi di 'legittimazione' degli eletti per una lista aderenti ad altro partito.

rappresentanza parlamentare dei soggetti politici minori soltanto in misura assai debole. Al fine di favorire il 'diritto di tribuna', infatti, è concretamente destinato un numero di seggi assai basso al Senato e, nelle condizioni politiche delle elezioni del '94 e del '96, totalmente assente alla Camera. D'altro canto, nel 2001, quando le condizioni politiche erano diverse, proliferando forze antagoniste ad entrambi i poli, soltanto l'1,7% dei seggi della Camera ha dato rappresentanza a tali forze, dimostrandosi con ciò, anche in questo caso, la scarsa rilevanza, almeno da un punto di vista quantitativo, del meccanismo di recupero nel garantire il cosiddetto 'diritto di tribuna'. Peraltro, si è dimostrato che l'accesso al Senato può avvenire in pratica soltanto in alcune (poche) regioni mentre nelle restanti la quota di recupero del Senato non è 'ontologicamente' idonea allo scopo di agevolare l'accesso alla rappresentanza delle forze minori, dal momento che esistono soglie implicite davvero elevate. Vero è che al Senato è più facile che alla Camera ottenere qualche seggio da parte delle forze minori, purché esse raccolgano i propri voti nelle regioni con soglie più basse (eminentemente la Lombardia). Tuttavia, tale minore difficoltà nel vincere il primo seggio è compensata da una maggiore difficoltà nel vincerne di ulteriori: alla Camera, infatti, una lista che sia riuscita a superare lo sbarramento del 4% potrebbe plausibilmente attendersi l'attribuzione di un congruo numero di seggi, al Senato, invece, per ottenere un secondo seggio occorre superare le soglie di sbarramento progressivamente più elevate nelle regioni minori (oppure riuscire a strappare un secondo seggio nelle regioni maggiori, operazione altrettanto difficile). Nonostante la diversità dei due meccanismi, ciò che li accomuna sta nella scarsa efficienza delle due quote di recupero nel facilitare l'accesso alla rappresentanza parlamentare ai gruppi non coalizzati.

In entrambi i casi, invece, l'effetto quantitativamente e qualitativamente più rilevante è stato quello di riequilibrare il 'premio' che le coalizioni vincenti ottengono dal maggioritario e, corrispondentemente, di affievolire la sottorappresentazione di quelle perdenti. Come spiegato, si tratta di un effetto provocato in larga misura proprio dall'istituto dello scorporo³⁰. Tale riequilibrio, infatti, è sempre stato assai marcato, comportando una riduzione della distorsione del maggioritario che

³⁰ In questo senso, v. anche G. SANI, *Dai voti ai seggi*, in *Milano a Roma*, a cura di I. DIAMANTI e R. MANNHEIMER, Roma, 1994, p. 12 e 13, secondo cui: "Un'altra ipotesi formulata dopo l'approvazione del nuovo sistema elettorale era che la presenza di una quota di seggi da attribuire in ragione proporzionale avrebbe mitigato, in una certa misura, la distorsione causata dalla quota uninominale [...], per effetto dei meccanismi dello scorporo [...]. In effetti, così è stato".

oscilla al Senato dal 15 % circa fino ad oltre il 90% (v. Tab. G.1., Tab. G.2. e Tab. G.3.), ed alla Camera dal 25% circa ad oltre il 70% (v. Tab. G.4. e Tab. G.5.)³¹.

Da queste prime note possono inferirsi alcune considerazioni.

La prima di carattere terminologico: la quota di recupero del 25% dei seggi non dovrebbe essere definita quota proporzionale *tout court*. È vero che essa adotta una formula di tipo proporzionale tanto al Senato (metodo d'Hondt) quanto alla Camera (metodo del quoziente). Tuttavia, poiché il meccanismo dello scorporo agisce sulle cifre elettorali, deprimendo quelle dei gruppi o delle liste che afferiscono alle 'coalizioni' vincenti nel maggioritario³², sulle quali operano le formule elettorali suddette, l'effetto che si produce può essere definito a mio avviso come 'inversamente proporzionale': infatti penalizza chi ha raccolto più voti mentre premia chi ne ha raccolti meno.

La seconda considerazione è che tale 'quota di recupero' non ha alcuna autonomia di funzionamento; il suo operare, di conseguenza, non potrà mai essere valutato in autonomia rispetto al meccanismo dei collegi uninominali. In sostanza, i meccanismi che presiedono alla distribuzione dei seggi di recupero non hanno alcuna autonomia rispetto al sistema *plurality* che viene applicato per l'assegnazione del 75% dei seggi. Essi hanno invece natura ancillare, nel senso che servono in quanto idonei a temperare gli effetti del *first past the post*, calmierandone tanto l'effetto sovrarappresentativo del o dei vincitori quanto quello sottorappresentativo dei perdenti. Visto nel suo complesso, il sistema è pienamente razionale: persegue l'obiettivo di creare più facilmente maggioranze stabili, in quanto preventivamente sottoposte al voto degli elettori, cercando di evitare alcuni eccessi che il sistema maggioritario secco potrebbe produrre, con tutti i rischi che avrebbero evidentemente potuto derivare nell'innestare meccanismi maggioritari e di alternanza in un sistema costituzionale, quale il nostro, fondato su una cultura ed una storia tutt'affatto diversa.

Conseguentemente, non mi pare corretto affermare che il nostro sistema elettorale è fondato su due diversi meccanismi di assegnazione dei seggi: per il 75% dei seggi uninominale maggioritario e per il 25% pro-

³¹ Ed infatti, in sede di lavori parlamentari per la legge elettorale della Camera, il relatore, on. Matarrella, giustificava l'introduzione dello scorporo con il fine di "evitare un effetto maggioritario travolgente" (v. A. PAPPALARDO, *La nuova legge elettorale in Parlamento: chi come e perché*, in *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, Bologna 1995, p. 31).

³² Corrispondentemente, se non in termini assoluti almeno in termini relativi, incrementa le cifre elettorali degli sconfitti.

porzionale³³. Si tratta invece di un sistema unitario, ancorché misto, che persegue effetti maggioritari temperati, attraverso l'assegnazione del 75% dei seggi in collegi uninominali maggioritari e dei restanti in funzione di riequilibrio.

La mancanza di autonomia dei due sistemi, inoltre, è dimostrata da precisi indici normativi, riscontrabili nelle due leggi elettorali, che non sono altro che il substrato giuridico dell'effetto che nel concreto si produce e si è cercato di descrivere.

Al Senato la mancanza di autonomia delle due quote è dimostrata dall'inesistenza di autonome candidature per concorrere all'assegnazione dei seggi di recupero³⁴, dal sistema del collegamento in gruppi dei candidati nei collegi³⁵, dalla possibilità per l'elettore di esprimere un unico voto (art. 14), dall'assegnazione dei seggi di recupero ai candidati perdenti nei collegi (art. 17, comma quarto) e dallo scorporo totale previsto (art. 17, secondo comma).

Per quanto concerne la Camera, invece, la mancanza di autonomia dei due circuiti di assegnazione dei seggi è dimostrata dal collegamento obbligatorio ad una o più liste dei candidati nei collegi uninominali (art. 18, comma primo); dalla circostanza che le liste possono includere un numero ridotto (al massimo un terzo dei seggi in palio) di candidature, onde consentire un più facile ripescaggio dei migliori candidati collegati alla lista non eletti nei collegi maggioritari [art. 4, comma secondo, n. 2)]; dalla possibilità dei candidati nei collegi di essere inseriti nella lista cui sono collegati (art. 18 *bis*, comma secondo), dal sistema dello scorporo parziale [art. 77, comma primo, n. 2)].

Valutati gli indici normativi e i risultati concretamente prodottisi, risulta chiaro quindi che la *ratio* delle disposizioni considerate è quella di

³³ In questo stesso senso, v. R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, Bologna 1995, p. 43 e 44: "Un'osservazione superficiale delle nuove regole elettorali può condurre all'ingannevole conclusione che in esse convivano due livelli del tutto distinti di ripartizione in seggi [...]. In definitiva ci troviamo di fronte ad un sistema elettorale ibrido, di difficile classificazione, che non può essere definito tout court per tre quarti maggioritario uninominale e per un quarto proporzionale".

³⁴ V. l'art. 9, comma primo, della legge elettorale senatoriale: le candidature sono presentate "per i singoli collegi".

³⁵ Di nuovo, v. l'art. 9, comma primo, della legge elettorale senatoriale: le candidature sono presentate "per gruppi ai quali i candidati aderiscono". Vero è che possono esservi anche candidature singole, sganciate da un gruppo, ma tali candidati non partecipano all'assegnazione dei seggi di recupero.

consentire la creazione di un meccanismo elettorale complesso, in cui le due parti di cui si compone sono prive di autonomia. Per converso, esse risultano collegate, allo scopo di consentire, attraverso lo scorporo, la realizzazione dell'obiettivo cui mira il legislatore: ottenere gli effetti del maggioritario, temperandone gli eccessi.

1.4. Le 'liste civetta' ed i collegamenti fittizi alla Camera come forma di elusione dello scorporo.

L'effetto riequilibratore della quota dei seggi di recupero (vedi § 1.3) è assicurato dalla circostanza che gli eletti nell'uninomiale possano essere ricondotti alle liste che concorrono all'assegnazione dei seggi di recupero. A tale scopo la legge elettorale prevede che ciascun candidato nell'uninomiale dichiari di collegarsi a una lista che concorre per la quota di recupero, di modo che tale lista sarà destinataria dello scorporo dei voti utili per l'elezione del candidato ad essa collegato che vincessesse il seggio uninominale. Icasticamente, si è detto che le liste ammesse al recupero partecipano all'assegnazione della quota 'proporzionale' del 25% dei seggi solo dopo aver pagato un 'pedaggio' per ogni eletto nel maggioritario collegato alla lista.

È chiaro che, se il candidato del collegio, anziché collegarsi alla sua effettiva lista di appartenenza, dichiara di collegarsi ad una diversa lista, nel caso di una sua vittoria nel collegio uninominale i voti utili alla sua vittoria sarebbero scorporati dalla cifra elettorale di questa seconda lista, mentre quella effettiva parteciperebbe al riparto dei seggi di recupero senza aver subito alcuno scorporo.

Tali liste, che fungono da destinatarie dello scorporo dei voti dei candidati eletti nel maggioritario, vengono definite, nel gergo politico, 'liste civetta'³⁶.

In realtà si dovrebbe distinguere tra due ipotesi. La prima ricorre quando i candidati nei collegi si colleghino a liste appositamente presentate con l'unico scopo di rendersi destinatarie dei voti di scorporo di candidati nei collegi, che così evitano di penalizzare la lista del partito cui aderiscono.

³⁶ Il nome 'civetta' è dovuto alla funzione di 'richiamo' che il rapace notturno svolge in ambito venatorio. Infatti la civetta, che durante la notte è un formidabile predatore, di giorno è del tutto indifesa; sicché gli uccellini di cui si ciba sono istintivamente spinti ad aggredirla quando nelle ore diurne la sorprendono fuori dalla sua tana. I cacciatori, sfruttando quest'istinto, legano la civetta ad un'altra pertica e attendono che gli altri volatili le si avvicinino per impallinarli.

scono. In questo caso i partiti che le presentano dovranno sobbarcarsi l'onere di raccogliere le firme, oltre che per le proprie liste effettive, anche per quelle destinate a ricevere gli scorpori.

Nella seconda ipotesi si tratta di liste espressione di partiti o movimenti che intendono effettivamente partecipare alla competizione elettorale, pur essendo certi di non avere *chances* di superare la soglia del 4% dei voti. Tali partiti, quindi, poiché sono consapevoli che le loro cifre elettorali non supereranno lo sbarramento stabilito, non subiscono alcuna conseguenza pregiudizievole dal ricevere voti di scorporo.

Parleremo, nel primo caso, di 'liste civetta' e nel secondo di collegamenti fittizi.

Queste tecniche di collegamento fanno la loro comparsa con le prime elezioni in cui veniva impiegata la nuova legge elettorale. Secondo lo studio di D'Alimonte e Chiaromonte³⁷, in occasione delle elezioni politiche del 1994, il Patto per l'Italia adottò quattordici collegamenti con liste fittizie (3% dei collegamenti) e i Progressisti quattro (0,8%) (v. Tab. D.1.). Tali collegamenti, tuttavia, non produssero alcun effetto sui risultati elettorali, per la ragione che avevano riguardato un numero limitatissimo di candidati, tutti non eletti, rispetto ai quali, quindi, non si poneva il problema di procedere allo scorporo di voti per le loro liste³⁸.

Il primo esperimento di neutralizzazione degli effetti dello scorporo che produsse qualche effetto è da far risalire al 1996 (v. Tab. D.2.). Infat-

³⁷ R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMENTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, Bologna 1995, p. 52.

³⁸ Così R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMENTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, Bologna 1995, p. 53. Per la verità esponenti del centrodestra, nell'imminenza delle elezioni politiche del 2001, accusavano il centrosinistra di aver eluso lo scorporo anche nel 1994. In questo senso, v. P. ARMAROLI, *Gli imbrogli del Gatto e della Volpe*, in *il Giornale*, 17 febbraio 2001, p. 10, secondo cui, "Nel 1994 il centrosinistra ha scaricato 666.813 voti su ben quattro listerelle". Si trattava delle liste di Alleanza democratica, Federazione dei Verdi, Patto solidarietà e Partito socialista italiano, liste che non superavano il 4%. Pertanto i candidati dell'Ulivo collegati a quelle liste ed eletti nei collegi non produssero penalizzazione alcuna a carico delle liste afferenti l'Ulivo. Occorre considerare, tuttavia, che i candidati dell'Ulivo collegati alle quattro liste erano realmente riconducibili a quelle forze politiche, mentre nessun candidato riconducibile a forze diverse aveva approfittato delle quattro liste al fine di 'risparmiare' lo scorporo alla lista del proprio partito. Infatti, la circostanza che una lista non superi lo sbarramento conduce sempre alla conseguenza che lo scorporo relativo ai candidati ad essa collegati non operi. In ciò, tuttavia, non può essere riscontrata alcuna pratica elusiva: la lista che non supera il 4% non può essere ulteriormente penalizzata, dal momento che essa non ottiene alcun seggio. Diversa è l'ipotesi di collegamento a liste, 'destinate' a non superare lo sbarramento, di candidati in realtà riconducibili ad altre.

ti in otto collegi sardi i candidati dell'Ulivo dichiararono di collegarsi con la lista del Partito sardo d'azione, che non avrebbe mai raggiunto il 4% a livello nazionale. Perciò, dal momento che quella lista non avrebbe potuto partecipare all'assegnazione dei seggi di recupero, il Partito sardo d'azione non aveva alcun problema a ricevere gli scorpori relativi ai candidati che sarebbero stati eletti per l'Ulivo (oltre che dei propri). Così i quattro deputati sardi dell'Ulivo (due Democratici di sinistra e due Popolari) lasciarono intatta la cifra elettorale delle liste di riferimento, che presumibilmente riuscirono a guadagnare un seggio di recupero con questo stratagemma³⁹. Anche quattro deputati diessini⁴⁰, eletti in Emilia Romagna, erano stati strumentalmente collegati alla lista della Federazione dei Verdi, che si supposeva non avrebbe superato la soglia del 4%⁴¹. E ancora: due deputati eletti per l'Ulivo⁴² in Molise ed uno in Liguria⁴³ erano strumentalmente collegati alla lista dei Verdi (in totale, erano undici i collegi in cui venivano eletti candidati dell'Ulivo in elusione dello scorporo)⁴⁴. Non è corretto, tuttavia, imputare al centrosinistra un'elusione dello scorporo dell'ordine di quasi 800.000 voti, come sostenuto da autorevoli esponenti del centrodestra, nonché da alcuni studiosi, che avrebbe dato al centrosinistra dai cinque ai dieci⁴⁵ seggi in più⁴⁶. Si tratta, in-

³⁹ La notizia è riportata in: F. Co., *Liste civetta per guadagnare qualche seggio*, in *Il Sole 24 ore*, 30 settembre 2000, p. 7.

⁴⁰ Si tratta di Antonio Soda, Giovanna Griffagnini, Adriano Vignali e Valter Bielli.

⁴¹ Cfr. G. PADOVANI, "Noi, pentiti dei trucchi anti-scorporo", in *La Stampa*, 6 marzo 2001, p. 3.

⁴² Si tratta degli onn. Federico Orlando, Rinnovamento italiano, e Giovanni Di Stasi, Partito democratico della sinistra.

⁴³ Trattasi dell'on. Giorgio Bogi, Partito democratico della sinistra.

⁴⁴ Cfr. G. PADOVANI, "Noi, pentiti dei trucchi anti-scorporo", in *La Stampa*, 6 marzo 2001, p. 3. I dati sono stati tratti dal sito internet della Camera dei Deputati.

⁴⁵ Parla di "una decina di seggi di più" M. TEODORI, *Civette e Camaleonti*, in *il Giornale*, 6 marzo 2001, p. 1. La stessa cifra si può leggere in *Mattarellum raggirato*, in *il foglio*, 7 marzo 2001, p. 4. Altre fonti di stampa avevano limitato a tre il numero dei seggi strappati dall'Ulivo grazie a collegamenti fittizi (R.R., *E nel '96 il trucco "fruttò" 3 seggi*, in *Corriere della Sera*, 6 marzo 2001, p. 6), o cinque (G.D., "Elezioni giuste solo con le liste civetta", in *Liberò*, 8 marzo 2001, p. 2, dove si riporta uno studio dell'Università di Pavia per il Sole 24 ore, secondo cui anche nel 1994 i Progressisti avrebbero ottenuto quattro seggi in più con le liste civetta. Si tratta di uno studio che probabilmente distribuisce sulle liste progressiste che superarono il 4% i voti di scorporo relativi ai candidati dell'Ulivo collegati alle quattro liste che non superarono la soglia. Si è già detto che l'operazione non appare corretta, dal momento che in quel caso non è ravvisabile alcuna pratica elusiva: infatti i candidati eletti per l'Ulivo collegati a quelle liste erano tutti effettivamente riconducibili ai relativi partiti.

⁴⁶ Cfr. P. ARMAROLI, *Gli imbrogli del Gatto e della Volpe*, in *il Giornale*, 17 febbraio 2001, p. 10, e P. SCARAMOZZINO, *Così l'Ulivo "scippò" cinque seggi*, in *Il Sole 24 ore*, 6 marzo 2001, p. 8.

fatti, di una cifra risultante dalla somma di tutti i voti scorporati alle liste del Partito sardo d'azione e dei Verdi, che si assumono essere integralmente sottratti alla somma di voti da scorporare alle liste dell'Ulivo che avevano superato il 4%. In realtà, l'operazione che sembra corretta è invece quella di sommare solo le cifre da scorporare dei candidati eletti, il cui collegamento risulti strumentale⁴⁷ (ciò che vale per tutti i collegamenti del Partito sardo d'azione, ma non per i deputati verdi eletti). In effetti, sottraendo alle cifre elettorali nazionali di ciascuna lista i voti dei quali è stato eluso lo scorporo, si ottiene che senza l'uso di collegamenti fittizi, il Partito democratico della sinistra avrebbe perso due seggi, uno a favore di Rifondazione e l'altro a vantaggio di Alleanza nazionale. Con

⁴⁷ In particolare la cifra dei voti da scorporare alla lista dei Verdi è frutto di un calcolo particolarmente complesso, dovuto alla circostanza che nel '96 in alcune circoscrizioni, come già evidenziato, l'Ulivo era ricorso a collegamenti plurimi, così cinque candidati nei collegi uninominali erano collegati al Partito democratico della sinistra, ai Verdi, al Partito popolare italiano e a Rifondazione comunista, due al Partito democratico della sinistra, ai Verdi, al Partito popolare italiano e alla lista Dini, nove al Partito democratico della sinistra, Verdi e Partito popolare italiano (per i dati, v. R. D'ALIMONTE, "Liste civetta", una minaccia per il Prc, in *Il Sole 24 ore*, 18 febbraio 2001, p. 4, e il sito internet della Camera dei Deputati). I candidati eletti tra costoro hanno determinato uno scorporo *pro quota* a carico delle liste collegate, quindi anche ai Verdi, che non avrebbero poi superato lo sbarramento. Non si può dire però che ciò sia avvenuto in elusione della disciplina sullo scorporo. Allo stesso modo, non sono corrette le notizie, circolate sulla stampa, circa l'uso di liste civetta da parte dell'Ulivo in Toscana (G. PADOVANI, "Noi, pentiti dei trucchi anti-scorporo", in *La Stampa*, 6 marzo 2001, p. 3), Campania e Sicilia. Così come non è corretto considerare elusivo dello scorporo il collegamento dell'on. Dalla Chiesa con i Verdi (GIAP, *Ma nel '96 l'Ulivo trovò il modo di tradire il "patto"*, in *il Giornale*, 6 marzo 2001, p. 3), dato che il deputato era stato richiesto di candidarsi proprio dai Verdi, come egli stesso avrebbe precisato successivamente (N. DALLA CHIESA, *Dalla Chiesa e le liste del 1996*, in *il Giornale*, 7 marzo 2001, p. 4). Allo stesso modo, non è sensato considerare come elusiva dello scorporo la tecnica di collegamenti adottata dall'Ulivo nel '96 (in contrario, v. *Mattarellum raggirato*, in *Il foglio*, 7 marzo 2001, p. 4): in particolare, la circostanza che al Partito popolare italiano furono collegati moltissimi candidati (138, a fronte di una percentuale di voto del 6,8), rispetto ai collegamenti con Rinascimento italiano (39, a fronte di una percentuale di voto del 4,3%) e con il Partito democratico della sinistra (209, percentuale di voto del 21,1), non rispondeva ad alcuna strategia elusiva dello scorporo, tant'è vero che lo scorporo subito dal Partito popolare italiano fu molto pesante, tale da fargli vincere solo quattro seggi in sede di recupero. Il numero dei collegamenti molto elevato era invece dovuto alla circostanza che la coalizione aveva assegnato un numero di collegi a candidati del Partito popolare italiano ben più consistente del suo peso elettorale proporzionale nella coalizione (essendo probabilmente i candidati di centro più adatti a vincere i collegi in bilico o forse per la maggior 'forza marginale' del Partito popolare italiano all'interno dell'Ulivo), con la conseguenza di uno scorporo molto elevato e un'assegnazione di seggi nel recupero molto contenuta. Lo scorporo, in questo modo, produceva un riequilibrio del numero dei seggi dei Popolari: poiché il Partito popolare italiano aveva vinto un numero di seggi ben maggiore del suo peso elettorale, ne otteneva un numero ben inferiore nel recupero, con l'effetto, positivo e comunque 'ragionevole', di smorzare lo sovrarappresentazione di quella forza politica.

il che, lo scostamento rispetto all'assegnazione reale dei seggi è davvero minimo (v. Tab. F.1.).

Più consistente è stato invece l'effetto dei collegamenti fittizi nella distribuzione tra le circoscrizioni di seggi assegnati alle liste che se ne sono giovate. Infatti, se la somma di voti da scorporare e che vengono in realtà elusi non ha grande impatto sulle cifre elettorali nazionali (livello al quale avviene la distribuzione complessiva dei seggi tra le liste), lo stesso non può dirsi con riferimento alle cifre elettorali circoscrizionali delle singole liste. Nelle circoscrizioni Sardegna, Emilia Romagna, Molise e Liguria, collegamenti sinceri avrebbero profondamente modificato le cifre elettorali circoscrizionali e, quindi, l'attribuzione dei seggi all'interno della circoscrizione: fermo restando l'impatto complessivo (nella misura di due seggi a livello nazionale), le liste che hanno eluso lo scorporo avrebbero probabilmente perso seggi in quelle circoscrizioni (recuperandoli in altre), a vantaggio delle altre liste (che così avrebbero perso seggi in altre circoscrizioni), incidendo così sulla distribuzione dei seggi assegnati alle singole liste tra le diverse circoscrizioni e, conseguentemente, sui nomi dei candidati proclamati eletti.

Con le elezioni del 2001, a proposito dell'utilizzazione dei meccanismi elusivi dello scorporo, si ha, infine, un salto di qualità. Infatti Casa delle Libertà e Ulivo hanno deciso di utilizzare, nell'ultima tornata elettorale, 'liste civetta' per tutti o comunque buona parte dei collegi, così neutralizzando di fatto lo scorporo e annullando di conseguenza l'effetto riequilibratore del maggioritario prodotto dalla quota di recupero.

In effetti, il 9 febbraio 2001, l'on. Berlusconi, *leader* della Casa delle Libertà, dichiarava solennemente da Londra che il centrodestra avrebbe fatto ricorso alle 'liste civetta', perché questo strumento era stato utilizzato nel 1996 dall'Ulivo, col quale – aggiungeva il presidente di Forza Italia – non poteva raggiungersi un *gentleman agreement* per effettuare collegamenti 'sinceri'. Per la verità l'on. Berlusconi dichiarava di essere disponibile ad evitare l'uso delle 'liste civetta', se si fosse approvata una legge di riforma elettorale volta ad abolire lo scorporo, nonostante egli stesso ritenesse tale soluzione altamente improbabile, vista l'imminenza dell'appuntamento elettorale (P. DI CARO, "Userò le liste civetta per non perdere seggi", in *Corriere della Sera*, 10 febbraio 2001, p. 8).

⁴⁸ Invero non mancarono esponenti del centrodestra di avviso opposto, quale l'on. Maroni, che assicurava: "Nella Casa delle libertà ci sono molti partiti, e tutti i candidati si presenteranno per uno di questi partiti" (G. SABATINI, *Lo stop del Polo agli imbrogli*, in *Secolo d'Italia*, 7 marzo 2001, p. 2).

Molti esponenti del centrodestra⁴⁸, in particolare, rivendicavano 'ideologicamente' l'uso delle 'liste civetta', giustificato dall'obiettivo politico di abrogare lo scorporo, ritenuto meccanismo ingiusto e finanche costituzionalmente illegittimo⁴⁹. Tant'è vero che, in ultimo, la Casa delle Libertà decise di presentare la 'lista civetta' in tutte le circoscrizioni e di intitolarla "Per l'abolizione dello scorporo, per la stabilità dei governi, no ai ribaltoni"⁵⁰.

Parte delle forze politiche, in particolare delle forze non allineate che puntavano tutto sui seggi di recupero, consapevoli della difficoltà che avrebbero incontrato a vincere anche soltanto pochi seggi nel maggioritario, riteneva che l'uso delle 'liste civetta' fosse addirittura illegale. Tanto che vi fu una intensa campagna in questo senso, che culminò con lo

⁴⁸ V., ad es., la dichiarazione resa dall'on. Scajola, coordinatore di Forza Italia, che definisce lo scorporo "meccanismo che i cittadini non capiscono e che produce effetti paradossali, vanificando il voto degli elettori. Questa la vera truffa ai danni dei cittadini, che noi vogliamo abolire: per legge se possibile, con la lista civetta se necessario" (Scajola: una legge per abolire la truffa dello scorporo, in *Il Giornale*, 11 febbraio 2001, p. 7). V., anche, A. BIONDI, *Un obbrobrio da eliminare*, in *Il Tempo*, 6 marzo 2001, p. 1, che parla dello scorporo come di "un obbrobrio tecnico giuridico [...] e cioè la avulsione a favore della quota proporzionale di voti in più dai partiti della coalizione del maggioritario. Insomma una specie di riequilibrio affatto corrispondente alla volontà degli elettori". Secondo l'on. La Russa, "il sistema introdotto dal legislatore nel '93, partorito con il desiderio di privilegiare i perdenti, introduce un 'vulnus' al sistema di democrazia" (R. CAPONE, *La Russa (An): "Meglio abolire lo scorporo"*, in *L'opinione delle libertà*, 7 marzo 2001, p. 1). Per l'on. Calderisi, a fronte "dell'imbroglio dello scorporo [...] le liste civetta, che non sono vietate dalla legge, sono una legittima contromisura per salvaguardare il voto espresso dai cittadini [...]. Dovrebbe essere chiaro a tutti [...] che la vera truffa alla democrazia non sono le liste civetta, ma lo scorporo" (G.D., "Elezioni giuste solo con le liste civetta", in *Liberio*, 8 marzo 2001, p. 2). Nello stesso senso, si sarebbero espressi anche autorevoli commentatori: cfr. A. PANEBIANCO, *La catena degli imbrogli*, in *Corriere della Sera*, 9 aprile 2001, p. 1, secondo cui le liste civetta "sono un imbroglio. Escogitato per contrastare gli effetti di un altro imbroglio: lo scorporo, appunto, quel perverso meccanismo che nel 1993 legislatori poco responsabili, con pochi scrupoli, disinteressati [...] alla funzionalità del regime democratico, inserirono nella nuova legge elettorale"; E. FORTUNA, *Fra scorporo e liste civetta l'elettore è inutile*, in *ItaliaOggi*, 12 aprile 2001, p. 1, che avrebbe ritenuto auspicabile l'abolizione dello scorporo, "per la sua assoluta insostenibilità in termini di razionalità pura (si tratta infatti di un'operazione addirittura insensata, visto che, dichiaratamente, serve a sottrarre al vincitore in termini di voti qualcosa in termini di seggi)".

⁴⁹ P. DI CARO, *I due poli fanno il pieno al proporzionale*, in *Corriere della Sera*, 3 aprile 2001, p. 9.

⁵⁰ V. A. Montecitorio per fermare le "civette", in *Liberazione*, 28 febbraio 2001, p. 6. A. BOCCONETTI, *Bertinotti: sciopero della fame contro le liste civetta alle elezioni*, in *Il Secolo XIX*, 5 marzo 2001, p. 4.

sciopero della fame del leader di Rifondazione comunista Bertinotti⁵¹ e con la denuncia per truffa di tutti i candidati collegati con 'liste civetta'⁵².

Il 5 marzo 2001, anche il capo dello Stato interveniva sull'argomento, dichiarando: "Auspico che, se non ci sarà il tempo in Parlamento per arrivare a una innovazione legislativa, ci sia un accordo tra le forze politiche in modo da evitare questo aggiramento che va sotto il nome di liste civetta. Intendo un accordo chiaro che poi venga lealmente rispettato"⁵³.

In effetti, un tentativo di accordo tra Ulivo e Casa delle Libertà per una riforma della legge elettorale vi fu, anche se il Governo decise di non intervenire, sul presupposto che si trattasse di materia di esclusiva competenza parlamentare⁵⁴. Tuttavia il tentativo fallì, visto che i numerosi disegni di legge depositati non furono approvati. D'altro canto, nonostante il centrosinistra si fosse detto disponibile a raggiungere un'intesa per evitare l'uso delle 'liste civetta'⁵⁵, l'accordo si arenò anche perché il centrodestra, come accennato più sopra, accusava il centrosinistra di averne fatto uso per le precedenti tornate elettorali. In particolare, alcuni esponenti del centrodestra rifiutavano il *gentleman agreement* proposto da una parte del centrosinistra, accusando la maggioranza di essere venuta meno ad un preciso accordo in questo senso, che sarebbe stato raggiunto al Viminale in occasione delle precedenti elezioni⁵⁶.

In ogni modo, fallito qualsiasi tentativo di accordo, Casa delle Libertà e Ulivo decisero di ricorrere all'espedito delle 'liste civetta'⁵⁷.

⁵² F. SAULINO, *Liste civetta, Bertinotti ricorre ai magistrati*, in *Corriere della sera*, 14 aprile 2001, p. 5.

⁵³ G. L. CAPURSO, "Un accordo contro le liste civetta", in *Il Secolo XIX*, 6 marzo 2001, p. 3.

⁵⁴ V. *Liste civetta: si lavora ad un'intesa tra i Poli*, in *Il Popolo*, 14 febbraio 2001, p. 3.

⁵⁵ V. la posizione di Rutelli, leader dell'Ulivo, R. ZUCCOLI, "Liste civetta", *appello di Ciampi ai partiti*, in *Corriere della sera*, 6 marzo 2001, p. 6.

⁵⁶ Riferiscono di questo accordo C. MASSIROLI, *La guerra impudica di Soda e Soro*, in *L'opinione delle libertà*, 28 febbraio 2001, p. 1, e l'on. Giovanardi: "Davanti al ministro degli interni, Coronas [...] c'eravamo io, Tatarella e Dotti da una parte. Andreatta, Berlinguer e Bassanini dall'altra. Tutti insieme, testimone il ministro dell'Interno, decidemmo di non presentare le liste civetta" (C. TITO, *Come funziona*, in *La Stampa*, 6 marzo 2001, p. 3). Secondo un'altra ricostruzione, per Forza Italia all'incontro sarebbero stati presenti gli onn. Urbani e Calderisi: cfr. GIAP, *Ma nel '96 l'Ulivo trovò il modo di tradire il "patto"*, in *Il Giornale*, 6 marzo 2001, p. 3. Secondo altre ricostruzioni vi furono poi denunce (dell'on. Berlusconi) e appelli al capo dello Stato (Centro cristiano democratico-Cristiani democratici uniti e on. La Russa) anche nel '96 (cfr. *Mattarellum raggirato*, in *Il foglio*, 7 marzo 2001, p. 4).

⁵⁷ In particolare, la decisione dell'Ulivo non fu priva di conseguenze in ordine ai rapporti dello stesso con Rifondazione. Alla Camera, infatti, Rifondazione non presentava candidati nei collegi uninominali: questi non avrebbero potuto vincere alcun seggio, ma avrebbero danneggiato i can-

La Casa delle Libertà ne fece un uso massiccio: quasi tutti i suoi candidati⁵⁸ nei collegi maggioritari venivano collegati alla 'lista civetta' 'Abolizione dello scorporo', con l'esclusione di pochi *leader* di partito (v. Tab. D.3.). Così, dei candidati per la Casa delle Libertà nel maggioritario ben 427 dichiararono di collegarsi a tale lista, 19 ad Alleanza nazionale, 17 a Forza Italia, 7 alla Lega, 3 al Nuovo Psi e soltanto 1 al Biancofiore (oggi Unione di centro).

Più complesso il sistema di collegamenti adottato dal centrosinistra: i candidati collegati con l'apposita 'lista civetta' Paese nuovo erano 235 sui 474 collegi⁵⁹; 81 candidati erano collegati con i Democratici di sinistra, 99 con la Margherita (che riuniva Partito popolare italiano, Democratici ed Unione democratica per l'Europa), 25 con il Girasole (unione tra Socialisti democratici italiani e Verdi). L'Ulivo, in realtà, utilizzava, oltre alla 'lista civetta' vera e propria, anche collegamenti 'fittizi' con due altri movimenti politici che aderivano alla coalizione e che presentavano proprie liste concorrenti per l'assegnazione dei seggi di recupero, ma senza speranza di superare la clausola di sbarramento del 4% (v. Tab. D.3.). Infatti molti dei candidati presentati dall'Ulivo in Toscana venivano collegati alla lista del Partito dei comunisti italiani (si tratta di 13 collegamenti fittizi), mentre tutti i candidati dell'Ulivo in Trentino Alto Adige venivano collegati alla lista della Südtiroler Volkspartei (altri quattro collegamenti fittizi), ancorché si trattasse di candidati che non militavano affatto in questi due partiti, ma in altri del centrosinistra.

1.5. Gli improbabili tentativi di eludere lo scorporo al Senato.

Come descritto nel § 1.1, anche per il Senato, lo scorporo opera favorendo l'assegnazione di pochi seggi alla coalizione di maggioranza, per aggiudicarne una parte più cospicua alla coalizione di minoranza.

Il meccanismo prescelto, a differenza di quanto è potuto avvenire in

didati di centrosinistra. Al Senato, dove invece si concorre ai seggi di recupero con i candidati non eletti nei collegi, ogni ipotesi di accordo tra centrosinistra e Rifondazione si arenava proprio a fronte del rifiuto dell'Ulivo di rinunciare 'unilateralmente', ossia indipendentemente da un accordo col centrodestra, all'uso delle liste civetta (D. GORODISKY, *Bertinotti all'Ulivo: niente "liste civetta" o salta l'accordo sul Senato*, in *Corriere della Sera*, 9 marzo 2001, p. 2).

⁵⁸ I candidati della Casa delle Libertà erano 474 su 475 collegi, probabilmente per una forma di desistenza (nel collegio di Avola) con la Fiamma tricolore, che presentava soltanto 72 candidature, in modo che nei restanti collegi i suoi elettori votassero a favore del centrodestra.

⁵⁹ L'Ulivo si presentava in 474 collegi su 475, dal momento che in un collegio molisano l'Ulivo non riusciva a raccogliere le firme necessarie per presentare la candidatura.

relazione all'elezione della Camera, tuttavia, non si presta a facili elusioni, dal momento che al Senato non esiste doppio voto, né un doppio canale di candidature da ricondurre ad unità attraverso una semplice 'dichiarazione di collegamento'.

Tuttavia, nelle regioni a forte prevalenza di uno schieramento, la coalizione dominante potrebbe tentare di presentare nei collegi più forti un ulteriore gruppo di candidati, che non vinca seggi nell'uninomiale ma che possa partecipare alla distribuzione dei seggi di recupero. L'operazione però è molto rischiosa, perché i candidati del 'gruppo civetta' in alcuni collegi potrebbero determinare la sconfitta del candidato della coalizione principale. Tanto più che l'ipotetico 'gruppo civetta', per poter avere *chances* di vedersi aggiudicare qualche seggio di recupero dovrebbe ottenere a livello regionale una cifra elettorale piuttosto alta: già si è detto che le soglie regionali di sbarramento sono molto elevate. L'operazione non sarebbe perciò nemmeno ipotizzabile nella maggioranza delle regioni. Soltanto in quattro o cinque grandi regioni tale *escamotage* potrebbe essere tentato, ma anche in questi casi la soglia di sbarramento si colloca attorno al 4-6% (v. Tab. A.), sicché il 'gruppo civetta' dovrebbe avere una capacità attrattiva reale sull'elettorato, il che richiederebbe lo svolgimento di un'effettiva campagna elettorale. Peraltro, poiché i candidati di tale gruppo potrebbero essere schierati solo nei collegi sicuri⁶⁰ di una regione, in quei collegi essi dovrebbero ottenere percentuali ancora più alte, per raggiungere il *quorum* a livello regionale.

Un tentativo di strappare seggi per questa via⁶¹, nonostante tutto, è sta-

⁶⁰ In effetti anche nelle regioni 'monocolore', non tutti i collegi sono sicuri: la presentazione di 'candidati civetta' in quei collegi è quindi esclusa in partenza, in quanto metterebbe a repentaglio la stessa vittoria nel collegio.

⁶¹ Non c'è da stupirsi che le forze politiche cerchino di massimizzare la resa in seggi dei propri voti. Per citare un precedente risalente, si può ricorrere alle elezioni del 1924, quelle che si votarono con la legge Acerbo, l. 18 novembre 1923, n. 2444, trasfusa nel t.u. 13 dicembre 1923, n. 2694, che, come noto, adottava un sistema di 'proporzionale zoppa': i due terzi dei seggi della Camera dei Deputati sarebbero stati assegnati alla lista che avesse ottenuto la maggioranza relativa, distribuendo il restante terzo proporzionalmente tra le altre liste (col metodo del quoziente naturale e dei più alti resti). Se nessuna lista avesse superato il 25% dei voti validi, il 'premio' non sarebbe scattato e sarebbe stata applicata la formula proporzionale per tutte le liste (G. SCHEPIS, *Storia dei sistemi elettorali in Italia, sub voce Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965). Le elezioni furono vinte dal 'Listone' fascista (aperto a liberali e cattolici), che così ottenne i 356 deputati. Tuttavia il Partito nazionale fascista riuscì ad ottenere ulteriori 18 deputati, grazie alla presentazione di un'altra lista fascista nelle quattro circoscrizioni (Toscana, Lazio-Umbria, Abruzzi e Puglia) in cui il partito era più forte (*Mattarellum raggirato*, in *Il foglio*, 7 marzo 2001, p. 4).

to portato avanti dalla Lega, in occasione delle elezioni politiche del 2001. In effetti in 39 collegi del nord, 6 piemontesi, 21 lombardi e 12 veneti, venivano presentati candidati riconducibili alla Lega Nord, sotto il simbolo di Va' Pensiero Padania. L'on. Maroni spiegava alla stampa la strategia della Lega: *"Il problema era raggiungere un quoziente regionale sufficiente a partecipare al riparto proporzionale. Presentare i candidati di Va' Pensiero solo in pochi collegi non aveva senso. Le assicuro, però, che non abbiamo ecceduto. Nessun seggio sarà regalato alla sinistra. [...] È tutto calcolato, [...] sapremo misurare le forze: quei candidati prenderanno tra il 2 e il 10% dei voti, non uno di più"*⁶².

Il tentativo descritto, tuttavia, è stato un fallimento, anche se non ha prodotto perdite di seggi nel maggioritario: in Piemonte i candidati di Va' Pensiero ottennero solo l'1,1%, ben al di sotto dello sbarramento implicito del 6%; in Lombardia soltanto lo 0,7%, a fronte di una soglia del 3,3%; in Veneto, infine, Va' pensiero ottenne l'1,6%, ossia una percentuale largamente al di sotto del *quorum* implicito del 6% (v. Tab. A.).

1.6. La legittimità di 'liste civetta' e collegamenti fittizi.

Come già ricordato nel § 1.4, parte delle forze politiche denunciavano come illegale l'uso delle 'liste civetta' da parte delle due coalizioni maggiori. Invero, anche parte della dottrina costituzionalistica si schierava in questo senso: a tal proposito, è interessante riportare un passo di un'intervista rilasciata alla stampa da Gianni Ferrara, secondo cui le 'liste civetta' realizzerebbero *"un uso fraudolento di una opportunità che una lacuna legislativa [...] ha permesso. Ed è paradossale per il nostro codice, che pure punisce tanti delitti fraudolenti [...] non prevedere la frode costituzionale, quella che già nell'antichità, ai tempi dei romani, era chiamata fraus legis. E che potremmo, con riferimento alle liste civetta chiamare fraus populi, fraus rei publicae"*⁶³.

⁶² Cfr. F. FORQUET, *Senato, la "Lega 2" sfida il Polo*, in *Il Sole 24 ore*, 27 aprile 2001, p. 8.

⁶³ Così in F. NACINOVICH, *"È una frode costituzionale"*, in *Liberazione*, 11 febbraio 2001, p. 9. Cfr. anche l'intervista a Michele Di Schiena, Presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione, che si chiedeva: *"non sarebbe giusto insorgere anche sul piano legale sostenendo processualmente a tempo debito un'interpretazione logica e teleologica della legge in questione che comporterebbe l'illegittimità della presentazione di liste civetta con tutte le ovvie conseguenze sullo svolgimento e sui risultati della consultazione elettorale? [...] per la presentazione di liste civetta non potrebbe ritenersi ipotizzabile il reato di "attentato contro i diritti politici del cittadino"*,

Per affrontare il tema della legittimità dei collegamenti fittizi e delle 'liste civetta', è opportuno muovere dalle considerazioni già svolte⁶⁴, in base alle quali si è chiarito qual è l'obiettivo cui mira la legge elettorale della Camera attraverso il meccanismo dello scorporo: deprimere il numero dei seggi di recupero da assegnare alle forze che già abbiano vinto nei collegi maggioritari, in modo da ridurre la distorsione provocata dal sistema *plurality* nei collegi uninominali.

La legge elettorale affida tale compito ad alcune disposizioni, in particolare a quelle relative all'istituto del collegamento tra candidati nei collegi uninominali e le liste di candidati che concorrono per l'assegnazione dei seggi della quota di recupero e a quelle relative alla formula elettorale.

Al fine di sostenere l'illegittimità delle 'liste civetta' potrebbe innanzitutto essere invocato l'art. 14, comma secondo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che, in materia di presentazione dei contrassegni elettorali, stabilisce: *"I partiti che notoriamente fanno uso di un determinato simbolo sono tenuti a presentare le loro liste con un contrassegno che riproduca tale simbolo"*.

La disposizione, facendo obbligo ai partiti di utilizzare il proprio simbolo come contrassegno elettorale, potrebbe essere interpretata nel senso di escludere per i partiti la possibilità di presentare liste con contrassegni diversi dal proprio. Di qui potrebbe essere fatto scaturire il divieto per i partiti di presentare 'liste civetta', in quanto liste con contrassegno diverso dal proprio simbolo.

Anzitutto, deve premettersi che muovendo da tale disposizione potrebbe ipotizzarsi l'illegittimità delle sole 'liste civetta' 'pure', non già dei cosiddetti collegamenti fittizi, giacché la disposizione non tocca quei partiti che presentino il proprio contrassegno e poi, non avendo possibilità di raggiungere il 4%, consentano agli altri partiti della coalizione cui appartengono collegamenti puramente strumentali all'elusione dello scorporo (che abbiamo appunto chiamato collegamenti fittizi), magari dietro una qualche forma di compenso elettorale (il riconoscimento di un numero maggiore di seggi sicuri nell'uninominali). Pertanto tale ipotesi di illegittimità non riguarda sicuramente i collegamenti con il Partito dei comunisti italiani e la Südtiroler Volkspartei di candidati dell'Ulivo nel 2001, né i collegamenti, ancora una volta di candidati dell'Ulivo nel '96,

previsto dall'art. 294 c.p., che punisce non solo chi con violenza o minaccia impedisce in tutto o in parte l'esercizio di un diritto politico ma anche colui che lo fa con inganno?" (M. DI SCHIENA, *La risposta politica e quella legale*, in *Liberazione*, 18 febbraio 2001, p. 10/11).

⁶⁴ V. cap. I, § 2. e 3.

con il Partito sardo d'azione o i Verdi. Conseguentemente, anche se dalla norma in questione si potesse ricavare l'illegittimità delle 'liste civetta', nondimeno i partiti che volessero eludere lo scorporo non dovrebbero far altro che trovare 'movimenti politici' che si rendano disponibili allo scopo (il che non pare difficile). Questa soluzione, quindi, non eviterebbe alle coalizioni maggiori di eludere lo scorporo, bensì le indurrebbe a utilizzare la tecnica dei collegamenti fittizi invece di quella delle 'liste civetta' pure, senza alcun reale beneficio in ordine a quel riequilibrio nella distribuzione dei seggi cui lo strumento dello scorporo mira.

Inoltre, il primo comma del medesimo articolo 14 riconosce che possono presentare candidature (e quindi depositare i relativi contrassegni elettorali) "I partiti o i gruppi politici organizzati", mentre l'obbligo di depositare il simbolo noto è limitato ai soli partiti. Conseguentemente, nulla osta a che 'gruppi politici organizzati' possano presentare contrassegni al solo scopo di presentare una 'lista civetta'. Non risulta nemmeno possibile ricondurre il 'gruppo politico organizzato' – che ha presentato il contrassegno destinato ad una 'lista civetta' – al partito che collegherà i propri candidati nel maggioritario alla 'lista civetta' stessa. Infatti, in un ordinamento come quello italiano, nel quale la veste giuridica dei partiti politici è quella di associazioni non riconosciute, non è possibile ricondurre i presentatori delle 'liste civetta' ai partiti cui appartengono effettivamente, tanto più che, almeno nell'ordinamento generale⁶⁵, essi potrebbero ben essere iscritti ad un partito e far parte di un altro gruppo politico organizzato o costituire uno nuovo.

In conclusione, muovendo dalla disposizione di cui all'art. 14, non è possibile ricavare norme che implicino un contrasto delle 'liste civetta' con la legge.

Alla stessa conclusione si perviene anche volendo ricavare l'illegittimità delle tecniche di elusione dello scorporo dall'art. 18, che disciplina il collegamento dei candidati nei collegi uninominali alle liste che concorrono per la quota di recupero. Il primo comma dell'art. 18 stabilisce infatti che i candidati nei collegi uninominali "si collegano a liste [...], cui gli stessi aderiscono con l'accettazione della candidatura" e che il collegamento avviene con una "dichiarazione di collegamento". La disposizione stabilisce quindi che il collegamento avvenga con una sempli-

⁶⁵ Eventuali limiti all'iscrizione ad altri partiti o gruppi politici stabiliti dall'ordinamento interno di un partito, infatti, non possono avere che un'efficacia endoassociativa (legittimando magari sanzioni per l'iscritto che violi tali disposizioni), senza conseguenze nell'ordinamento generale.

ce dichiarazione, senza che sia richiesto al candidato di dichiarare il proprio collegamento con il partito di appartenenza.

Il collegamento diviene poi efficace, se seguito da un'altra dichiarazione, quella di accettazione della candidatura da parte del rappresentante della lista interessata (art. 18, primo comma: "La dichiarazione di collegamento deve essere accompagnata dall'accettazione scritta del rappresentante" della lista). Anche in questo caso il legislatore non ha formulato la disposizione in modo tale da potersi desumere un obbligo per il rappresentante della lista di accettare solo il collegamento di candidati riferibili al partito o gruppo politico cui la lista afferisce.

In conclusione, il meccanismo della doppia dichiarazione non consente di configurare alcun obbligo, per i candidati nei collegi uninominali, di dichiarare il collegamento ad una lista piuttosto che ad altra, né un obbligo, per la lista, di accettare solo alcuni collegamenti piuttosto che altri. Semplicemente, i candidati nel maggioritario possono collegarsi alla lista che accetta il collegamento e le liste possono accettare tutti i collegamenti che ritengono.

D'altro canto, i diversi criteri di collegamento che il legislatore elettorale avrebbe potuto immaginare con lo scopo di evitare le 'dichiarazioni non sincere', avrebbero provocato gravi problemi di certezza delle operazioni elettorali, nonché insuperabili dubbi di legittimità costituzionale. I criteri per disciplinare i collegamenti potevano consistere:

1. nell'imporre al candidato nel collegio maggioritario l'obbligo di collegarsi alla lista del partito d'appartenenza;
2. nell'imporre che il candidato collegato ad una lista si iscriva, una volta eletto, nel gruppo parlamentare corrispondente alla lista collegata, in modo da indurre indirettamente a dichiarazioni di collegamento sincere.

Tali soluzioni, tuttavia, risultano impedita al legislatore ordinario in quanto evidentemente contrastanti con gli artt. 49 e 67 della Costituzione.

L'adozione del criterio di cui al n. 1., infatti, è impedita dall'impossibilità nel nostro sistema di subordinare l'esercizio dell'elettorato passivo all'iscrizione ad un partito, almeno sulla base dell'interpretazione più accreditata del principio del 'concorso' dei partiti alla vita politica, di cui all'art. 49 Cost.⁶⁶.

È evidente che, se non è possibile subordinare la presentazione delle

⁶⁶ Sul principio del 'concorso' nella determinazione della politica nazionale, v. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano 1982, vol. XXXII, p. 88 ss., e relative indicazioni bibliografiche.

candidature all'iscrizione del candidato ad un partito, il criterio di cui al n. 1. risulta inutilizzabile, perché non risolve il problema dei candidati che non aderiscono ad alcun partito o che non dichiarano a quale partito aderiscono e che, nondimeno, pure dovrebbero essere ammessi alla competizione elettorale.

L'adozione del criterio di cui al n. 2., che suppone esservi una necessaria coincidenza tra liste e gruppi parlamentari, è inoltre impedita dall'art. 67 Cost.. Tale disposizione, infatti, nell'affermare il divieto di mandato imperativo, anche se intesa nel significato più restrittivo ma irrinunciabile che ha assunto nel nostro sistema costituzionale, impedisce di collegare la partecipazione ad una lista alla futura iscrizione ad un determinato gruppo, perché vieta che il candidato eletto sia vincolato all'appartenenza a qualsivoglia gruppo parlamentare.

La scelta del legislatore, quindi, di affidarsi ad un criterio formale quale quello della doppia dichiarazione (di collegamento e di accettazione del collegamento) risponde a precisi vincoli costituzionali, nonché all'esigenza imprescindibile della certezza e speditezza delle operazioni elettorali: come potrebbero gli uffici elettorali bloccare le loro operazioni per stabilire qual è il reale partito di appartenenza di un candidato?

Ma se è così, non può essere sostituito al criterio stabilito dalla legge un diverso criterio, ossia quello della effettiva appartenenza di un candidato al partito corrispondente alla lista cui aderisce. Tale criterio, infatti, ancorché politicamente comprensibile, è inesistente nella legge e sembrerebbe illegittimo sotto vari profili e comunque non utilizzabile in concreto.

La conclusione cui si è pervenuti è avvalorata dall'esame del comma secondo dell'art. 14, che stabilisce: "*Per ogni candidato nei collegi uninominali deve essere indicato [...] il contrassegno o i contrassegni tra quelli depositati presso il Ministero dell'interno con cui si intende contraddistinguerlo, nonché la lista o le liste alle quali il candidato si collega [...]. Qualora il contrassegno o i contrassegni del candidato nel collegio uninominale siano gli stessi di una lista o di più liste presentate per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, il collegamento di cui al presente articolo è effettuato, in ogni caso, d'ufficio dall'Ufficio centrale circoscrizionale, senza che si tenga conto di dichiarazioni ed accettazioni difformi*".

La disposizione conferma che il legislatore ha inteso affidare l'intero meccanismo dello scorporo a indici formali, così evitando contestazioni incompatibili con l'esigenza di speditezza del procedimento elettorale. Sicché il legislatore ribadisce che il candidato, nel presentare la propria

candidatura per il collegio uninominale, deve indicare la lista cui si *collega*, non la lista cui *appartiene* o cui *si riferisce* o cui *è affine*, etc.

Soprattutto la disposizione prevede un unico caso in cui l'Ufficio centrale circoscrizionale può provvedere d'ufficio a sostituire al collegamento frutto della duplice dichiarazione un collegamento diverso: l'ipotesi si realizza quando il candidato nell'uninomiale utilizzi come contrassegno il contrassegno di una lista che concorre, nella circoscrizione del suo collegio, alla ripartizione dei seggi di recupero.

Innanzitutto, la disposizione dimostra che il legislatore ha voluto evitare collegamenti strumentali: infatti, quando un candidato nel collegio uninominale utilizza il simbolo di una lista che concorre per il recupero, è del tutto ragionevole presumere che egli sia riferibile a quella lista. Quindi, l'Ufficio centrale procederà automaticamente a collegare il candidato nel collegio alla lista che è contraddistinta dal medesimo simbolo, ignorando le difformi dichiarazioni. Di conseguenza, lo scorporo verrà subito dalle liste che recano il medesimo contrassegno e non da quelle cui il candidato aveva dichiarato di collegarsi.

Anche dalla regola ermeneutica *ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit*⁶⁷ potrebbe argomentarsi che, se il legislatore ha previsto come unico caso di collegamento d'ufficio quello descritto, ha implicitamente escluso l'applicabilità di collegamenti d'ufficio in tutte le altre ipotesi non previste.

Ad ogni modo, la disposizione è significativa sotto un altro punto di vista: essa, nell'individuare un caso di collegamento d'ufficio, contrario alle dichiarazioni depositate, nuovamente si affida al riscontro di indici chiari ed univoci, che non lascino spazio ad incertezze circa la riferibilità di un candidato nel maggioritario ad una lista o gruppo di liste concorrenti all'assegnazione di seggi di recupero.

A parer mio, anche questa disposizione depone a favore della tesi per cui il legislatore ha voluto che lo scorporo producesse l'effetto più volte descritto. La legge ha introdotto un nesso tra parte maggioritaria e parte 'proporzionale', ma ha voluto affidare il collegamento ad indici formali, idonei ad assicurare l'operatività del meccanismo elettorale, quali 'dichiarazioni', 'accettazioni', corrispondenza dei contrassegni. Con il che

⁶⁷ Mi pare tuttavia che quello richiamato si possa considerare un criterio incerto, in quanto concorrente con l'opposto che consente l'interpretazione analogica e che potrebbe essere invocato in questo caso. Peraltro, si potrebbe obiettare che quella in questione è norma eccezionale rispetto a tutte le altre disposizioni, dalle quali si desume il principio della 'libera collegabilità', per cui, secondo i noti principi generali, non potrebbe darsi comunque applicazione analogica di norma eccezionale.

mi sembra confermata l'illegittimità del ricorso ad indici diversi da quelli formali, pena la crisi dell'operatività del sistema.

Agli stessi criteri formali ricorre anche l'art. 18 *bis*, comma secondo, per cui possono far parte della lista anche i candidati nei collegi che siano "collegati alla lista stessa". Lo stesso accade per l'art. 19 e per tutto il Titolo V, in cui sono racchiuse le disposizioni relative alle operazioni di scrutinio.

In conclusione, le tecniche di collegamento elusive dello scorporo non possono essere considerate illegittime, proprio in quanto la legislazione elettorale ha voluto presidiare il sistema dello scorporo, ricorrendo solamente a requisiti formali, che sussistono in tutte le ipotesi descritte.

D'altro canto la dottrina maggioritaria non aveva affatto dubitato della legittimità di tali tecniche di collegamento⁶⁸. Nello stesso senso si esprimevano anche autorevoli esperti in materia elettorale, come Gianfranco Pasquino, per cui "Le liste civette non sono illegali. Se alcuni partiti hanno la capacità e la volontà di costruire liste sulle quali scaricano il cosiddetto scorporo dei voti, mantenendo in questo modo intatto il 'monte' dei voti dal quale ottenere i seggi proporzionali, è logico che lo faranno"⁶⁹.

Alla stessa conclusione, ossia la legittimità di tali tecniche di collegamento, ma con una motivazione difforme, è pervenuto anche Bognetti, secondo cui "La creazione in certo senso artificiosa di liste 'civetta' [...] è perfettamente legittima secondo la lettera della legge elettorale per la Camera dei deputati. Si dice però che il collegamento artificioso sarebbe contrario allo spirito di tale legge. Ma per sostenere ciò occorre schierarsi per un'interpretazione della legge che privilegi il ruolo del principio di proporzionalità del sistema voluto dal legislatore del '93, a danno del principio maggioritario che esso invece pose al centro del sistema in conformità alle chiarissime intenzioni degli elettori che in referendum avevano bocciato il precedente sistema proporzionale"⁷⁰.

Non mi sembra che la riflessione di Bognetti sia condivisibile, perché

⁶⁸ In questo senso, v. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, p. 79. Gli autori, ancorché sia molto discutibile l'accostamento di 'patti di desistenza', liste 'di disturbo' (quelle presentate da partiti estremisti con l'appoggio prestato nella raccolta delle firme da altre forze politiche per sottrarre voti ai partiti affini a quelli 'di disturbo') e 'liste civetta', concludono che "si tratta [...] di una legittima rimozione di meccanismi elettorali penalizzanti e non di violazioni giuridiche della legge elettorale vigente".

⁶⁹ G. PASQUINO, *Le civette e i cocodrilli*, in *Agl Gruppo Espresso Quotidiani locali*, 8 marzo 2001, p. 5).

muove dal presupposto che il principio maggioritario è prevalente nella legge elettorale, per cui "Tutto ciò che si ispira al principio di proporzionalità nella legge deve dunque interpretarsi in senso strettissimo". Ma il principio maggioritario informa di sé la legge solo in misura relativa, dal momento che il legislatore l'ha voluto temperare con un meccanismo che 'risarcisce' partiti o gruppi eccessivamente penalizzati dalla competizione nei collegi maggioritari. Quanto alle conseguenze del referendum elettorale del '93, per controbattere alla tesi in esame, non è necessario richiamare la circostanza che il referendum riguardò la legge elettorale del Senato e non quella della Camera di cui si discute, e neppure l'efficacia puramente abrogativa e nient'affatto vincolante per il Parlamento dello strumento di partecipazione popolare in questione⁷¹. È infatti sufficiente ricordare che l'istituto dello scorporo non è stato affatto inventato dal legislatore postreferendario per attenuare gli effetti del sistema voluto dagli elettori. Lo scorporo era infatti già presente nel testo della legge elettorale del Senato, così come risultante a seguito delle abrogazioni del '93⁷². La legge elettorale della Camera si è limitata a riproporre l'istituto, peral-

⁷⁰ G. BOGNETTI, *Liste civetta, il problema è lo scorporo*, in *Il Sole 24 ore*, 7 marzo 2001, p. 6. L'autore aggiunge anche: "Il modo in cui lo scorporo opera a rinforzare gli effetti del principio proporzionale nel quadro complessivo del sistema elettorale è surrettizio perché ignoto alla grande maggioranza per non dire alla totalità degli elettori: nei loro confronti costituisce un inganno che è quasi meritorio - se si può - aggirare nei modi concessi dalla legge". All'obiezione, si può rispondere con Hare, uno dei più grandi esperti dell'Ottocento di sistemi elettorali, tanto da dare il suo nome ad una nota formula, il quale nel 1857 proponeva per la Gran Bretagna l'adozione del complicatissimo sistema del voto singolo trasferibile. A chi, come il celebre matematico Poincaré, obiettava che i sistemi elettorali devono essere comprensibili per i cittadini, Hare rispondeva che quando il suddito britannico imbucava una lettera alla posta di Londra non si doveva in realtà preoccupare dell'organizzazione necessaria per farla giungere a destinazione...

⁷¹ Salvo "il divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata" (CORTE COST., sentenza n. 32 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, p. 219 ss.). Nello stesso senso, v. CORTE COST., sentenza n. 468 del 1990 (in *Giur. cost.*, 1990, p. 2795 ss.) e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 274.

⁷² La vulgata secondo cui lo scorporo sarebbe stato introdotto dal legislatore, riottoso ad accettare il principio maggioritario voluto dagli elettori, secondo la loro volontà manifestatasi nel referendum del 1993, è molto diffuso nella pubblicistica. A questo proposito, v. GIAP, *Mattarellum, ecco le storture di una norma sciagurata*, in *il Giornale*, 17 maggio 2001, p. 2: "Il peccato originale [...] è proprio quello di aver coartato il verdetto referendario, che imponeva un meccanismo elettorale maggioritario e semmai un premio di maggioranza [sic!]. Quelli invece, han fatto una legge che conserva un quarto di proporzionale e addirittura riconosce un premio di minoranza. Lo "scorporo" appunto, che premia chi non vince nei collegi uninominali, e al quale ci si può opporre soltanto ricorrendo all'uso di liste civetta".

tro attenuandone gli effetti. Infatti, mentre la legge del Senato prevede lo scorporo totale dei voti dei candidati nel maggioritario, quella della Camera, invece, contempla uno scorporo soltanto parziale⁷³.

La descritta impossibilità per il legislatore di vietare esplicitamente i collegamenti di candidati nel maggioritario con liste afferenti a partiti diversi dal proprio non ha però impedito che fossero introdotte, all'interno della legge elettorale, diverse disposizioni in qualche modo 'antielusive', volte cioè a preservare il funzionamento del meccanismo di scorporo.

In primo luogo deve essere ricordata la disposizione (art. 18), che impone al candidato nell'uninomiale di collegarsi ad una lista concorrente per la parte di recupero. In effetti, i candidati nei collegi non avrebbero alcun interesse a collegarsi con la lista del partito al quale appartengono, perché il collegamento non fa altro che produrre una penalizzazione a carico della lista stessa. Così, senza la disposizione di cui all'art. 18 nessun candidato dichiarerebbe alcun collegamento. Viceversa, l'obbligo di collegamento avrebbe dovuto garantire l'effettività del meccanismo dello scorporo. Infatti nessuna lista, diversa da quella corrispondente al partito cui appartiene il candidato nel maggioritario, dovrebbe essere disposta ad accettare il collegamento, perché ciò comporterebbe il rischio di una penalizzazione nella quota di recupero (in caso di vittoria del candidato collegato) senza benefici in quella maggioritaria (perché il candidato collegato non appartiene al partito cui la lista si riferisce).

Tuttavia, come si è in precedenza evidenziato, tale disposizione, da sé sola, non sortisce l'effetto desiderato, dal momento che le liste che partecipano alla competizione nella quota di recupero senza speranza di superare la soglia del 4% sono disponibili ad accettare collegamenti con candidati non propri.

⁷³ In effetti, v. G. SANI, *Dai voti ai seggi*, in Milano a Roma, a cura di I. DIAMANTI e R. MANNHEIMER, Roma, 1994, p. 13, che, in relazioni alle elezioni del 1994, rileva che il recupero di voti per le coalizioni sconfitte nel maggioritario "ha inciso maggiormente sul dato del Senato che non su quello della Camera, e ciò è dovuto ai diversi meccanismi utilizzati nel computo dello scorporo". Cfr., inoltre le Tab. G.1., Tab. G.2., Tab. G.3., Tab. G.4. e Tab. G.5., da cui si desume chiaramente il maggior impatto correttivo della quota di recupero del Senato piuttosto che di quella della Camera. Peraltro, si è già avuto modo di dire che la scelta dello scorporo parziale della Camera era in qualche modo imposta da motivi di razionalità del sistema, non presenti al Senato. In realtà, l'unico scostamento sensibile della legge della Camera rispetto a quella del Senato è stata l'introduzione di un meccanismo di recupero per liste, che introduce dinamiche di concorrenza elettorale tra le componenti di una medesima coalizione che il sistema del Senato evita.

Ad ovviare, parzialmente, a questo problema sembra essere un secondo complesso normativo. L'art. 18 bis, secondo comma, prevede che le liste concorrenti nella parte 'proporzionale' possano essere formate da un numero massimo di candidati "non superiore ad un terzo dei seggi assegnati in ragione proporzionale alla circoscrizione, con arrotondamento all'unità superiore". La disposizione è volta a limitare le candidature nella quota proporzionale, limitazione questa che può essere poi accentuata quando la lista sfrutti la possibilità, ammessa dalla legge elettorale, di inserire lo stesso candidato nelle liste di tre diverse circoscrizioni ed anche in un collegio uninominale⁷⁴.

La ragione di tale disposizione può essere rinvenuta, da un lato, nella volontà del legislatore di non superare una misura di ragionevolezza nel prevedere una quota di candidature 'bloccate'^{74bis}; dall'altro lato, la disposizione che limita il numero delle candidature nelle liste risponde altresì all'esigenza di rendere operativo il meccanismo di cui all'art. 84, comma primo: "Qualora ad una lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati, il Presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati" collegati alla lista nella circoscrizione. Quando si esauriscono i candidati nella lista, in altri termini, si ricorre a proclamare eletti i candidati nei collegi uninominali collegati alla lista. In sostanza, la graduatoria dei candidati nel maggioritario collegati alla lista diviene una sorta di appendice della lista stessa, cui attingere una volta esaurite le candidature. La disposizione che limita il numero delle candidature nelle liste, quindi, rendendo più probabile che, al fine di coprire i seggi assegnati ad una lista in una data circoscrizione, si ricorra ai candidati nei collegi, incentiva questi ultimi a collegamenti 'sinceri'. In modo che, collegandosi a una lista che ha effettive possibilità di superare la soglia del 4% e di vedersi assegnati seggi nella circoscrizione, una volta esauriti i candidati inseriti nella lista, debba ricorrere, per coprire il numero dei seggi assegnatili, al candidato nel collegio alla stessa collegato (non eletto col *plurality*). Invece, il candidato, che si colleghi ad una lista alla quale non sarà assegnato alcun seggio, si

⁷⁴ La Tab. A. evidenzia che ciascuna lista potrà presentare un numero massimo di sessantatre candidature a fronte dei centocinquanta seggi in palio nella quota di recupero.

^{74bis} In quanto all'elettore non è concesso di esprimere preferenze e i candidati, nell'ambito dei seggi assegnati ad una lista in una data circoscrizione, vengono proclamati eletti semplicemente nell'ordine di inclusione nella lista.

preclude la possibilità di essere eletto nella quota proporzionale, fallita la vittoria del collegio⁷⁵.

Altra disposizione 'antielusione' può essere rinvenuta nel già citato art. 18, comma secondo, che prevede il 'collegamento d'ufficio' del candidato nel collegio uninominale con la lista concorrente nella quota di recupero recante lo stesso simbolo che lo contraddistingue nel collegio.

Infine, anche se indirettamente, dovrebbe rendere più difficile il ricorso a 'liste civetta', la disposizione di cui all'art. 18 *bis*, comma primo, che impone, per la presentazione di una lista, l'obbligo di sottoscrizione della stessa da parte di un congruo numero di cittadini (da 1.500 a 4.000, secondo la dimensione demografica della circoscrizione). Infatti, l'obbligo della sottoscrizione implica per i promotori della lista la necessità di raccogliere un certo consenso (attraverso un'attività organizzativa presumibilmente non trascurabile), così da rivelare la sussistenza di un reale peso elettorale della lista. Peraltro, su tale congegno ha inciso, a mio avviso negativamente, la riforma approvata con la l. 30 aprile 1999, n. 120, che all'art. 4, comma secondo, dispone modifiche al primo comma dell'art. 14 della l. 21 marzo 1990, n. 53. Tale disposizione stabilisce quali siano i soggetti competenti ad autenticare le sottoscrizioni che devono corredare la presentazione delle liste⁷⁶. Ai soggetti inizialmente abilitati, la riforma ha aggiunto "i consiglieri provinciali e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco". È evidente che tale innovazione, se da un lato favorisce eventuali abusi nell'autenticazione delle sottoscrizioni (oltre che un rischio di confusione tra funzioni amministrative e funzioni politiche), dall'altro lato, innalza in misura consistente il numero dei soggetti abilitati a procedere alle autenticazioni; ciò rende più semplice la raccolta delle sottoscrizioni e conseguentemente facilita la presentazione di liste di scarsa consistenza elettorale, così depotenziando l'efficacia della disposizione di cui all'art. 18 *bis* e favorendo, sia pure indirettamente, il diffondersi delle 'liste civetta'.

⁷⁵ In questo senso, per dar conto della consapevolezza dei candidati circa i vantaggi e gli svantaggi delle diverse tecniche di collegamento, è interessante l'intervista rilasciata dal candidato Rognoni, Democratici di sinistra, collegato nelle elezioni del 2001 alla lista civetta, che si lamentava del collegamento 'subito': "uno come me, candidato in un collegio a rischio, viene danneggiato dalle liste civetta [...] Perché cancellano ogni rete di sicurezza. Perché finiscono per togliere ai migliori piazzati tra gli sconfitti del maggioritario qualsiasi possibilità di salvataggio attraverso lo scorporo e il recupero proporzionale. Per i candidati a rischio, le liste civetta sono una sciagura" (F. S.A., Rognoni: un sistema sciagurato ma ho dovuto obbedire al partito, in *Corriere della Sera*, 14 aprile 2001, p. 5).

1.7. L'alterazione dei risultati elettorali per la Camera nel 2001.

Come anticipato nel § 1.4., le elezioni del 2001 hanno visto un uso massiccio di collegamenti dei candidati nei collegi uninominali strumentali all'elusione dello scorporo (v. Tab. D.3.). I dati relativi alla distribuzione dei seggi dimostrano (v. Tab. G.6.) che il meccanismo dello scorporo è stato pressoché totalmente eluso e che gli effetti che il legislatore voleva produrre grazie a quel meccanismo, non si sono realizzati.

In effetti, l'Ulivo, con il 43,8% dei voti, riusciva a vincere il 40,4% dei collegi maggioritari, mentre la Casa delle Libertà, col 45,4%, ne vinceva il 59,4%, ciò che equivale a un 'premio' del 14% (v. Tab. G.6.).

Il meccanismo dello scorporo avrebbe dovuto ridurre il 'premio' in seggi ottenuto dalla coalizione vincente nel maggioritario (ovvero il centrodestra), assegnando alle liste riconducibili alla stessa un numero di seggi inferiore al loro peso proporzionale. L'effetto invece non si è verificato affatto. Le due liste della Casa delle Libertà che concorrevano all'assegnazione dei seggi di recupero, Forza Italia e Alleanza nazionale, pur avendo ottenuto il 37,7 ed il 14,7% dei voti che partecipano al recupero (ovvero trascurando i voti dispersi verso le liste che non hanno superato la soglia del 4%), si sono viste assegnati rispettivamente il 40 ed il 15,6% dei seggi di recupero (v. Tab. G.6.). Invece, le forze del centrosinistra, ottenendo il 21,9% i Democratici di sinistra ed il 19,2% la Margherita (sempre considerando solamente i voti delle liste sopra il 4%), si sono viste assegnare solamente il 20 ed il 17,4% dei seggi di recupero. In altri termini, tali forze, già sconfitte nei collegi uninominali, subivano una decurtazione di seggi anche nella quota di recupero (complessivamente, ottenendo il 41% dei voti utilizzabili per il riparto, vincono solo il 37,4% dei seggi). Come si vede, l'elusione dello scorporo ha fatto sì che chi aveva già approfittato – del tutto legittimamente, sia chiaro – dei vantaggi del sistema maggioritario (che enfatizza in termini di seggi la vittoria elettorale) non subiva in realtà alcun ridimensionamento nell'assegnazione dei seggi di recupero (così le liste della Casa delle Libertà, col 52,3% dei voti utilizzabili per il recupero, ottenevano il 55,5% dei seggi). Ciò è confermato anche dal modestissimo 'premio' che ha ricevuto l'unica forza

⁷⁶ Prima della riforma tali soggetti si esaurivano nei notai, giudici di pace, cancellieri e collaboratori delle cancellerie delle corti d'appello e dei tribunali, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti e i vice-presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari a ciò incaricati dal sindaco o dal presidente della provincia.

politica che non aveva eluso lo scorporo: Rifondazione comunista, conseguendo il 6,6% dei voti utili all'assegnazione dei seggi di recupero, conquistava alla fine solo il 7,1% dei seggi⁷⁷.

Si noti, inoltre, che gli effetti elusivi dello scorporo si sono fatti sentire alla fine in termini meno gravi di quanto avrebbe potuto accadere. Se infatti anche Lega e Unione di centro avessero superato lo sbarramento del 4%, anch'essi avrebbero partecipato all'assegnazione dei seggi di recupero senza subire scorporo, a detrimento ulteriore di Rifondazione ed anche dell'Ulivo (che non avrebbe potuto compensare l'ulteriore perdita nemmeno se il *quorum* fosse stato superato anche dal Girasole).

Da una lettura complessiva dei dati, emerge che il centrosinistra⁷⁸, avendo ottenuto nei collegi maggioritari il 43,8% dei voti ed il 40,4% dei seggi, si vedeva assegnato il 41,4% dei 630 seggi complessivi (includendovi anche quelli assegnati nel recupero a Rifondazione), con una modesta riduzione della penalizzazione subita nel maggioritario.

La Casa delle Libertà, invece, col 45,4% dei voti ed il 59,4% dei seggi nella quota maggioritaria, otteneva alla fine il 58,4% dei seggi complessivi. In questo modo, il 'premio' in seggi era complessivamente del 13%, con una riduzione quasi impercettibile (1%) rispetto al 'premio' del 14% ottenuto nei collegi uninominali. Tra l'altro, tale riduzione del 'premio' era unicamente imputabile alla circostanza che la Casa delle Libertà aveva disperso molti più voti dell'Ulivo, dato che né il Biancofiore, né la Lega, né il Nuovo Psi riuscivano a superare la soglia del 4%. Infatti, se queste liste avessero superato il *quorum*, si sarebbe verificato il paradosso per cui la quota di recupero avrebbe addirittura incrementato il 'premio' in seggi ottenuto nel maggioritario dalla coalizione vincente.

Il mancato verificarsi degli effetti riequilibratori della parte di recupero si deve proprio all'uso massiccio delle 'liste civetta' (v. Tab. D.3.). Basti pensare che su 282 eletti della Casa delle Libertà ben 258 erano colle-

⁷⁷ Recupero che nemmeno compensa il 'danno' subito dalle forze dell'Ulivo: infatti, se si considera l'opposizione nel suo complesso, ovvero l'Ulivo assieme a Rifondazione, si vede che queste forze, col 47,7% dei voti che partecipano al recupero, ottengono solo il 44,5% dei seggi (v. Tab. G.6.).

⁷⁸ Cioè l'Ulivo, dato che Rifondazione, in segno di non belligeranza, non aveva presentato candidati nei collegi uninominali, candidati che, senza alcuna reale *chance* di vincere il seggio, avrebbero solo potuto rendere più difficoltosa la vittoria ai candidati dell'Ulivo. Al Senato, invece erano stati presentati da Rifondazione candidati nei collegi, che, pur non avendo alcuna possibilità di vittoria, avrebbero potuto ambire ad essere recuperati. Infatti, mentre alla Camera si partecipa al riparto proporzionale con i voti raccolti dalle liste, al Senato si partecipa con i voti raccolti dai candidati nei collegi.

gati con la 'lista civetta', mentre soltanto in 24 collegi venivano eletti candidati della Casa delle Libertà collegati a Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega o Nuovo Psi. Tra gli eletti della Casa delle Libertà, cioè, il 91,5% dei candidati aveva riversato lo scorporo conseguente alla propria elezione nel collegio sulla 'lista civetta' e soltanto l'8,5% sulle liste 'reali' (v. Tab. E.1.). Così, mentre Forza Italia e Alleanza nazionale dovevano scorporare dalle loro cifre elettorali nazionali solamente 330.000 voti circa a testa, la 'lista civetta', a fronte di nemmeno 30.000 voti raccolti, doveva scorporare più di sette milioni e mezzo di voti: la Casa delle Libertà riusciva cioè a dirottare sulla 'lista civetta' addirittura più del 90% dei voti di scorporo che avrebbe dovuto subire (v. Tab. E.2.). Quanto agli eletti dell'Ulivo, che aveva utilizzato un sistema di candidature più complesso, 117 (pari al 60,9% del totale) risultavano collegati alla 'lista civetta' o fittiziamente collegati a una lista che non avrebbe superato il 4% (si tratta di 13 dei 21 collegamenti con il Partito dei comunisti italiani e di 4 degli 8 con la Südtiroler Volkspartei), mentre i candidati eletti contraddistinti da collegamenti 'sinceri' erano il 39,1% del totale (26 con i Democratici di sinistra, 23 con la Margherita, 8 con il Partito dei comunisti italiani, 10 con il Girasole e 4 con la Südtiroler Volkspartei; v. Tab. E.1.). Conseguentemente, mentre le due uniche liste dell'Ulivo che superavano il 4%, Democratici di sinistra e Margherita, scorporavano circa 800.000 voti a testa, sulla 'lista civetta' veniva scaricata circa la metà dello scorporo complessivo che il centrosinistra avrebbe dovuto subire (v. Tab. E.2.). Complessivamente, venivano scorpati alle quattro liste ammesse al riparto proporzionale 2.295.227 voti, che, su un totale di 37.122.776, rappresentano soltanto il 6,2% dei voti validi, mentre nel 1996 erano stati scorpati dalle cifre elettorali delle 8 liste ammesse al riparto proporzionale ben 13.400.000 voti circa, pari al 38,5% del totale⁷⁹.

Si tratta di vedere ora se sia possibile quantificare gli effetti dell'elusione dello scorporo sulla distribuzione dei seggi tra le liste, simulandone i risultati sulla base di collegamenti 'sinceri'. A questo fine, è necessario tentare di ricostruire collegamenti tra candidati nei collegi e liste circoscrizionali, che siano 'veritieri' e che possano quindi essere sostituiti a quelli puramente strumentali all'elusione dello scorporo. Perciò, ho tenuto conto della circostanza per cui, dopo la formazione delle Camere e l'adesione dei deputati ai gruppi parlamentari, è possibile ritenere che i can-

⁷⁹ Questi ultimi dati, riferiti alle elezioni del 1996, sono riferiti da P. SCARAMAZZINO, *Lo scorporo penalizza il Centro-sinistra*, in *Il Sole* 24 ore, 17 maggio 2001, p. 9.

didati nei collegi, se avessero espresso collegamenti sinceri e non solo strumentali all'elusione dello scorporo, si sarebbero collegati alle liste al cui gruppo parlamentare si sono iscritti una volta eletti.

L'operazione è resa possibile dalla circostanza che anche in questa legislatura le forze politiche hanno dato vita in Parlamento a gruppi corrispondenti ai partiti politici organizzati nel Paese e non alle coalizioni che si sono confrontate nei collegi maggioritari. Sicché i candidati nei collegi maggioritari, dopo aver corso sotto le insegne di Casa delle Libertà e Ulivo, una volta eletti, si sono iscritti ai gruppi parlamentari delle diverse componenti delle coalizioni. Inoltre, i gruppi corrispondono molto fedelmente alle liste presentate per l'assegnazione dei seggi di recupero, ragione per cui è possibile conoscere quale sarebbe stato il collegamento 'sincero'. Conseguentemente ho ripetuto i conteggi elettorali, considerando ogni eletto nei collegi uninominali collegato alla lista al cui gruppo parlamentare il deputato si sarebbe iscritto, anziché sulla base delle formali dichiarazioni di collegamento.

Si sarebbe potuto seguire, in verità, un criterio alternativo: quello di procedere a nuovi conteggi sulla base di collegamenti di coalizione, cioè collegando ogni candidato eletto nel maggioritario a tutte le liste riferibili alla propria coalizione (ovviamente includendovi quelle che poi non hanno superato lo sbarramento del 4%). Tuttavia tale criterio è stato scartato per diverse ragioni. In primo luogo, si è già rilevato che, dopo qualche tentativo nelle elezioni del '94 (v. Tab. C.1.), i gruppi politici hanno decisamente preferito i collegamenti partitici, 'di lista', a quelli di coalizione (v. Tab. C.2. e Tab. C.3.). In secondo luogo, nelle elezioni del 2001 in particolare, i pochi collegamenti 'sinceri' effettuati sono tutti di partito, alternati tra le diverse liste riferibili alla coalizione. Inoltre, siccome i partiti minori di ciascuna coalizione riescono usualmente a strappare in sede di 'spartizione' dei collegi un numero di seggi superiore al proprio peso elettorale, facendo valere il proprio valore marginale, difficilmente i partiti maggiori acconsentono a collegamenti plurimi. In questo modo, infatti, i partiti maggiori cedono un numero di collegi superiore al proprio peso elettorale ma, corrispondentemente, subiscono nel recupero uno scorporo inferiore al proprio peso, come invece avverrebbe se i collegamenti fossero di coalizione.

Poiché la scelta tra i criteri da utilizzare è caduta quindi sull'ipotesi di collegare i candidati eletti alle singole liste di reale appartenenza, non si è proceduto allo scorporo per i deputati eletti che poi si sono iscritti a liste che non hanno superato il *quorum*: Unione di centro, Lega, Nuovo Psi,

Verdi e Socialisti democratici italiani (Girasole) nonché Partito dei comunisti italiani. Inoltre, occorre precisare che, ovviamente, si sono considerate le iscrizioni ai gruppi dichiarate immediatamente dopo le elezioni, trascurando i passaggi da un gruppo all'altro in corso di legislatura. Mentre per la Casa delle Libertà i collegamenti non 'sinceri' sono tutti con la 'lista civetta' Abolizione dello scorporo, quelli dell'Ulivo sono di diverso tipo: molti candidati si erano collegati alla 'lista civetta' Paese nuovo ma altri, pur appartenendo a diversi partiti della coalizione, risultavano collegati al Partito dei comunisti italiani in Toscana ed alla Südtiroler Volkspartei in Trentino Alto Adige, in funzione puramente strumentale all'elusione dello scorporo.

Sulla base dei criteri illustrati, risulta che Forza Italia, attraverso l'uso delle 'liste civetta', ha evitato lo scorporo dalla sua cifra elettorale nazionale di oltre quattro milioni di voti, i Democratici di sinistra di oltre tre milioni, Alleanza nazionale di quasi due milioni e mezzo, e la Margherita di quasi due (v. la Tab. F.2., che presenta i dati collegio per collegio). Quindi, queste liste hanno partecipato tutte alla distribuzione dei seggi della quota di recupero, sulla base di cifre elettorali relativamente⁸⁰ più elevate, danneggiando così l'unica lista che ha partecipato al recupero senza eludere alcun voto di scorporo, ovvero Rifondazione Comunista.

La conseguenza è che Forza Italia avrebbe ottenuto due seggi in meno, i Democratici di sinistra quattro e Alleanza nazionale sei, per un totale di dodici seggi guadagnati da queste tre liste, in virtù dell'elusione dello scorporo. Gli stessi seggi sono stati persi, in egual misura, ovvero sei a testa, da Margherita⁸¹ e Rifondazione⁸². Ponendo attenzione alle coalizioni, ciò significa che otto seggi sono stati guadagnati dal centrodestra e persi dal centrosinistra (v. Tab. F.3.).

⁸⁰ Rispetto a quelle con le quali avrebbero dovuto concorrere al riparto dei seggi se avessero subito integralmente lo scorporo.

⁸¹ I sei seggi persi dalla Margherita si spiegano perché lo scorporo subito realmente dal tale lista è pari alla metà di quello simulato, mentre quello delle altre liste è molto inferiore (cfr. Tab. F.2. e Tab. F.3. con i dati dello scorporo realmente subito, in MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezioni della Camera dei Deputati*, Roma 2002., p. 198, riportati nella Tab. E.2.). La Margherita, inoltre, sul totale degli eletti dell'Ulivo nel maggioritario, conta un numero di deputati inferiori al suo peso elettorale e quindi, avendo utilizzato la tecnica dei collegamenti alternati, subisce uno scorporo relativamente inferiore.

⁸² Si rivela troppo prudente la stima di P. SCARAMAZZINO, *Lo scorporo penalizza il Centro-sinistra*, in *Il Sole 24 ore*, 17 maggio 2001, p. 9, secondo cui l'elusione dello scorporo avrebbe comportato un impatto sui risultati elettorali di cinque seggi (tutti a scapito di Rifondazione). Parzialmente diversa è la stima riportata dal quotidiano *Libero*, che non è controllabile, dato che non è

Se l'elusione dello scorporo non fosse stata operata massicciamente dal centrodestra e dall'Ulivo, gli effetti voluti dal legislatore elettorale si sarebbero verificati, anche in questa tornata elettorale, nonostante la Casa delle Libertà abbia ottenuto una *performance* particolarmente brillante nel proporzionale (a fronte, invece, di uno scarto minimo con l'Ulivo nel maggioritario).

Infatti, rispetto ai seggi di recupero, le due liste del centrodestra, col 52,3% dei voti utilizzabili, avrebbero ottenuto il 50,3% dei seggi di recupero, mentre il centrosinistra col 47,7% dei voti avrebbe ottenuto il 49,7% dei seggi (in particolare Rifondazione, la lista maggiormente danneggiata dai collegamenti non 'sinceri', col 6,6% dei voti utili avrebbe conquistato l'11% dei seggi di recupero) (v. Tab. G.7.). Di conseguenza, la quota di recupero avrebbe prodotto un'attenuazione del 67,7% (non del 29,9%, come avvenuto a seguito dell'uso massiccio di collegamenti non 'sinceri') della sottorappresentazione dell'Ulivo in termini di seggi rispetto ai voti nei collegi maggioritari, ed un'attenuazione del 15,9% (anziché del modesto 6,8%, che si è prodotto nella realtà) della sovrarappresentazione della Casa delle Libertà.

In conclusione, l'analisi dei dati conferma che le tecniche di collegamento utilizzate nel 2001, elusive dello scorporo, sono state in grado di paralizzare gli effetti voluti dal legislatore nell'architettare il sistema di funzionamento della quota di recupero: nessun riequilibrio, infatti, si è prodotto per attenuare la sovrarappresentazione in seggi della Casa delle Libertà e la sottorappresentazione degli sconfitti di centrosinistra.

corredati dei criteri utilizzati. Secondo questa stima senza le 'liste civetta', Forza Italia avrebbe avuto un seggio in meno, Alleanza nazionale sei, i Democratici di sinistra otto, che avrebbero perso ad esclusivo vantaggio della Margherita e di Rifondazione (P. E. RUSSO, *Le liste civetta gufano solo contro Bertinotti*, in *Liberò*, 19 maggio 2001, p. 6). Verosimile, invece, la stima riferita dal leader del centrosinistra Rutelli, secondo cui senza 'liste civetta' "Rifondazione avrebbe avuto un solo seggio in più, la Casa delle Libertà dodici" (G. MAZZ., *Seggi fantasma: la battaglia senza fine*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 18 maggio 2001, p. 2). L'affermazione deve però essere riferita all'ipotesi di una rinuncia unilaterale dell'Ulivo alle 'liste civetta'. Secondo i miei calcoli (v. Tab. F.4.), in questo caso Rifondazione avrebbe ottenuto un solo seggio in più, nove Forza Italia, quattro Alleanza nazionale, mentre i Democratici di sinistra ne avrebbero persi undici e la Margherita tre. Secondo uno studio dell'Osservatorio per le Riforme di Peppino Calderisi e Marco Taradash, invece, l'impatto di 'liste civetta' solo della Casa delle Libertà sarebbe stato il seguente: Alleanza nazionale e Forza Italia avrebbero ottenuto quindici seggi in più, le liste dell'Ulivo diciassette in meno, Rifondazione due in più. Lo studio ipotizza anche la situazione opposta ('liste civetta' solo dell'Ulivo), producendo i seguenti risultati: per le liste della Casa delle Libertà ventuno seggi in meno, di cui diciassette a favore delle liste dell'Ulivo e quattro a favore di Rifondazione. Per lo studio, v. P. E. RUSSO, *Le liste civetta gufano solo contro Bertinotti*, in *Liberò*, 19 maggio 2001, p. 6.

CAPITOLO II

DALLA PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI DA PARTE DELL'UFFICIO ELETTORALE NAZIONALE ALLA DECISIONE DELLA CAMERA DI NON ASSEGNARE ALCUNI SEGGI

2.1. La carenza di candidature di Forza Italia.

La distribuzione finale dei seggi di recupero, in relazione al voto politico del 21 maggio 2001, assegnava ben sessantadue deputati a Forza Italia, pari al 40% dei 155 seggi disponibili¹.

La *performance* di Forza Italia era dovuta a molteplici ragioni: l'ottimo successo della lista nel proporzionale; il fallimento di Biancofiore, Lega, Italia dei valori, Democrazia europea e Girasole nel raggiungimento del *quorum*, che comportava la distribuzione di un numero di seggi relativamente maggiore tra le poche liste sopra il 4%, ed infine l'uso delle 'lista civetta', che aveva comportato l'assegnazione a Forza Italia di un paio di seggi in più.

All'indomani del voto² emergeva tuttavia che Forza Italia non avrebbe avuto un numero sufficiente di candidati per coprire tutti e sessantadue i seggi assegnatili.

Per comprendere la circostanza, occorre premettere alcuni cenni sul meccanismo di assegnazione dei centocinquantacinque seggi di recupero.

L'Ufficio centrale nazionale, una volta assegnati alle liste i centocinquantacinque seggi ai sensi del n. 3) del primo comma dell'art. 83 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, procedimento, che, per quanto ci interessa, terminava con l'assegnazione a Forza Italia di sessantadue seggi, procede, ai sensi del successivo n. 4) del medesimo comma, a distribuire i seggi assegnati a ciascuna lista a livello nazionale nelle ventisei circoscrizioni. Infatti, per proclamare gli eletti di ciascuna lista, dal momento che le candidature sono espresse in liste circoscrizionali, occorre individuare in ciascuna circoscrizione il numero dei seggi assegnati a ogni lista. A tal fi-

¹ V. la Tab. A., da cui emerge che il numero massimo di candidature per una lista è di sessantatre.

² Cfr. S. RIZZO, *Forza Italia perde seggi con le liste civetta*, in *Corriere della Sera*, 16 maggio 2001, p. 11, e S. BUZZANCA, *Liste civetta, un boomerang. Forza Italia rischia 14 deputati*, in *la Repubblica*, 16 maggio 2001, p. 23.

ne, l'Ufficio centrale nazionale comunica a ciascun Ufficio centrale circoscrizionale il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista³.

A questo punto, le operazioni procedono in sede di Uffici centrali circoscrizionali. Tali Uffici, ai sensi del primo comma dell'art. 84, devono provvedere a proclamare gli eletti per ciascuna lista secondo l'ordine progressivo di presentazione e nel limite del numero di seggi assegnati alla lista in ciascuna circoscrizione. Se qualcuno dei candidati compresi nella lista è già stato proclamato eletto, in quanto vincitore in un collegio maggioritario della circoscrizione⁴, l'Ufficio centrale proclama eletto il candidato successivo nella lista. Ai sensi del medesimo comma, terzo periodo, quando sia esaurita la lista dei candidati, ma residuino seggi da assegnare alla lista, l'Ufficio centrale circoscrizionale provvede a proclamare eletti per la lista i migliori candidati nei collegi uninominali collegati alla stessa. Infatti, l'Ufficio centrale circoscrizionale, una volta terminata la fase della proclamazione degli eletti in sede uninominale, provvede a stilare, ai sensi del n. 4) dell'art. 77, la graduatoria dei candidati collegati a ciascuna lista sconfitti nei collegi. La graduatoria viene stilata sulla base delle migliori cifre individuali, ovvero delle migliori percentuali⁵ conseguite dai diversi candidati collegati alla stessa lista [secondo quanto disposto dal n. 3) dello stesso articolo⁶].

Il quinto periodo dello stesso primo comma dell'art. 84, infine, preve-

³ L'Ufficio elettorale nazionale, infatti, divide la somma delle cifre elettorali circoscrizionali di ciascuna lista ammessa al recupero per il numero di seggi in palio nella circoscrizione, e la cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente così ottenuto. I restanti seggi vengono attribuiti secondo il criterio dei più alti resti. Tuttavia il numero dei seggi ottenuto da ciascuna lista nelle diverse circoscrizioni non può superare quello complessivo che previamente era stato individuato a livello nazionale. Allo scopo di evitare tale inconveniente, la legge elettorale, all'art. 83, comma primo, n. 4) stabilisce che all'assegnazione dei seggi a ciascuna lista si procede dalla circoscrizione con la minore consistenza demografica e che, una volta che una lista ha raggiunto il numero di seggi che le spettano, non viene più presa in considerazione. Se invece a una lista spettano ancora seggi, essi vengono attribuiti nelle circoscrizioni ove la lista abbia i maggiori resti. Quest'ultima disposizione suscita in realtà dubbi sulla sua legittimità costituzionale rispetto all'art. 56 Cost., il quale stabilisce che i seggi devono essere distribuiti tra le circoscrizioni sulla base della rispettiva consistenza demografica ("la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica [...] per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti"). La disposizione citata, invece, prevedendo l'assegnazione di alcuni seggi attribuiti ad una lista nelle circoscrizioni ove la stessa abbia i migliori resti, rischia di alterare la distribuzione costituzionale dei seggi tra le liste (cfr. S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1968, p. 68).

⁴ Il testo dell'art. 84 non specifica che il candidato deve essere eletto in un collegio della circoscrizione, ma l'interpretazione si impone, dal momento che ciascun Ufficio centrale circoscrizionale non è tenuto a conoscere le proclamazioni effettuate dagli altri Uffici.

de che, qualora, al termine delle operazioni descritte, residuino ancora seggi da attribuire ad una lista ma quella lista non abbia sufficienti candidati in quella circoscrizione, in quanto ha esaurito la lista ed anche i candidati nella graduatoria dei perdenti nei collegi uninominali, l'Ufficio centrale circoscrizionale provvede a comunicare tale carenza di candidati all'Ufficio centrale nazionale, in modo che quest'ultimo possa assegnare⁷ i seggi in esubero alla stessa lista ma in altra circoscrizione⁸.

Tornando alla vicenda della insufficienza di candidature da parte di Forza Italia, si verificava che nelle ulteriori circoscrizioni tale partito, considerando tutti i candidati nelle liste circoscrizionali, nonché tutti i perdenti nei collegi uninominali a sé collegati, non ne aveva di disponibili.

Forza Italia, in effetti, nelle liste circoscrizionali aveva espresso sessantatre candidature, ma i candidati erano solo cinquantasei, poiché Berlusconi, Tremonti e Scajola erano candidati in tre diverse circoscrizioni e Pisanu in due. Dei cinquantasei candidati, inoltre, nove⁹ risultavano già eletti in collegi uninominali, riducendo così a quarantasette i candidati effettivamente disponibili. Inoltre Forza Italia aveva collegati nel maggio-

⁵ Il che equivale alla locuzione utilizzata dal legislatore, secondo cui la cifra individuale di ogni candidato, "viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti e dividendo il prodotto per il numero complessivo dei votanti nel collegio uninominale".

⁶ Il quarto periodo prevede le modalità di proclamazione degli eletti in caso di collegamenti di coalizione.

⁷ Secondo i criteri di cui all'ultimo periodo del n. 4) del primo comma dell'art. 83: l'Ufficio elettorale nazionale assegna i seggi in esubero nelle circoscrizioni dove la lista abbia ottenuto i maggiori resti nelle operazioni di prima distribuzione dei seggi nelle circoscrizioni (utilizzando per primi i resti che non abbiano già dato luogo all'attribuzione di seggi).

⁸ Anche tale disposizione della legge elettorale, pur di far prevalere "il criterio della proporzionalità nell'assegnazione dei seggi tra le liste, che ha [...] natura meramente legislativa", si pone probabilmente in contrasto con l'art. 56 Cost., che prevede una distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni rigorosamente ancorato alla loro consistenza demografica. Infatti, quanto ai seggi assegnati ad una circoscrizione sulla base della regola costituzionale e attribuiti ad una lista carente di candidati, l'art. 84, comma primo, prevede che i seggi stessi vengano aggiudicati alla stessa lista in una diversa circoscrizione (nella quale la lista è provvista di candidature), con l'esito che nella circoscrizione in cui la lista è carente di candidati, alla fine della procedura elettorale, sarà stato assegnato un numero di seggi inferiore alla previsione costituzionale, a differenza della circoscrizione in cui la lista ne è provvista, dove risulterà eletto un numero di deputati superiore. Anorché il criterio abbia natura puramente residuale (ed un impatto molto modesto sulla complessiva distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni), è stato sottolineato che così si finisce anche per comprimere i diritti "di quei candidati che si vedono sottratto il seggio al quale hanno diritto perché assegnato ad una circoscrizione diversa" (S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano 1999, p. 68).

⁹ Si tratta degli onn. Berlusconi, Dell'Elce, Prestigiacomo, Previti, Russo, Santori, Scajola, Tortoli e Urbani.

ritario solo diciassette candidati, dei quali dieci risultavano eletti nei collegi in cui erano stati candidati (v. Tab. E.I.) e cinque erano già inclusi nelle liste concorrenti per il proporzionale. Conseguentemente, soltanto due erano i candidati nell'uninomiale collegati alle liste di Forza Italia che potevano supplire alla carenza di candidature delle liste stesse, per un totale di quarantanove candidati disponibili, quarantasette inclusi nelle liste circoscrizionali e due nelle graduatorie dei candidati collegati nel maggioritario e non eletti. Rispetto ai sessantadue seggi assegnati a Forza Italia nella quota di recupero, in conclusione, si evidenziava una carenza di tredici candidati.

Peraltro, dai candidati disponibili, c'era il rischio di dover depennare anche Roberto Rosso, Antonio Martusciello e Diego Cammarata, candidati sindaco rispettivamente a Torino, Napoli e Palermo, stante la nota incompatibilità tra la carica di sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e quella di deputato¹⁰. Costoro, una volta esercitata l'opzione, avrebbero lasciato libero il loro seggio, senza la possibilità per alcuno di subentrarvi, aumentando così il numero dei seggi vacanti. Altro problema era poi costituito dall'elezione nella lista proporzionale della XXI circoscrizione (Puglia) di Gianstefano Frigerio, ineleggibile in quanto condannato con sentenza passata in giudicato alla pena accessoria dell'interdizione ai pubblici uffici, in relazione a fatti di corruzione, concussione e finanziamento illecito ai partiti¹¹.

L'assenza di un numero sufficiente di candidature era dovuta alla circostanza che la stragrande maggioranza dei candidati espressi da Forza Italia per la Casa delle Libertà nei collegi erano stati collegati alla 'lista civetta' 'Per l'abolizione dello scorporo', con la conseguenza che essi non entravano nelle graduatorie circoscrizionali dei candidati collegati alla lista e sconfitti nell'uninomiale. In sostanza, l'uso di collegamenti strumentali all'elusione dello scorporo si tramutava ora in un evidente

¹⁰ Art. 7, comma primo, lett. c), d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361.

¹¹ V. *Il forzista Frigerio affidato ai servizi sociali*, in *la Repubblica*, ed. Milano, 11 giugno 2002, p. 8, e P. BIONDANI, *Deputato condannato, il giudice concede di "rieducarsi" in Parlamento*, in *Corriere della Sera*, 16 novembre 2002, p. 10. Il 31 maggio l'on. Frigerio veniva arrestato in esecuzione della sentenza di condanna (BELFAGOR, *Primo giorno, primo arresto*, in *la Rinascita della sinistra*, 8 giugno 2001, p. 6). Tuttavia la Camera, fino ad oggi, non ha mai deliberato la decadenza.

¹² E così è comprensibile che colui che viene considerato il padre politico della legge elettorale della Camera, ovvero l'on. Mattarella, commentasse, quasi soddisfatto: "la furbizia non sempre paga" (G. PENNACCHI, *Seggi tolti agli azzurri. Fi ricorre in Cassazione*, in *il Giornale*, 17 maggio 2001, p. 2).

'danno' per Forza Italia, che si scopiva priva di un congruo numero di candidature¹².

In effetti, gli Uffici centrali circoscrizionali, comunicavano all'Ufficio centrale nazionale di aver esaurito le candidature disponibili per Forza Italia, senza che l'Ufficio centrale nazionale potesse, a un certo punto, trovare circoscrizioni nelle quali fossero presenti candidati da proclamare deputati.

Nel frattempo le forze politiche cominciavano a scontrarsi sulle diverse soluzioni che via via venivano prospettate.

2.2. La posizione delle forze politiche all'indomani delle elezioni.

La soluzione che da subito si presentava come la più logica appariva quella di dare applicazione alla disposizione contenuta nell'art. 11 del regolamento di attuazione della legge elettorale della Camera dei deputati, d.P.R. n. 14 del 1994, pubblicato sulla G.U. dell'11 gennaio 1994, secondo cui, qualora "non possa procedersi alle proclamazioni dei candidati di una o più liste per insufficienza di candidature in tutte le circoscrizioni, l'Ufficio centrale nazionale ripartisce fra le altre liste i seggi non assegnati". Il regolamento, cioè, risolveva chiaramente ed esplicitamente il caso, disponendo di assegnare alle altre liste i seggi di una lista che avesse esaurito i propri candidati¹³. L'applicazione della disposizione regolamentare, in particolare, era reclamata dal centrosinistra¹⁴ e raccomandata da buona parte della dottrina costituzionalistica e politologica, che sosteneva non vi fosse "alcun vuoto normativo"¹⁵.

Contraria ad ogni soluzione che vedesse assegnati i seggi vacanti a candidati non riferibili a sé, si diceva da subito Forza Italia, che conseguentemente sosteneva l'impossibilità di applicare la norma regolamentare in quanto illegittima. A sostegno della tesi, si richiamavano, per un

¹³ Da subito indicava la necessità di applicare il regolamento L. ELIA, che rilasciava al Popolo la seguente dichiarazione: "il Governo Ciampi, su proposta degli allora Ministro dell'interno Nicola Mancino e del Ministro per le Riforme, Leopoldo Elia, adottò nel gennaio 1994 un regolamento attuativo della nuova legge elettorale della Camera, approvata nell'agosto '93" (*Sui "seggi fantasma" le norme sono chiarissime*, in *Il Popolo*, 18 maggio 2001, p. 3).

¹⁴ In questo senso, a titolo esemplificativo, v. le dichiarazioni dell'on. Franceschini (M. CALABRESI, *Guerra di costituzionalisti per i seggi vuoti*, in *La Stampa*, 17 maggio 2001, p. 8).

¹⁵ R. D'ALIMONTE, *Nel rebus dei deputati mancanti*, in *Il Sole 24 ore*, 18 maggio 2001, p. 7. Per l'opinione di A. BARBERA, v. SIBU., "Stanno pagando la troppa furbizia", in *la Repubblica*, 17 maggio 2001, p. 7; per quella di A. SODA, L. CALÒ, Caianiello: "Inimmaginabile tradire la volontà degli elettori", in *Il Mattino*, 16 maggio 2001, p. 5.

verso l'esistenza di una riserva di legge assoluta in materia elettorale, per l'altro i principi di democrazia e sovranità popolare. Così il portavoce del partito, on. Claudio Scajola, già il 15 maggio dichiarava: "È del tutto evidente, secondo logica, oltre che secondo la costituzione, che la volontà dell'elettore dev'essere comunque rispettata. Neppure per scherzo si può immaginare che un voto espresso a Forza Italia possa tradursi in un seggio attribuito a un avversario"¹⁶.

Un volta respinta la soluzione regolamentare, l'ipotesi interpretativa che veniva sostenuta dal centrodestra era quella di attribuire i seggi vacanti a candidati in qualche modo riferibili a Forza Italia, ovvero comunque alla Casa delle Libertà. Fin da subito ritenevano percorribile questa strada i dirigenti di Forza Italia, il cui portavoce, all'indomani delle elezioni, evocando l'esistenza di un criterio per assegnare i seggi vacanti a Forza Italia, dichiarava: "fin da ora sono individuabili tutti i nostri eletti alla Camera dei deputati"¹⁷. E nello stesso senso si sarebbe poi espresso anche il leader Berlusconi ("I 14 seggi che sono in discussione verranno assegnati a noi"¹⁸) e così l'on. Pisanu, che affermava: "Qui i candidati ci sono. Sono quelli della Casa delle Libertà che si sono presentati nel maggioritario e hanno perso. Dunque tra loro si può ripescare, come del resto accade in Senato"¹⁹.

Questa opzione, tra l'altro, veniva sostenuta ufficialmente dal partito in un esposto che veniva trasmesso agli Uffici centrali circoscrizionali ed all'Ufficio centrale nazionale, per argomentare la richiesta che i seggi in discussione venissero "assegnati nell'ambito della Casa delle libertà e non anche a liste dell'opposizione"²⁰. L'esposto, secondo notizie di stampa redatto con l'ausilio dei costituzionalisti Baldassarre e Caravita, chiedeva che fosse reperito "un diverso criterio nella fedeltà ai principi costituzionali della sovranità popolare. Per rispettare il mandato popolare a gover-

¹⁶ Così, in S. RIZZO, *Forza Italia perde seggi con le liste civetta*, in *Corriere della Sera*, 16 maggio 2001, p. 11. L'on. Scajola concludeva: "Ancora una volta si conferma l'assurdità di un sistema elettorale come questo".

¹⁷ Così, in S. BUZZANCA, *Liste civetta, un boomerang. Forza Italia rischia 14 deputati*, in *la Repubblica*, 16 maggio 2001, p. 23.

¹⁸ G. PENNACCHI, *Seggi tolti agli azzurri. Fi ricorre in Cassazione*, in *il Giornale*, 17 maggio 2001, p. 2.

¹⁹ AC, "Il verdetto spetta alla giunta. Non va autorizzato un furto di voti", in *il Giornale*, 17 maggio 2001, p. 2.

²⁰ G. PENNACCHI, *Seggi tolti agli azzurri. Fi ricorre in Cassazione*, in *il Giornale*, 17 maggio 2001, p. 2.

²¹ M. CALABRESI, *Guerra di costituzionalisti per i seggi vuoti*, in *La Stampa*, 17 maggio 2001, p. 8.

nare dato al centrodestra questi seggi devono essere ripartiti all'interno della coalizione alla quale appartiene Forza Italia e cioè la Casa delle libertà"²¹. A favore di questa soluzione si diceva anche Consolo, secondo il quale, "la Cassazione non può che risolvere la questione per via analogica, applicando i principi generali per le elezioni della Camera, recuperando i seggi mancanti per lo schieramento al quale appartengono".

Alle due tesi esposte se ne contrapponeva una terza, volta a risolvere il caso senza procedere ad alcuna assegnazione, ovvero lasciando vacanti i seggi 'contesi'. In questo senso si esprimeva, da subito, l'ex presidente della Corte costituzionale, Caianiello, secondo cui "Quei seggi non devono essere attribuiti ad altri partiti. Su questo la costituzione parla chiaro. Al limite Forza Italia non avrà seggi che le spettano, ma almeno questi non verranno assegnati ad altri partiti in contrasto con una precisa scelta e con la libera espressione dell'elettore"²².

Specialmente le forze politiche le cui liste non avevano superato il quorum del 4%, infine, reclamavano l'adozione di una soluzione che assegnasse i seggi a tutte le liste in competizione, indipendentemente dal superamento dello sbarramento. Così l'on. Pannella avvertiva che bisognava "riconoscere pari valore a tutti i voti degli elettori, sotto e sopra il 4% e [...] rifare la distribuzione con il criterio proporzionale"²³.

2.3. La decisione dell'Ufficio elettorale nazionale.

A fronte della pluralità di soluzioni che si affacciavano, dopo che il Ministero dell'interno aveva rinunciato correttamente a fornire una propria soluzione al problema dell'assegnazione dei seggi contesi²⁴, non restava che attendere il pronunciamento dell'Ufficio centrale nazionale istituito presso la Corte di Cassazione. A tale organo, infatti, la legge

²² Così, in un'intervista rilasciata a L. CALÒ, *Caianiello: "Inimmaginabile tradire la volontà degli elettori"*, in *Il Mattino*, 16 maggio 2001, p. 5. Pur non condividendo questa soluzione, la giudicava possibile anche Consolo, per la cui posizione, v. A.R., *Consolo: non tradite gli elettori*, in *La Stampa*, 18 maggio 2001, p. 6.

²³ GIAP, *Montecitorio, i seggi vacanti resteranno vuoti*, in *il Giornale*, 29 maggio 2001, p. 4.

²⁴ La notizia è riportata da M. CALABRESI, *Guerra di costituzionalisti per i seggi vuoti*, in *La Stampa*, 17 maggio 2001, p. 8. Erano soprattutto i media che si aspettavano un pronunciamento dal Ministero dell'interno, che, normalmente, fornisce alla stampa le informazioni circa la distribuzione dei seggi. Tuttavia, poiché si tratta di una funzione di mera informazione, senza che alcun ruolo formale, in materia di calcoli per la distribuzione dei seggi e la proclamazione degli eletti, sia assegnato dalla legge elettorale al Ministero, opportunamente gli uffici del dicastero dell'Interno non provvedevano a fornire alcuna soluzione al problema dei seggi contesi, lasciando il compito, senza tentativi di impropri condizionamenti, all'Ufficio centrale nazionale.

elettorale della Camera attribuisce il compito di procedere alla distribuzione tra le liste dei seggi della quota di recupero (art. 83).

Prima di assumere la decisione sui seggi contestati, l'Ufficio elettorale nazionale faceva sapere, tramite il suo segretario generale, Alfio Finocchiaro, che il tema oggetto del suo sindacato "non riguarda[va] la legittimità o meno delle liste civetta. L'Ufficio centrale" avrebbe parlato "soltanto della distribuzione dei seggi che viene resa particolarmente difficile dalle liste civetta"²⁵. La precisazione era opportuna e non irrituale. Opportuna, in quanto in fase di scrutinio l'Ufficio non ha alcun potere di sindacato in ordine alla legittimità delle candidature. Tali questioni, ai sensi della legge elettorale, o sono risolti, ove indicato, dagli Uffici centrali circoscrizionali in fase di controllo delle candidature²⁶, o devono essere risolti successivamente dalla Giunta delle elezioni della Camera. Ma nessuna norma consente all'Ufficio di intervenire in questa fase del procedimento elettorale. La precisazione del segretario generale non è infine nemmeno irrituale, almeno se si considera che l'Ufficio ha natura amministrativa e non giurisdizionale: con il che sarebbe del tutto tipico, nonché corrispondente a esigenze di trasparenza del procedimento, che l'Ufficio avverta l'opinione pubblica dei criteri che si intendono adottare al fine di assumere la deliberazione di competenza.

Il 26 maggio, con un ritardo dovuto alla lentezza con la quale gli Uffici centrali circoscrizionali terminavano le proprie operazioni trasmettendo gli atti all'Ufficio centrale circoscrizionale, finalmente tale Ufficio assumeva le proprie determinazioni in ordine all'attribuzione dei seggi, inclusi ovviamente quelli 'contesi'.

La decisione²⁷ premetteva una sintesi degli esposti giunti presso l'Ufficio, ancorché essi non venissero esaminati esplicitamente uno ad uno. Infatti, correttamente la Corte rilevava: "Considerato che nella attuale fase della procedura elettorale, disciplinata dall'articolo 83 (nuovo testo)

²⁵ Seggi vacanti, presto il verdetto, in *Secolo d'Italia*, 18 maggio 2001, p. 4.

²⁶ Sono le ipotesi di cui all'art. 18 (collegamento d'ufficio) e 22 (ricusazione delle candidature presentate da persone diverse da quelle abilitate, ricusazione delle candidature presentate con contrasegni diversi da quelli depositati presso il Ministero dell'interno, invalidità delle candidature presentate fuori termine o non sottoscritte dal numero prescritto di elettori, riduzione al limite previsto delle liste contenenti candidati in eccesso, invalidità delle candidature nell'uninomiale sprovviste dell'accettazione di collegamento, invalidità delle candidature dei candidati che non hanno compiuto il venticinquesimo anno d'età o sprovviste dei certificati richiesti, cancellazione dei nomi già inseriti in altre liste, invalidità delle candidature di candidati già presentatisi in altro collegio).

²⁷ La decisione 26 maggio 2001, Pres. Sciuto, può essere letta sul sito internet del Ministero dell'Interno.

T.U. 361/57, la legge non prevede subprocedimenti contenziosi, né attribuisce all'Ufficio centrale nazionale poteri decisori in ordine a ricorsi, reclami o domande di parte, [...] non è luogo a provvedere alle suddette istanze". Tuttavia l'esame degli esposti risulta interessante al fine di individuare i criteri che gli istanti proponevano alla Corte per risolvere il caso e che così possono essere riassunti²⁸:

1. assegnazione dei seggi vacanti alle liste 'ricche'²⁹, sulla base della disposizione regolamentare, come richiesto negli esposti di Margherita e Democratici di sinistra, in altro esposto per la Margherita ed in esposti di alcuni candidati³⁰;
2. assegnazione dei seggi vacanti "ai candidati della Casa delle Libertà, riferibili a Forza Italia, non eletti in collegi uninominali che abbiano riportato il miglior quoziente elettorale"³¹, come richiesto nell'esposto della Casa delle Libertà, a firma Scajola, e in esposti di alcuni candidati³²;

²⁸ Si limitava a chiedere la disapplicazione del regolamento, senza indicare diversi criteri, l'esposto di Michele Bavarese, presentato "nella sua qualità di elettore della Cdl" (sic nella decisione!).

²⁹ Per liste 'ricche' si intendono quelle dotate di un numero di candidature superiore a quello dei seggi assegnati loro. Nella vicenda in questione sono 'ricche' tutte le liste ammesse al riparto proporzionale dei seggi di recupero, con l'eccezione di quelle di Forza Italia.

³⁰ Si tratta degli esposti presentati da Giorgianni, candidato nella lista della Margherita nella XVI circoscrizione (Lazio 2), e da Abbate, candidato nella lista della Margherita nella XX circoscrizione (Campania 2). Quest'ultimo chiedeva di essere proclamato eletto, poiché in quella circoscrizione Forza Italia, secondo la sua ricostruzione, avrebbe dovuto perdere un seggio, e la Margherita, che aveva il maggior resto non utilizzato in quella circoscrizione, avrebbe dovuto guadagnarlo. In realtà, non si trattava di una richiesta fondata nemmeno sulla base dell'art. 11 del regolamento contestato, perché, secondo quella disposizione, tutti i seggi persi da una lista vanno ridistribuiti in sede nazionale ed assegnati alle circoscrizioni secondo la disposizione di cui all'art. 83, n. 4), penultimo periodo, che non garantisce che il seggio perso in una circoscrizione dalla lista carente di candidature venga assegnato ad altra lista in quella circoscrizione, potendo essere destinato ad altra lista in diversa circoscrizione.

³¹ Così nell'esposto, come riportato nella decisione dell'Ufficio. L'esposto ricavava il criterio proposto per analogia con l'art. 84 della legge elettorale per la Camera, in correlazione con gli artt. 1, 3, 48 Cost..

³² Si tratta degli esposti presentati da Marotta, candidato della Casa delle Libertà nella XX circoscrizione (Campania 2), collegio n. 15 di Salerno, Sangiuliano, candidato nella XIX circoscrizione (Campania 1), collegio n. 2 di Napoli, Cartolano, candidato nella XXIII circoscrizione (Calabria), collegio n. 13, collegato con la 'lista civetta', ma "di fatto appartenente al movimento politico Forza Italia" (così nell'esposto, come riportato nella decisione dell'Ufficio), Brandirali, candidato della Casa delle Libertà nel collegio n. 21 della III circoscrizione (Lombardia 1), Campogiani, candidato per la Casa delle Libertà nel collegio n. 11 della XIV circoscrizione (Marche), Mantovano, candidato non eletto della Casa delle Libertà nel collegio n. 11 della XXI circoscrizione (Puglia), che prospettava tale criterio congiuntamente a quello di cui al n. 3.

3. assegnazione dei seggi vacanti alle altre liste 'ricche', sopra il 4%, facenti parte della medesima coalizione di quella carente di candidati (cioè Alleanza nazionale), come richiesto nell'esposto di candidati inclusi nelle liste di Alleanza nazionale o collegati alle stesse³³.

Nel merito la pronuncia dell'Ufficio centrale nazionale muoveva dall'impossibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale in merito alla disposizione regolamentare contestata e dall'insussistenza in capo all'Ufficio del potere di disapplicare la disposizione stessa, stante la natura amministrativa e non giurisdizionale dell'attività svolta³⁴.

In ogni caso, nonostante l'Ufficio affermasse nella propria decisione di non potere disapplicare il regolamento, ugualmente ne rilevava l'intrinseca razionalità. Infatti, secondo l'Ufficio, la disposizione regolamentare contestata rispondeva "all'evidente scopo di consentire comunque il risultato della completa composizione della Camera", e quindi all'esigenza costituzionalmente rilevante di non disattendere "l'art. 56, secondo comma, Costituzione, secondo cui "il numero dei deputati è di seicentotrenta"". Ulteriormente l'Ufficio aggiungeva che "la predisposizione di meccanismi di chiusura idonei ad assicurare la completezza numerica dell'organo eligendo, anche "attraverso la attribuzione di seggi a candidati di liste diverse", non è estranea, in via di principio, al sistema", richiamando il questo senso la sentenza n. 44 del 1961 della Corte costituzionale.

Conseguentemente l'Ufficio concludeva per l'applicabilità del regolamento: l'art. 11 "è volto a regolare il caso di insufficienza delle candidature, appartenenti ad una o più liste, in tutte le circoscrizioni, e quindi il caso di non conseguimento di un risultato una volta ricercati candidati non eletti in tutte le graduatorie delle liste collegate in qualsiasi circoscrizione; ipotesi al verificarsi della quale la disposizione in esame impone a questo Ufficio centrale nazionale di ripartire i seggi non assegnati "fra le altre liste"".

In merito all'interpretazione della disposizione, l'Ufficio precisava che la norma individuava "univocamente" i destinatari dei seggi in esubero "in "tutte le altre liste" che abbiano raggiunto almeno il 4 per cento dei voti validi espressi (non arbitrariamente riducibili alle sole altre liste

³³ Si tratta dell'esposto presentato da Ciccioli, primo dei non eletti della lista di Alleanza nazionale nella circoscrizione XIV (Marche), e, in via alternativa con il criterio di cui al n. 2, nell'esposto Mantovano, candidato collegato alla lista di Alleanza nazionale nel collegio n. 11 della XXI circoscrizione (Puglia).

³⁴ Sul punto, v. oltre, cap. III, § 5.

"della coalizione", stante l'estraneità della nozione di coalizione alla disciplina delle elezioni per la Camera dei deputati nel proporzionale)". Come si vede, l'Ufficio escludeva quindi che la distribuzione dei seggi di Forza Italia potesse coinvolgere la sola lista di Alleanza nazionale.

L'Ufficio, inoltre, difendeva la decisione di dare applicazione alla disposizione regolamentare, anche escludendo che si potesse individuare un criterio più razionale rispetto a quello indicato dall'art. 11 del Regolamento. Nella decisione viene fatto notare, per l'appunto, che "secondo il sistema normativo di riferimento, al "collegamento" del candidato ad una lista, collegamento da lui liberamente espresso attraverso la "dichiarazione" di cui all'art. 18 Tu 361/57, consegue l'eventuale effetto, sfavorevole per la lista, dello "scorporo"". Conseguentemente, aggiungeva la Corte, "non effettuando il collegamento, il candidato evita alla lista il detto effetto sfavorevole e tuttavia impedisce il proprio inserimento nella lista dei non eletti". Perciò, concludeva la Corte, "la sollecitata ricerca di un criterio di collegamento diverso dall'unico contemplato dalla legge, si porrebbe non già al di là, ma contro la stessa legge, in quanto volta al conseguimento di un risultato utile nella fase della proclamazione, indipendentemente dalla dichiarazione di collegamento".

Per queste – convincenti – ragioni, l'Ufficio decideva di "procedersi all'assegnazione dei seggi in conformità alle richiamate disposizioni del testo unico e del regolamento d'attuazione". L'Ufficio, peraltro, concludeva assegnando solo due dei seggi 'contesi', uno ai Democratici di sinistra e l'altro alla Margherita. Occorre infatti ricordare che, una volta effettuata, ai sensi dell'art. 83, la distribuzione dei seggi da parte dell'Ufficio nazionale, tale ufficio comunica a tutti gli Uffici circoscrizionali il numero di seggi da assegnare a ciascuna lista in ogni circoscrizione. Sulla base di tali conteggi, l'Ufficio circoscrizionale procede a proclamare eletti, "nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista secondo l'ordine progressivo di presentazione" (art. 84, comma primo, periodo primo). Il successivo periodo del comma primo dell'art. 84 stabilisce che l'Ufficio omette di proclamare quei candidati inseriti nella lista, solo se già eletti in collegi uninominali della circoscrizione, ma non già qualora essi siano stati proclamati eletti da altri Uffici circoscrizionali (in quanto vincitori di collegio in altra circoscrizione, ovvero perché eletti nelle liste proporzionali – o nelle graduatorie dei migliori non eletti nei collegi – di altre circoscrizioni). Può dunque accadere che i diversi Uffici circoscrizionali proclamino eletto il

medesimo candidato in diverse circoscrizioni³⁵: tale candidato dovrà poi esercitare l'opzione tra le diverse circoscrizioni in cui è proclamato eletto per la parte di recupero. Ovviamente, qualora sia risultato eletto in un collegio uninominale, non avrà possibilità di opzione tra l'elezione nella circoscrizione in cui è stato proclamato per la quota proporzionale e quella in cui è stato proclamato per il collegio uninominale, perché nella seconda ipotesi sarebbe necessario ricorrere ad elezioni suppletive, mentre nella prima potrà subentrargli il primo dei non eletti (nella lista, ovvero nella graduatoria, ovvero in altra circoscrizione in caso di esaurimento della graduatoria, ai sensi dell'art. 84 della legge elettorale).

Conseguentemente, a seguito di proclamazioni plurime di uno stesso candidato di Forza Italia nelle diverse circoscrizioni, all'Ufficio centrale risultavano vacanti solo sette seggi³⁶. Secondo quanto previsto dall'ultimo periodo del primo comma dell'art. 84 della legge elettorale, cinque di tali seggi venivano assegnati a candidati di Forza Italia in circoscrizioni diverse da quelle originarie³⁷. Tuttavia, assegnati tali cinque seggi, nessuna circoscrizione elettorale presentava altri candidati nelle liste di Forza Italia, né nelle graduatorie dei migliori non eletti collegati a Forza Italia³⁸.

³⁵ Ed infatti, pur essendo state effettuate 630 proclamazioni, i candidati proclamati erano solo 619, evidenziando una carenza di 11 deputati, che avrebbero dovuto essere proclamati dopo l'esercizio delle opzioni da parte dei plurieletti (ad es. A. CECIONI, *A Montecitorio 11 seggi restano vacanti*, in *Agl Gruppo Espresso Quotidiani locali*, 30 maggio 2001, p. 2).

³⁶ Mancavano due candidati in Piemonte, due in Sicilia e uno in Abruzzo, Liguria e Lombardia (*Seggi vacanti, la Cassazione si pronuncia e scioglie il nodo*, in *Il Popolo*, 30 maggio 2001, p. 3).

³⁷ Due seggi erano attribuite nella circoscrizione XV (Lazio 1) e uno ciascuno nelle circoscrizioni XI (Emilia Romagna), XXI (Puglia) e XIV (Marche) (*Seggi vacanti, la Cassazione si pronuncia e scioglie il nodo*, in *Il Popolo*, 30 maggio 2001, p. 3).

³⁸ S'è già rilevato che rispetto ai sessantadue seggi assegnati a Forza Italia, le liste di quel partito, anche integrate delle graduatorie dei migliori candidati nei collegi a sé collegati, contavano quarantanove candidati, con una carenza di tredici. Tuttavia, gli Uffici circoscrizionali procedevano alla proclamazione anche dell'on. Berlusconi in tre diverse circoscrizioni e dell'on. Scajola in due (entrambi risultavano eletti anche in un collegio uninominale inserito in diversa circoscrizione), dell'on. Tremonti in tre e dell'on. Pisanu in due (i quali avrebbero però dovuto esercitare l'opzione per una sola), degli onn. Previti e Russo già eletti nel maggioritario di altra circoscrizione, infine veniva proclamato eletto l'on. Vito, già proclamato per la quota proporzionale della XIII circoscrizione (Umbria), anche per la quota proporzionale della XV (Lazio 1), quale migliore dei non eletti nei collegi (collegio n. 6) collegati con Forza Italia. Si trattava, nel complesso, di undici seggi che sarebbero rimasti vacanti successivamente (tre per Berlusconi, due a testa per Scajola e Tremonti, uno a testa per Pisanu, Previti, Russo e Vito), ma che risultavano formalmente coperti dalle relative 'singole' proclamazioni e che provocavano, al momento, la carenza di soli due seggi (tredici meno undici) evidenziata dall'Ufficio centrale.

Per tali due ultimi seggi, quindi, la Corte di Cassazione faceva applicazione, secondo la decisione testé ricostruita, della disposizione regolamentare. Così i seggi assegnati a Forza Italia passavano da 62 a 60, quelli dei Democratici di sinistra da 31 a 32 e quelli della Margherita da 27 a 28³⁹.

Tuttavia, risultava da subito evidente che, una volta che i candidati plurieletti di Forza Italia avessero esercitato l'opzione⁴⁰, sarebbero emersi 11 nuovi seggi da assegnare secondo la norma regolamentare.

2.4. *Il rinvio della decisione dalla Giunta provvisoria alla Giunta definitiva.*

Una volta terminati i lavori dell'Ufficio centrale nazionale, la questione passava alla Giunta delle elezioni della Camera. Poiché quest'ultima non era ovviamente ancora costituita, doveva intervenire la Giunta provvisoria, ai sensi del secondo comma dell'art. 3 Reg. Camera. Il suo presidente⁴¹, Mario Baccini, Unione di centro, all'indomani della decisione dell'Ufficio centrale nazionale, assicurava alla stampa: "*Decideremo su ricorsi e subentri [...] senza tradire la volontà popolare*"⁴². Ma fin da subito aggiungeva: "*Potremmo anche decidere di non decidere. Possiamo anche andare al congelamento dei seggi vacanti e fare tutta la legislatura con 619 deputati*"⁴³.

³⁹ Il seggio dei Democratici di sinistra era assegnato nella XI circoscrizione (Emilia Romagna), quello della Margherita nella X circoscrizione (Liguria) (*Seggi vacanti, la Cassazione si pronuncia e scioglie il nodo*, in *Il Popolo*, 30 maggio 2001, p. 3).

⁴⁰ Secondo l'art. 85 della legge elettorale per la Camera "*Il deputato eletto in più circoscrizioni deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima [sua] proclamazione, quale circoscrizione prescelga. Mancando l'opzione, si procede al sorteggio*".

⁴¹ Ai sensi del combinato disposto del secondo comma dell'art. 3 e del primo comma dell'art. 1 del Regolamento della Camera, la presidenza della Giunta provvisoria è assunta dal più anziano per elezione tra i vicepresidenti della legislatura precedente.

⁴² Le parole del presidente provvisorio, che sembravano far presagire l'intenzione della maggioranza di 'sovertire' le decisioni dell'Ufficio elettorale, erano fortemente criticate dall'opposizione, "*perché egli ha anticipato le decisioni politiche che dovrebbe assumere la Giunta delle elezioni (non solo quella provvisoria, ma anche quella definitiva) nella sua collegialità*" (Così l'on. Boato, durante la prima seduta della Camera, v. *Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 1 del 30 maggio 2001, res. sten.).

⁴³ A. CECIONI, *A Montecitorio 11 seggi restano vacanti*, in *Agl Gruppo Espresso Quotidiani locali*, 30 maggio 2001, p. 2.

La Giunta provvisoria, composta dai dieci membri della Giunta delle elezioni della precedente legislatura presenti alla prima seduta⁴⁴, doveva venire integrata, così come previsto dal secondo comma dell'art. 3 del Regolamento della Camera, di due nuovi membri sorteggiati. Infatti la prima seduta della Camera si apriva con l'estrazione a sorte di tali due membri (gli onn. Fini, Alleanza nazionale, e Adornato, Forza Italia)⁴⁵ e quindi veniva sospesa per lasciar spazio ai lavori della Giunta provvisoria. Quest'ultima, esauriti gli adempimenti relativi alle sostituzioni dei deputati proclamati nei seggi attribuiti in ragione proporzionale e contestualmente in collegi uninominali e dei deputati proclamati eletti nei seggi attribuiti in ragione proporzionale in più circoscrizioni, in relazione ai seggi di Forza Italia che si sarebbero resi vacanti a seguito delle opzioni, decideva dopo un aspro dibattito "di demandare l'esame della questione alla Giunta delle elezioni definitiva, non essendo in condizione di svolgere la necessaria attività istruttoria"⁴⁶.

2.5. Le posizioni emerse in sede di Giunta delle elezioni.

Nella seduta della Camera del 13 giugno 2001, il Presidente Casini, come di consuetudine su proposta informale dei gruppi, nominava i componenti della Giunta delle elezioni⁴⁷, che si riuniva per la prima volta il 19 giugno 2001, per l'elezione del proprio presidente.

Confermando la prassi⁴⁸, la Giunta eleggeva come proprio presidente un esponente dell'opposizione, Antonello Soro, Margherita; vicepresi-

⁴⁴ Si tratta dell'ex presidente Elio Vito, Forza Italia, dell'ex vicepresidente Baccini, Unione di centro, e degli onn. Sciacca, Democratici di sinistra, Bruno, Forza Italia, Capitelli, Democratici di sinistra, Gazzara, Forza Italia, Oliverio, Democratici di sinistra, Possa, Forza Italia, Rossiello, Democratici di sinistra, Soro, Margherita, Trantino, Alleanza nazionale (v. *Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 1 del 30 maggio 2001, res. sten.).

⁴⁵ V. *Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 1 del 30 maggio 2001, res. sten..

⁴⁶ Il presidente, comunque, avvertiva la Giunta che era stata presentata un'istanza da parte dell'on. Scajola che invitava l'organo a "provvedere alla proclamazione dei deputati sicuramente riferibili al movimento politico Forza Italia che risultano perdenti con la cifra individuale più alta nei collegi uninominali" (*Atti Giunta provvisoria per la verifica dei poteri della Camera*, XIV legisl., seduta del 30 maggio 2001, res. somm.).

⁴⁷ Venivano chiamati a far parte della Giunta delle elezioni i deputati: Adduce, Anedda, Benvenuto, Berruti, Bertolini, Blasi, Bonito, Bruno, Cento, D'Alia, Finocchiaro, Fontana, Franceschini, Gamba, Gazzara, Lucidi, Martinelli, Nespoli, Olivieri, Orsini, Ostillio, Patria, Pecorella, Pepe, Pezzella, Piscitello, Rizzo, Rossiello, Soro e Volontà (v. *Atti Camera*, XIV legisl., seduta del 13 giugno 2001, res. sten.).

denti erano eletti Antonino Gazzara, Forza Italia, e Giuseppe Rossiello, Democratici di sinistra⁴⁹. Il neopresidente Soro proponeva alla Giunta, che concordava, di "prendere atto delle opzioni effettuate dai deputati appartenenti alla lista di Forza Italia eletti in più seggi attribuiti in ragione proporzionale, rinviando alla necessaria attività istruttoria da parte della Giunta stessa la soluzione del problema dell'individuazione dei candidati subentranti"⁵⁰.

Il problema veniva affrontato dal Presidente della Giunta nella seduta del 4 luglio 2001.

Nel merito della questione relativa ai seggi vacanti, la relazione muoveva dalla indicazione dei parametri costituzionali cui la Giunta avrebbe dovuto attenersi nella soluzione del caso: "il rispetto della sovranità popolare esercitata nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione; la tutela della pienezza del quorum dell'Assemblea della Camera; il diritto costituzionale al mandato di ciascun deputato eletto in quanto rappresentante della Nazione".

Nella seduta di Giunta del 17 luglio 2001, veniva sentito il Presidente dell'Ufficio elettorale nazionale, dott. Sciuto, che, pur ribadendo le ragioni che avevano indotto l'Ufficio a dare applicazione alla disposizione regolamentare, avanzava l'opinione secondo cui "Soltanto la Giunta delle elezioni e l'Assemblea, in ragione della loro collocazione costituzionale, possono conoscere della eventuale illegittimità della disposizione di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994"⁵¹.

⁴⁸ In realtà, la stampa (v. *Montecitorio, pronta la Giunta che deciderà sui seggi vacanti*, in *Gazzetta del Mezzogiorno*, 14 giugno 2001, p. 2) dà conto di una qualche incertezza della maggioranza, alcuni esponenti della quale avrebbero preferito eleggere il presidente tra le proprie file. In particolare, a sostegno dell'ipotesi veniva richiamato il caso dell'elezione del sen. Preioni a presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato nella XII legislatura. Egli, leghista, era stato eletto dalla maggioranza di centrodestra nella XII legislatura, ma era rimasto alla presidenza della Giunta anche dopo che la Lega aveva tolto la fiducia al governo Berlusconi, per entrare nella maggioranza di centrosinistra a favore del governo Dini. Il Presidente Preioni, quindi, era stato presidente di maggioranza tanto con il centrodestra quanto con il centrosinistra (*Montecitorio, pronta la giunta che deciderà sui seggi vacanti*, in *Gazzetta del Mezzogiorno*, 14 giugno 2001, p. 2).

⁴⁹ V. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 19 giugno 2001, res. somm..

⁵⁰ V. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 19 giugno 2001, res. somm..

⁵¹ V. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 17 luglio 2001, res. somm..L'audizione era stata autorizzata dal Presidente della Camera, in quanto rientrante tra le procedure di informazione, consentite alla Giunta ex art. 7 del proprio Regolamento. Il Presiden-

In Giunta, il centrosinistra ribadiva la propria richiesta di applicare la norma del regolamento attuativo della legge elettorale, del quale veniva difesa la legittimità, e contestava la possibilità di ricorrere ad un collegamento diverso da quello previsto dall'art.18 della legge elettorale della Camera tra le liste di Forza Italia e i candidati nei collegi uninominali.

Il centrodestra, viceversa, contestava l'applicabilità della disposizione regolamentare in quanto illegittima, perché in violazione della riserva di legge assoluta in materia elettorale⁵² e comunque perché in contrasto con i principi di democrazia e sovranità popolare. Per il centrodestra, quindi, occorre trovare un diverso criterio di collegamento tra candidati nell'uninomiale e liste di Forza Italia per la quota di recupero, secondo i principi di necessaria copertura del *plenum* della Camera e di rispetto della sovranità popolare e dei principi della democrazia rappresentativa.

2.6. Il tentativo di mediazione del Presidente della Giunta.

Di fronte all'*impasse* in cui la Giunta si trovava, confrontandosi due tesi diametralmente opposte, il presidente Soro ipotizzava una soluzione di mediazione, che, magari con qualche diversa sfumatura, era già circolata sulla stampa, immediatamente dopo il voto, sulla base di un'idea di Massimo Teodori. Secondo quest'ultimo, il problema si sarebbe risolto facendo dimettere i deputati di Forza Italia eletti nei collegi maggioritari ed anche nelle liste proporzionali, in modo da proclamarli eletti nella par-

te della Camera Casini precisava inoltre i criteri cui avrebbe dovuto informarsi l'audizione: "dovrà mantenere un carattere preliminare, strumentale e distinto rispetto alla complessiva attività di verifica dei poteri, senza riferimento ai singoli procedimenti; non dovranno ammettersi contestazioni o imputazioni di responsabilità; non dovranno essere in alcun modo formalizzate conclusioni, avendo la procedura il solo scopo di consentire ai membri della Giunta l'acquisizione di elementi interpretativi, la cui valutazione resterà affidata al libero convincimento di ognuno di loro" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 17 luglio 2001, res. somm.). Le istruzioni ricalcavano molto fedelmente (salvo per la precisazione pleonastica secondo cui l'audizione avrebbe dovuto riguardare "solo questioni di diritto") quelle date dal Presidente della Camera Violante all'inizio della XIII legislatura, quando un problema di interpretazione della legge elettorale aveva già suggerito l'audizione del Presidente dell'Ufficio centrale nazionale (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIII legisl., seduta del 16 ottobre 1996, res. somm.).

⁵² Del tutto concorde sul punto la posizione del centrodestra. Oltre agli interventi di seguito citati, in questo senso, v. anche quelli dell'on. Berruti, Forza Italia (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.).

te di recupero e lasciare vacanti i seggi relativi all'uninomiale, che sarebbero poi stati ricoperti dai vincitori delle conseguenti suppletive⁵³.

A una simile proposta si era da subito dichiarato contrario il professor Barbera, che così l'aveva commentata: "Non funziona. La legge dice che se un candidato è eletto sia nell'uninomiale sia nel proporzionale, automaticamente ottiene il seggio conquistato nel collegio. Se si dimette per questo e non ottiene quello proporzionale"⁵⁴.

L'ipotesi sopra descritta non era lasciata cadere dal Presidente Soro, che nella sua prima relazione ricostruiva così la disciplina delle possibili opzioni:

"la legge elettorale (il testo unico n. 361 del 1957) disciplina espressamente due situazioni:

l'elezione di un candidato sia in un collegio uninominale sia per la quota proporzionale nella circoscrizione che ricomprende quel collegio. In tal caso l'Ufficio elettorale circoscrizionale proclama eletto il candidato una sola volta nel collegio uninominale, procedendo direttamente a proclamare per la quota proporzionale il candidato seguente nella lista (articolo 84 del citato testo unico);

l'elezione di un candidato in più circoscrizioni per la quota proporzionale. In tal caso il candidato è proclamato più volte e gli è concesso un termine di otto giorni dall'ultima proclamazione per optare per la circoscrizione di preferenza (articolo 85 del citato testo unico).

La legge invece non disciplina espressamente il caso in cui un candidato sia eletto in un collegio uninominale nonché per la quota proporzionale in una circoscrizione che non ricomprende quel collegio.

⁵³ Cfr. anche la proposta di C. DELL'ACQUA, *Il premio di minoranza*, in *Il Mattino*, 18 maggio 2001, p. 1, parzialmente diversa, in quanto evocava la possibilità di assegnare tutti i seggi con elezioni suppletive. Questa ipotesi però si colloca fuori dalla legge, che prevede si proceda ad elezioni suppletive solo nei casi in cui resti vacante un seggio da assegnarsi nell'uninomiale (art. 86 legge elettorale della Camera). Infatti lo stesso autore affermava: "Ci sarebbe una terza soluzione, quella delle suppletive, al momento però normativamente predeterminate".

⁵⁴ SLBU., "Stanno pagando la troppa furbizia", in *la Repubblica*, 17 maggio 2001, p. 7. Tuttavia, già la Giunta delle elezioni provvisoria aveva mostrato di non voler escludere la possibilità di accedere alla soluzione testé descritta. Pertanto essa rimetteva alla Giunta definitiva "la valutazione [...] per i candidati di Forza Italia...] della possibilità di esercizio dell'opzione tra elezione nel collegio uninominale ed elezione nella quota proporzionale" (Atti Giunta provvisoria per la verifica dei poteri della Camera, XIV legisl., seduta del 30 maggio 2001, res. somm.). In questo modo, la Giunta provvisoria aveva lasciato aperta la possibilità di far optare per il seggio 'proporzionale' i candidati eletti sia nel collegio sia per la parte di recupero, in modo da procedere a suppletive per la copertura dei seggi uninominali conseguentemente lasciati liberi.

Per questa eventualità dispone l'articolo 3, comma 1, del regolamento della Camera, il quale prevede che il Presidente provvisorio della Camera procede direttamente a proclamare i candidati che seguono nella lista proporzionale il candidato già proclamato in sede uninominale, senza che occorra alcuna opzione da parte dell'interessato.

Tale disposizione - il cui testo risulta dalla modifica approvata dall'Assemblea il 6 ottobre 1998 - recepisce la prassi delle legislature XII e XIII e si basa sui seguenti elementi interpretativi:

L'articolo 84 del citato testo unico n. 361 del 1957 esclude che - come si è già rilevato - chi sia eletto in sede uninominale e in sede proporzionale nella medesima circoscrizione possa esercitare un'opzione;

L'articolo 85 del citato testo unico prevede l'opzione per il "deputato eletto in più circoscrizioni"; è da valutare se tale espressione possa riferirsi anche alla contestuale elezione in un collegio uninominale (di una determinata circoscrizione) e in una o più circoscrizioni per la quota proporzionale;

ai sensi dell'articolo 86 del testo unico, in caso di vacanza di un seggio attribuito in ragione proporzionale, si dà luogo all'immediata sostituzione, mentre la vacanza di un seggio attribuito in sede uninominale richiede necessariamente lo svolgimento dell'elezione suppletiva (cfr. anche articolo 17-bis, comma 3, del regolamento della Camera e articolo 18 del regolamento della Giunta)⁵⁵.

E, di nuovo, nella seduta del 25 luglio il Presidente richiamava l'esigenza di "valutare la possibilità di esercizio dell'opzione tra elezione nel collegio uninominale ed elezione nella quota proporzionale", pur ammettendo che "nella prassi precedente era escluso"⁵⁶.

La proposta di mediazione veniva formulata dal presidente della Giunta in data 10 ottobre 2001, non dopo aver sottolineato che, a suo modo di

⁵⁵ V. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 4 luglio 2001, res. somm..

⁵⁶ V. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.. Inoltre si noti che quando la Giunta, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento speciale, dovette procedere alla sostituzione dell'on. Lo Porto, eletto quale primo della lista di Alleanza Nazionale nella XXIV circoscrizione (Sicilia 1) e cessato dal mandato il 31 luglio 2001, per proclamare il subentrante, "a titolo cautelativo" acquisiva una dichiarazione preventiva di rinuncia alla proclamazione da parte dell'on. Bono. Questi, infatti, già deputato eletto nel collegio uninominale n. 18 della XXV circoscrizione (Sicilia 2), era altresì candidato nella lista di Alleanza nazionale in posizione immediatamente successiva a quella del deputato decaduto. Se la Giunta, infatti, avesse deciso di accedere all'ipotesi di consentire l'opzione tra l'elezione in due diverse circoscrizioni anche ai deputati eletti nel maggioritario, avrebbe dovuto proclamare eletto, in sostituzione dell'on. Lo Porto,

vedere, la soluzione più lineare del caso sarebbe stata quella dell'applicazione della illustrata disposizione regolamentare.

Tuttavia, il Presidente Soro faceva nuovamente rilevare che la legge elettorale della Camera "non parrebbe disciplinare esplicitamente il caso in cui un candidato sia eletto in un collegio uninominale nonché, per la quota proporzionale, in una circoscrizione che non ricomprende quel collegio". In particolare, nonostante l'art. 3 del regolamento della Camera preveda la proclamazione dei subentranti ai candidati eletti in collegi inseriti in diversa circoscrizione e nonostante la prassi della XII e XIII legislatura fosse univoca in questo senso, egli metteva in evidenza che l'opzione non era esclusa espressamente dalla legge elettorale e quindi proponeva alla Giunta "di consentire l'esercizio dell'opzione per la proclamazione nella quota proporzionale ai quattro deputati plurieletti di Forza Italia che sono stati proclamati anche in sede uninominale. L'eventuale vacanza di uno o più seggi attribuiti nei collegi uninominali darebbe luogo ad elezioni suppletive nei medesimi collegi, ai sensi dell'articolo 86, comma 1, del testo unico n. 361 del 1957. I restanti seggi attualmente non assegnati verrebbero attribuiti, in applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, alle altre liste ammesse al riparto proporzionale dei seggi; nell'ipotesi massima (elezioni suppletive in 4 collegi e 7 seggi residui da coprire) le proporzioni sarebbero le seguenti: 2 seggi alla lista Democratici di sinistra, 2 alla lista La Margherita, 2 alla lista Alleanza nazionale, 1 alla lista Rifondazione comunista".

Infine, l'on. Soro, "Per vacanze di seggi della lista Forza Italia che dovessero intervenire nel corso della legislatura", riteneva "forse opportuno definire un'apposita disposizione legislativa a carattere transitorio"⁵⁷.

l'on. Bono, proprio per consentirgli l'opzione. Acquisita, invece, tale dichiarazione di rinuncia preventiva, la Giunta poteva proclamare eletto il candidato Cannella, in terza posizione nella lista di Alleanza Nazionale nella XXIV circoscrizione, "rimanendo del tutto impregiudicata la decisione che la Giunta" avrebbe potuto "adottare in merito alla possibilità di opzione in caso di contestuale proclamazione in un collegio uninominale in una determinata circoscrizione e nella quota proporzionale in altra circoscrizione". In questo modo, la Giunta evitava un precedente, che si sarebbe posto in contrasto con l'ipotesi accennata di consentire l'opzione anche ai candidati eletti nel maggioritario (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 1° agosto 2001, res. somm.).

⁵⁷ *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm..

2.7. L'insostenibilità giuridica della proposta di mediazione.

L'ipotesi di mediazione sottoposta alla Giunta dal Presidente aveva lo scopo politicamente apprezzabile di raggiungere un compromesso tra lo schieramento di centrodestra e quello di centrosinistra. Essa tuttavia, da un punto di vista strettamente giuridico, si manifesta come un debole tentativo di dare una copertura legale ad una soluzione in cui il compromesso auspicato sarebbe stato raggiunto semplicemente dividendo più o meno a metà i seggi contesi dalle due coalizioni: cinque seggi al centrosinistra e sei al centrodestra⁵⁸.

La proposta si fonda sull'assunto che la legge elettorale non obblighi il deputato, eletto in un collegio uninominale di una circoscrizione diversa rispetto a quella per la cui parte di recupero è ugualmente risultato eletto, ad optare a favore della proclamazione per il seggio maggioritario.

In effetti, il testo dell'art. 85 legge elettorale si limita a stabilire che "Il deputato eletto in più circoscrizioni deve dichiarare alla presidenza della Camera [...] quale circoscrizione prescelga", senza distinguere tra deputati eletti in collegi uninominali o per la parte proporzionale. Da qui l'idea che l'opzione possa essere esercitata anche dal deputato eletto in un collegio uninominale.

L'art. 3, comma primo, del Regolamento della Camera, per la verità, stabilisce che "il Presidente proclama eletti deputati i candidati che subentrano a candidati eletti per la quota proporzionale già eletti in collegi uninominali"⁵⁹. Ciò significa che, quando il Presidente della Camera

⁵⁸ I quattro seggi da disputarsi in suppletive sarebbero infatti stati facilmente vinti dal centrodestra. Si trattava infatti dei collegi "sicuri" n. 1 di Milano nella III circoscrizione-Lombardia 1 (dove l'on. Berlusconi aveva vinto con più di diciassette punti percentuali di scarto); n. 22 di Roma nella XV circoscrizione-Lazio 1 (dove l'on. Previti aveva vinto con più di sei punti di scarto); n. 18 di Nola nella XIX circoscrizione-Campania 1 (dove l'on. Paolo Russo aveva vinto con più di diciassette punti di scarto); n. 2 di Imperia nella X circoscrizione-Liguria (dove l'on. Scajola aveva vinto con più di venti punti di scarto).

⁵⁹ La disposizione si riferisce, indubitabilmente, ai candidati eletti per la quota proporzionale in una circoscrizione diversa da quella in cui è inserito il collegio uninominale di elezione, giacché non può darsi il caso di deputati proclamati eletti per un collegio e nella quota proporzionale della stessa circoscrizione. Infatti l'art. 84, comma primo, della legge elettorale stabilisce che l'Ufficio centrale circoscrizione nel proclamare "eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto [nella circoscrizione], i candidati compresi nella lista secondo l'ordine progressivo di presentazione", "salta" i candidati già proclamati eletti "ai sensi dell'art. 77, comma 1, numero 1)", ovvero quelli che lo stesso Ufficio ha già proclamato eletti nei collegi uninominali, naturalmente limitatamente alla propria circoscrizione, poiché ogni Ufficio centrale circoscrizionale svolge operazioni limitate alla circoscrizione cui si riferisce.

deve procedere alle proclamazioni durante la prima seduta di ogni legislatura, non può trovarsi di fronte al problema di un deputato plurieletto nella stessa circoscrizione, ma solo in circoscrizioni diverse. La disposizione del Regolamento della Camera sembrerebbe non lasciare spazio a molti dubbi interpretativi, come rilevato dal presidente Soro, essendo rivolta proprio a disciplinare l'ipotesi di un candidato proclamato eletto in una circoscrizione nella quota di recupero e contestualmente in altra per un collegio uninominale. La disposizione stabilisce che venga proclamato eletto, per il seggio della quota di recupero, il candidato immediatamente successivo nella lista o nella graduatoria a quello che è stato proclamato eletto anche nel collegio uninominale, prescindendo da qualsiasi possibilità di opzione per quest'ultimo.

Non si può, tra l'altro, obiettare che la norma regolamentare sia inefficace, in quanto interviene in una materia non assegnata dalla Costituzione alla competenza regolamentare. Infatti, per lo più, la dottrina ha sottolineato che il criterio di competenza⁶⁰ che regola il rapporto legge-regolamento deve essere inteso elasticamente⁶¹, fino ad includere una "funzione integrativa attuativa della legge", come – sottolinea esplicitamente D'Andrea – "a proposito della legislazione elettorale"⁶².

Peraltro, la disposizione regolamentare non fa altro che recepire una norma che sarebbe direttamente desumibile anche dalla legge elettorale. Ciò da un canto conferma il carattere integrativo della disposizione regolamentare, dall'altro sminuisce la rilevanza della questione relativa all'efficacia dell'art. 3 del Regolamento. Infatti, anche in assenza di tale disposizione, la norma da applicare sarebbe la medesima, in quanto ricavabile *de plano* dalla legge elettorale.

In effetti, l'art. 84 della legge elettorale della Camera si limita a considerare il caso del deputato plurieletto nella medesima circoscrizione. La ragione tecnica di questa scelta legislativa è tuttavia semplice: si tratta di una disposizione rivolta agli Uffici elettorali circoscrizionali, ai quali è assegnato il compito di procedere alle proclamazioni degli eletti. Ma poiché

⁶⁰ Che sia il criterio di competenza a regolare il rapporto tra le due fonti è dato ormai assodato: cfr. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino 2002, p. 74, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, I, VI ediz. aggiornata da F. CRISAFULLI, Padova 1993, p. 160.

⁶¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna 1991, p. 31, parla di "mutuo soccorso" dei regolamenti nei confronti della legge, con riferimento alle disposizioni regolamentari integrative od attuative di alcune importanti leggi.

⁶² A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Brescia 2000, p. 81.

tali Uffici sono in possesso dei soli dati relativi ai candidati della circoscrizione cui si riferiscono, il legislatore non poteva disporre che gli stessi, nell'effettuare le proclamazioni per i seggi relativi alla parte proporzionale, omettessero di proclamare i candidati eletti in circoscrizioni diverse dalla propria.

Ma la *ratio* dell'art. 84 è chiara: evitare, quando possibile, che si debba procedere a elezioni suppletive, peraltro nell'immediatezza delle elezioni politiche generali, col rischio di introdurre un curioso 'secondo turno' in un numero anche consistente di collegi. Poiché la stessa esigenza – evitare elezioni suppletive – si manifesta anche per i deputati plurieletti in un collegio e nella parte proporzionale di altra circoscrizione, senza che la circostanza che il candidato sia eletto in diverse circoscrizioni aggiunga nulla, si deve necessariamente applicare per analogia la stessa disposizione⁶³, escludendo esista una possibilità di opzione per il candidato che sia eletto in un collegio uninominale.

Lo stesso art. 85 della legge elettorale della Camera, che prevede la possibilità di opzione per *"Il deputato eletto in più circoscrizioni"*, sembra in realtà riferirsi esclusivamente al candidato plurieletto in più circoscrizioni per la parte proporzionale. Esso, infatti, stabilisce che, qualora l'opzione non venga effettuata entro il termine prescritto, *"si procede al sorteggio"*: se l'art. 85 avesse voluto riferirsi anche al candidato eletto in altra circoscrizione ma in un collegio uninominale, avrebbe evidentemente imposto che in caso di mancata opzione si intendesse scelta la proclamazione per il collegio, onde evitare elezioni suppletive, almeno in assenza di un'esplicita opzione del deputato a favore della parte proporzionale.

Che l'interpretazione degli artt. 84 e 85 non possa essere che questa è poi dimostrato anche da ciò, che prima della proposta di mediazione, nessuno mai aveva sollevato dubbi circa la disposizione di cui all'art. 3 del Regolamento, di contenuto identico, e dalla prassi della XII e XIII legislatura che univocamente aveva escluso la possibilità ora prospettata⁶⁴.

L'ipotesi di mediazione, comunque, non trovava il consenso della maggioranza di centrodestra. Infatti, nella seduta del 14 novembre 2001, l'on. Fontana, Forza Italia, faceva notare che *"nessun articolo della legge elettorale sembra offrire espressamente la possibilità di opzione al can-*

⁶³ Ma forse sarebbe sufficiente un'interpretazione estensiva.

⁶⁴ Definisce la proposta di mediazione del presidente *"un compromesso contra legem"* G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 624.

didato eletto contemporaneamente sia in un collegio uninominale, sia nella parte proporzionale di una circoscrizione diversa da quella in cui è situato il collegio vinto" e che *"L'interpretazione estensiva dell'articolo 85 della legge elettorale potrebbe essere vista come una forzatura, in quanto il riferimento alla possibilità di opzione è stato finora ritenuto valido per il candidato eletto in più circoscrizioni nella parte proporzionale, e non per il candidato eletto in un collegio uninominale e contemporaneamente nella parte proporzionale"*. Egli inoltre aggiungeva che *"pur ammettendo l'interpretazione estensiva dell'articolo 85 [...] si entrerebbe in questo caso in un ambito estremamente soggettivo. Se nessuno dei 4 optasse per la proclamazione nella lista proporzionale, ci si troverebbe [...] a dover applicare l'articolo 11 del regolamento di attuazione della legge elettorale per tutti gli 11 seggi, senza aver fatto un solo passo in avanti rispetto alla presente situazione"*. Quindi, rispetto alla proposta del Presidente, ribadiva *"a nome della Casa delle libertà, tutte le perplessità che ne impediscono l'accoglimento"*⁶⁵. Una volta acclarato che la proposta di mediazione era sgradita alla maggioranza, ancorché vista con favore dal centrosinistra⁶⁶, essa veniva lasciata cadere, senza che nemmeno fosse stata messa al voto.

2.8. La ricerca di un criterio di collegamento alternativo a quello della duplice dichiarazione.

Una volta bocciato il tentativo di mediazione avanzato dal Presidente Soro, il centrosinistra pretendeva dalla maggioranza che presentasse una diversa ipotesi per l'attribuzione dei seggi non ancora assegnati.

La proposta giungeva nella seduta del 28 novembre 2001, per bocca dell'on. Gazzara (Forza Italia)⁶⁷. Esclusa per le ragioni più volte esposte l'applicabilità dell'art. 11 del Regolamento, essa muoveva dalla considerazione che *"Il principio [...] del massimo rispetto della volontà dell'elettore [...] impone [...] che il seggio vada assegnato a soggetti che siano collegati, attraverso riferimenti formalmente rilevabili all'interno del*

⁶⁵ V. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.; identica anche la posizione dell'on. Martinelli (Lega).

⁶⁶ In questo senso, v. la posizione dell'on. Piscitello (Margherita), che giudica la proposta del presidente *"l'unica soluzione plausibile"* (v. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.).

⁶⁷ V. *Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIII legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm..

procedimento elettorale, alla lista che pur non risulta in grado di ricoprire tutti i seggi ad essa spettanti". Secondo l'on. Gazzara, nel caso che "una lista non abbia più candidati formalmente ad essa collegabili, occorre verificare se, all'interno del procedimento elettorale, esistano atti che permettano di dedurre il collegamento della lista che non dispone più di candidati eleggibili ai sensi dell'articolo 84 del testo unico, ad altre liste e raggruppamenti e ciò al fine di evitare la palese distorsione della volontà popolare che altrimenti si verificherebbe". Tale atto del procedimento elettorale veniva reperito nella "unicità di contrassegno dei candidati nei collegi uninominali e" nella "identità di indicazione del Presidente del Consiglio" nel simbolo elettorale della Casa delle Libertà. Se poi si aggiungeva che "È noto che nel sistema maggioritario sotto il simbolo "Casa delle Libertà" [...], risultano raggruppati i candidati di uno degli schieramenti concorrenti, del quale fa parte Forza Italia", poteva ritenersi conclusa con successo – secondo l'esponente di Forza Italia – la ricerca di "un atto, rilevante nel procedimento elettorale, che collega la lista (Forza Italia) [...] ad altri raggruppamenti presenti nella distribuzione maggioritaria e nella distribuzione proporzionale dei seggi". Conclusivamente, si poteva procedere all'"attribuzione dei seggi [vacanti] a candidati della Casa delle Libertà-Berlusconi Presidente". Dava man forte a questa tesi l'on. D'Alia, Unione di centro, il quale sosteneva la possibilità di ricavare il concetto di 'coalizione' dall'articolo 14, primo comma, della legge elettorale, dove prevede che "I partiti o gruppi politici organizzati, che intendono presentare candidature nei collegi uninominali o liste di candidati, debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno [...]. All'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato". Secondo l'on. D'Alia dalla disposizione poteva ricavarsi il fondamento legale della coalizione. Infatti, proseguiva, "il concetto di gruppo politico organizzato è certamente più ampio del concetto di partito politico", tale da ricomprendere "un'associazione di cittadini che si riunisce per partecipare solo alla competizione elettorale", ma anche una "aggregazione di più partiti politici che si coalizzano per esprimere unici candidati nei collegi uninominali"⁶⁸.

⁶⁸ Invero il ricorso alla figura dei 'gruppi politici organizzati' risponde alla diversa esigenza che "le leggi elettorali non conferiscano ai partiti il monopolio della organizzazione elettorale" (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna 1991, p. 27), in conformità alla non esclusività del 'concorso' dei partiti alla vita politica nazionale, sancita dall'art. 49 Cost. (v. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano 1982, vol. XXXII, p. 88 ss., e relative indicazioni bibliografiche).

Una volta costruito un sistema di collegamento alla lista di Forza Italia dei candidati nell'uninomiale collegati alle altre liste della 'coalizione', sembrava all'on. Gazzara "ragionevole e rispettoso dei principi sopra enucleati la compilazione, per ogni circoscrizione della Camera dei deputati, di una lista delle migliori cifre individuali dei candidati presentatisi sotto il simbolo della Casa delle Libertà e perdenti nei collegi uninominali e che, da questa lista, vengano tratti i candidati necessari per ricoprire i posti da attribuire"⁶⁹. Addirittura l'on. Gazzara spingeva la Giunta a "verificare la possibilità di individuare all'interno di queste liste i candidati riferibili a Forza Italia a mezzo di una certificazione del rapporto legale del movimento politico"⁷⁰.

Se si comprende esattamente la portata della proposta, essa suggerisce di aggiungere, in ogni circoscrizione, alla lista presentata per concorrere all'assegnazione dei seggi proporzionali e alla graduatoria dei migliori perdenti, un'ulteriore lista di candidati della coalizione non eletti nei collegi, né collegati alla lista carente di candidati ma ad altre liste 'alleate'⁷¹. Tali devono essere considerate le liste collegate a candidati presentatisi nei collegi uninominali sotto lo stesso simbolo dei candidati collegati alla lista sprovvista del numero sufficiente di candidati da eleggere per la parte proporzionale. Ed in effetti l'on. D'Alia esplicitamente chiedeva che "nelle circoscrizioni elettorali nelle quali alla lista Forza Italia spettano più posti di quanti sono i suoi candidati" fossero "proclamati eletti, sino alla concorrenza del numero dei seggi da coprire, i candidati dei

⁶⁹ Contrario alla proposta del centrodestra si dichiarava anche un esponente di Alleanza nazionale, l'on. Gianfranco Anedda.

⁷⁰ A questo proposito, v. M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. Parl.*, 3, 2001, p. 643, dove sostiene che con questo sistema si finirebbe con l'"ammettere però che la dichiarazione di collegamento in origine era falsa, o comunque non veritiera: è impossibile pertanto trarne effetti favorevoli per chi a suo tempo l'aveva pronunciata, giacché lo vieta il principio secondo cui nemo auditur turpitudinem suam allegans". Nello schema che ho adottato, in realtà, l'argomento non può essere enfatizzato, per la ragione che il formalismo che presiede all'istituto del collegamento mi sembra possa escludere il dovere del candidato di collegarsi alla lista del partito cui appartiene.

⁷¹ Tuttavia, nella seduta del 14 novembre l'on. Gazzara aveva fatto riferimento ad un diverso criterio, di difficile comprensione, secondo cui si sarebbe potuto "procedere ad assegnare alle circoscrizioni, in base alla tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica 9 marzo 2001, i sette deputati mancanti, rispettando così il principio della rappresentatività degli elettori, e attribuire gli altri quattro mancanti ai candidati dei partiti della Casa delle libertà risultati migliori secondi" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.).

collegi uninominali appartenenti alla "Casa delle Libertà-Berlusconi Presidente" che non sono stati già proclamati eletti".

Secondo altri esponenti della maggioranza, con una tesi che sarebbe stata chiarita durante il dibattito in Aula del 15 luglio 2002⁷², "*Le vie per giungere alla soluzione*" sarebbero state "*due: applicare le cifre elettorali individuali su base circoscrizionale o applicarle su base nazionale*". In questa seconda ipotesi, si sarebbe proceduto a stilare "*una graduatoria unica nazionale fra le cifre elettorali di tutti i candidati non eletti della Casa delle libertà*", cui attingere per coprire i seggi 'vacanti', "*secondo l'ordine decrescente della graduatoria stessa*"⁷³.

2.9. L'incompatibilità con le disposizioni della legge elettorale di ogni altra ipotesi di collegamento.

La prima ragione che mi induce a ritenere incompatibile con la legge elettorale vigente la proposta avanzata da qualche esponente di Forza Italia, per risolvere il problema della carenza di candidature nelle liste del partito, è che tale proposta non è in grado, a mio avviso, di pervenire all'individuazione dei candidati da proclamare, sia che si adotti l'ipotesi delle graduatorie a livello circoscrizionale, sia che si opti per quella della graduatoria unica nazionale.

Nel primo caso, la proposta di Forza Italia si pone in netto contrasto con l'art. 84, comma primo, della legge elettorale, laddove si prevede esplicitamente che, una volta esaurita anche la graduatoria circoscrizionale, l'Ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all'Ufficio

⁷² V. oltre, § 2.10..

⁷³ V. *Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.. Il proponente, l'on. Martinelli, Lega nord, aggiungeva: "*Questa seconda via appare la più coerente con il sistema, posto che per ogni candidato, ovunque egli si sia presentato, la cifra elettorale individuale - cioè, il suo rapporto di gradimento con gli elettori - è calcolata in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, attraverso la formula sopra ricordata [...]. Infatti, se si calcolassero le cifre elettorali dei migliori perdenti su base circoscrizionale, potrebbe accadere, ad esempio, che un candidato della circoscrizione Liguria sia proclamato eletto pur avendo una cifra elettorale inferiore a quella del suo collega della circoscrizione Calabria. Il che significa vanificazione della graduatoria e delle cifre elettorali individuali che pure costituiscono il metro indiscutibile del rapporto di fiducia fra elettore e candidato. Tale risultato sarebbe non solo in contrasto con il principio di proporzionalità, che è alla base del sistema disegnato dalla legge elettorale (a parità di voti, parità di seggi), ma sarebbe addirittura lesivo del principio costituzionale dell'uguaglianza del voto, fissato dall'articolo 48 della Costituzione*".

centrale nazionale, il quale assegna il seggio in diversa circoscrizione. Il ricorso all'ulteriore lista di candidati 'di coalizione' comporterebbe, quindi, la disapplicazione di tale disposizione della legge elettorale (rendendo l'ipotesi formulata non percorribile), perché risolve in sede circoscrizionale quanto la legge elettorale vuole venga risolto a livello nazionale. Inoltre, applicando il criterio proposto, si finisce per mettere in discussione non solo gli undici seggi 'vacanti'⁷⁴ e i due assegnati dall'Ufficio centrale a Democratici di sinistra e Margherita, ma anche le cinque proclamazioni effettuate dall'Ufficio centrale nazionale di candidati di Forza Italia in circoscrizioni diverse da quelle cui il seggio era stato originariamente assegnato. Tali cinque seggi, infatti avrebbero dovuto essere assegnati, secondo la proposta criticata, nelle circoscrizioni originarie, con la conseguenza dell'impossibilità di convalida di quegli eletti ed il rischio per Forza Italia di perdere ulteriori seggi (ancorché a vantaggio di liste 'alleate').

Nel caso invece della graduatoria nazionale, si sarebbe potuto forse configurare un problema ancora più grave, perché l'adozione di un simile criterio avrebbe probabilmente comportato la violazione dell'art. 56, u.c. Cost., il quale dispone che i seggi della Camera debbono essere distribuiti tra le circoscrizioni sulla base della rispettiva consistenza demografica. La proposta della graduatoria nazionale, invece, implica che i seggi persi dalle circoscrizioni in cui la lista di Forza Italia era carente di candidature, sarebbero stati recuperati in altre, con l'effetto che, nella circoscrizione in cui Forza Italia era carente di candidati, sarebbe stato assegnato un numero di seggi inferiore alla previsione costituzionale, mentre nelle circoscrizioni con i candidati con le più alte cifre individuali, sarebbe risultato eletto un numero di deputati superiore⁷⁵. In ogni caso, il crite-

⁷⁴ Che nel frattempo erano diventati dodici, a seguito della morte dell'on. Colletti e che sarebbero aumentati di un'ulteriore unità con l'elezione a Presidente del Molise dell'on. Jorio (che incorreva così in una causa di incompatibilità), mentre restava senza soluzione il problema dell'ineleggibilità dell'on. Frigerio, condannato in via definitiva all'interdizione ai pubblici uffici (v. *retro*, § 2.1.).

⁷⁵ Si tratta dello stesso vizio che è stato ipotizzato anche con riferimento all'art. 83 della legge elettorale della Camera (v. *retro*, § 2.1 nt. 8). In quel caso, però, il vizio di illegittimità poteva essere considerato in termini dubitativi, dal momento che l'alterazione provocata dall'art. 83 della legge elettorale nella distribuzione costituzionalmente prevista dei seggi tra le circoscrizioni è molto modesto. Infatti, i seggi persi da una lista vengono recuperati nelle circoscrizioni 'ricche', secondo l'ordine dei migliori resti non utilizzati dalla lista, con la conseguenza che ciascuna di tali circoscrizioni 'ricche' potrà assegnare al massimo un seggio in più rispetto al numero costituzional-

rio suggerito si sarebbe posto in contrasto con la legge elettorale, la quale all'art. 83 prevede invece che il riparto 'costituzionale' tra le circoscrizioni dei seggi sia, nel limite del possibile, fatto salvo⁷⁶.

L'impossibilità di applicare in concreto il sistema descritto dall'on. Gazzara, d'altro canto, risultava lampante, se solo si considera, da un lato, che la proposta non era corredata da alcuna lista di candidati da proclamare e, dall'altro, che sulla stampa, in base al criterio ipotizzato da Forza Italia, cominciava a comparire un florilegio di liste di candidati proclamabili⁷⁷.

Mi pare però che in generale possa escludersi la compatibilità con la legge elettorale di ogni altro criterio di collegamento diverso da quello della duplice dichiarazione di cui all'art. 18 della legge elettorale. La ricostruzione dei meccanismi di scorporo, che ho illustrato (§ 1.3.), ha messo in luce che il legislatore ha creato un sistema elettorale complesso, in cui la parte maggioritaria e quella proporzionale sono prive di autonomia, entrambe concorrendo al risultato perseguito di ottenere gli effetti dei sistemi maggioritari, temperandone gli eccessi. Tale effetto riequilibratore può essere raggiunto proprio attraverso il sistema dello scorporo, che lega indissolubilmente le due diverse quote di assegnazione dei seggi. Alla Camera, stante la scelta legislativa di far concorrere per la quota di recupero autonome liste (e non già i gruppi di candidati che concorrono nei collegi uninominali come al Senato), l'operatività dello scorporo viene assicurata attraverso il formale collegamento (mediante la duplice dichia-

mente previsto. Nell'ipotesi della graduatoria nazionale, invece, nessun meccanismo è previsto per escludere che tutti i seggi 'vacanti' siano recuperati nella medesima circoscrizione. Essa, quindi, pur proponendo un criterio residuale, rischia di alterare in maniera assai significativa la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni che l'art. 56 Cost. impone, rivelandosi, a mio avviso, in radicale contrasto col precetto costituzionale.

⁷⁶ In effetti, il contrasto della proposta con la disposizione di cui all'art. 83 della legge elettorale doveva essere percepito anche dal proponente, dal momento che l'on. Martinelli sosteneva esplicitamente che il criterio suggerito avrebbe consentito l'assegnazione dei seggi "senza dover ricorrere alla macchinosa procedura di cui all'articolo 83 della legge elettorale" (Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.).

⁷⁷ Sulla base di quel criterio, infatti, venivano stilate le più diverse liste di candidati da proclamare. In questo senso, v. R. CAPONE, *Seggi vacanti: ecco i nomi di chi spera nel ripescaggio*, in *Opinione della Libertà*, 28 novembre 2001, p. 1, che, muovendo dalla proposta formulata dagli esponenti del centrodestra, ipotizza sei diverse liste di candidati da proclamare: ipotesi "recupero perdenti collegati a Forza Italia"; ipotesi "graduatoria nazionale perdenti"; ipotesi "perdenti collegati alla Casa della Libertà"; ipotesi "graduatoria nazionale perdenti CDL"; ipotesi "recupero perdenti collegati a Forza Italia di prima distribuzione Ministero degli Interni" e l'ipotesi "perdenti collegati alla Casa della Libertà prima distribuzione Ministero degli Interni".

razione) tra candidati nel maggioritario e liste concorrenti nel proporzionale.

Si può dunque escludere la tesi di chi sostiene la possibilità di individuare due diversi collegamenti tra le liste e i candidati nell'uninomiale: uno ai fini dello scorporo e l'altro al fine di coprire in ciascuna circoscrizione i seggi assegnati ad una lista che ha esaurito i suoi candidati. Secondo questa tesi, "il meccanismo dello scorporo" apparterebbe "ad una determinata fase del procedimento elettorale esaurita la quale non è possibile per alcuna ragione retrocedervi"⁷⁸. Quindi in fase di proclamazione degli eletti potrebbe essere reperito un diverso collegamento tra una lista ed i candidati nei collegi, rispetto a quello utilizzato ai fini dello scorporo. È questo un ragionamento che non appare convincente, se solo si tiene conto che il collegamento di cui si discute è previsto proprio al fine di produrre uno scorporo di voti alle liste i cui candidati sono risultati vincenti nei collegi e che il legislatore ha previsto il recupero dei candidati perdenti, per cercare di 'allettare' i candidati nei collegi a collegamenti 'sinceri'⁷⁹. Infatti, accettare un collegamento diverso rispetto a quello costituito dalla duplice dichiarazione non potrebbe che avvenire in violazione di quelle disposizioni 'antielusive' che tendono a sollecitare collegamenti 'sinceri' da parte dei candidati, assicurando così il prodursi dell'effetto di riequilibrio cui mira lo scorporo. In particolare, risulterebbe violato il combinato disposto dagli artt. 18 bis, secondo comma, e 84, primo comma, che, limitando le candidature nelle liste, agevolano il 'ripescaggio' dei candidati non eletti nei collegi collegati alla lista. Va da sé che il candidato che non ha inteso effettuare il collegamento, subisce conseguentemente la penalizzazione che ne deriva e cioè l'impossibilità di essere eletto nella quota di recupero, essendosi collegato ad una lista 'de-

⁷⁸ Così l'on. D'Alia, Unione di centro, in Giunta. Egli sosteneva di potersi concludere in quel senso, perché "nel caso di recupero dei migliori perdenti candidati nell'uninomiale i voti riportati da questi ultimi non vengono in alcun modo scorporati" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.). Del tutto simile anche la posizione dell'on. Berruti, Forza Italia, (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.). *Contra*, invece, l'on. Franceschini, Margherita, che rilevava: "l'articolo 18 del testo unico è richiamato dall'articolo 77, a sua volta citato nell'articolo 84, comma 1: ne consegue che il collegamento alla lista è elemento rilevante ai fini dell'assegnazione dei seggi nella quota proporzionale" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.).

⁷⁹ Sul carattere 'antielusivo' del combinato disposto dagli artt. 18 bis e 84 della legge elettorale, v. retro, § 1.6..

bole⁸⁰. In buona sostanza, “l’aggiramento dei meccanismi dello scorporo presenta sia vantaggi che svantaggi: non si possono accettare i primi senza subire anche i secondi”⁸¹.

Da altro punto di vista, si deve ricordare che si è sostenuta la legittimità delle ‘liste civetta’ sul presupposto che il formalismo, impiegato dal legislatore nelle disposizioni che presidiano lo scorporo, impedisce di far prevalere i collegamenti ‘sinceri’ rispetto a quelli desumibili dalle dichiarazioni formali di collegamento dei candidati e dei rappresentanti delle liste. Per questo le ‘liste civetta’, come del resto i collegamenti fittizi, devono essere giudicati legittimi, ancorché capaci di eludere gli effetti riequilibratori che la parte di recupero è chiamata a produrre rispetto ai risultati del maggioritario.

Per questa stessa ragione, ritengo che non sia possibile in relazione alla vicenda che si descrive, individuare *ex post* collegamenti diversi da quelli dichiarati, sia pure al fine di reperire i candidati necessari a coprire i seggi assegnati a Forza Italia. In altri termini, lo stesso formalismo che consente di considerare legittime le ‘liste civetta’ impedisce di reperire criteri di collegamento diversi tra le liste ed i candidati. D’altro canto, se si accettasse il criterio sostanzialistico proposto, che supera il piano formale delle dichiarazioni, tale criterio dovrebbe essere impiegato fin dall’inizio del procedimento elettorale, con la conseguenza di ripristinare in tutti i collegi i collegamenti reali⁸². L’istituto del collegamento risponde, infatti, all’unica finalità di rendere possibile lo scorporo, il cui effetto riequilibratore si realizza proprio con riferimento ai candidati vincenti nei

⁸⁰ Pertanto, appare condivisibile l’opinione espressa dal presidente Soro: “La connessione tra uninominale e proporzionale, nel sistema delineato dalla legge elettorale per la Camera del 1993, è possibile soltanto in ragione del collegamento [...]. In mancanza del collegamento, il candidato evita alla lista l’applicazione dello scorporo, con la conseguenza che, eliminando la connessione tra uninominale e proporzionale, il candidato stesso si preclude la possibilità di essere inserito nella graduatoria dei candidati collegati a quella lista, prevista dall’articolo 77, comma 1, n. 4, del testo unico n. 361 del 1957” (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm.).

⁸¹ M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. Parl.*, 3, 2001, p. 643. In questo senso, v. l’intervento in Giunta del presidente: “non si può, da un lato, evitare il costo dello scorporo utilizzando la tecnica, pur formalmente legittima, della “lista civetta” e, dall’altro, invocare per l’assegnazione dei seggi un criterio di collegamento non previsto dalla legge” (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm.).

⁸² Con una operazione simile a quella effettuata al solo fine di misurare l’alterazione dei risultati elettorali prodotta da ‘liste civetta’ e collegamenti fittizi.

collegi, cosicché non avrebbe senso ricostruire il collegamento solo in relazione ai candidati perdenti. Pertanto, utilizzando il criterio sostanzialistico, rifatti tutti i conteggi elettorali, si dovrebbe pervenire alla distribuzione dei seggi che è stata proposta, ai soli fini di illustrare l’entità dell’elusione prodottasi: Forza Italia avrebbe perso comunque alcuni seggi rispetto ai sessantadue della originaria assegnazione, così come Alleanza Nazionale e i Democratici di sinistra, a tutto vantaggio di Margherita e Rifondazione⁸³.

L’adozione di un simile criterio tuttavia, non solo si scontra con il formalismo della legge elettorale in materia di collegamenti, ma anche con i principi costituzionali che tale formalismo impongono al legislatore come scelta necessaria. Infatti già si è detto (§ 1.6.) che i principi di cui agli articoli 49 e 67 Cost. impediscono l’adozione di criteri diversi da quelli formali, criteri cioè che tendano a ricondurre i candidati, prima delle elezioni, ai partiti di appartenenza e, dopo le elezioni, ai gruppi parlamentari⁸⁴.

Ma non è tutto: se si fossero proclamati eletti per Forza Italia alcuni candidati nei collegi collegati a diversa lista (perché altrimenti riferibili a Forza Italia), si sarebbe verificata una situazione paradossale, giungendosi a proclamare eletti per la quota proporzionale candidati formalmente collegati a una lista che non aveva superato il 4%⁸⁵ (quali sono tutti i candidati nei collegi uninominali della Casa delle Libertà, collegati a Lega, Biancofiore, Nuovo Psi e, in maggior numero, alla ‘lista civetta’ ‘Abolizione dello scorporo’). Come è noto, infatti, possono essere proclamati eletti alla Camera solo i candidati vincenti nei collegi, qualunque sia il lo-

⁸³ In questo senso anche il presidente della Giunta: “se, ai fini dell’attribuzione dei seggi nella quota proporzionale, si desse rilievo alla presenza dei simboli nei collegi uninominali, si configurerebbe automaticamente il collegamento evitato con le liste “civetta” e andrebbe di conseguenza calcolato lo scorporo dei voti di tutti gli eletti nei collegi uninominali sul totale dei voti validi di Forza Italia e Alleanza nazionale” (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm.).

⁸⁴ Cfr. anche G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 623, secondo cui “Quello che la legge non fa, né può fare, è prescindere da un legame formale tra candidato e lista e ricorrere a criteri di vicinanza politica, privi di qualsivoglia fondamento giuridico” (il tondo è mio).

⁸⁵ Così anche l’on. Giordano in Aula: “sarebbero eletti non solo quelli che non avrebbero titolo con l’articolo 11 del decreto di attuazione, bensì persino coloro che hanno aderito ad una lista che non ha raggiunto il 4 per cento e che pertanto non avrebbe la titolarità, sulla base dell’attuale legge elettorale, ad essere rappresentata in Parlamento (addirittura di una lista che ha raggiunto lo 0,1 o lo 0,2 per cento)” (Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.).

ro collegamento, e i candidati 'collegati' a lista che ha superato il *quorum*.

Resta il fatto che la sostituzione di un criterio di collegamento nuovo rispetto a quello previsto dalla legge provocherebbe la violazione del principio di irretroattività della legge, che mi pare debba essere considerato con particolare rigore in materia elettorale. A maggior ragione mi sembrerebbe di potersi escludere l'approvazione di una legge successiva, che, introducendo un diverso collegamento tra candidati nei collegi uninominali e liste per la quota di recupero, finirebbe per influire sui risultati di elezioni già svolte⁸⁶.

2.10. La decisione dell'Assemblea di non assegnare i seggi 'vacanti'.

Una volta rigettata l'ipotesi di mediazione del presidente, in assenza di una formale richiesta di mettere ai voti la proposta del centrodestra, il Presidente Soro dichiarava di ritenere di non potersi sottrarre oltre "*al dovere di formulare un elenco di candidati subentranti*". Egli adottava la tesi del centrosinistra circa l'applicabilità del regolamento contestato e così concludeva: "*in applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1994, n. 14, nonché dell'articolo 83, comma 1, nn. 3 e 4, del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, la ripartizione dei 12 seggi vacanti relativi alla lista Forza Italia (tenuto conto anche del decesso del deputato Lucio Colletti), non attribuibili alla medesima lista per insufficienza di candidature in tutte le circoscrizioni, è effettuata in sede nazionale, tra le altre liste che hanno superato la soglia del 4 per cento dei voti validi, attribuendo i seggi in ragione delle rispettive cifre elettorali nazionali, secondo il criterio proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti. Un corretto calcolo proporzionale dei seggi da ripartire deve ricomprendere i due seggi già attribuiti dall'Ufficio elettorale centrale nazionale ai sensi del medesimo articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica*

⁸⁶ L'argomento è speso in Giunta anche dall'on. Franceschini, secondo cui "*la Giunta non svolge attività legislativa né, d'altronde, nemmeno l'Assemblea quando discute di tali materie: con una legge, infatti, non si può intervenire sul risultato di elezioni già svolte*", e dall'on. Finocchiaro, per la quale, "*non si possono tuttavia modificare le norme elettorali per farle retroagire*" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm.*), nonché in Aula dal presidente Soro, secondo cui non si può "*pensare che la Giunta delle elezioni e la stessa Assemblea possano creare a posteriori norme dirette a disciplinare elezioni già svolte*" (*Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.*).

blica n. 14 del 1994. Pertanto, il calcolo proporzionale deve essere effettuato con riferimento a 14 seggi [...], non tenendo comunque conto, ai fini dell'individuazione dei candidati subentranti, dei due seggi (uno per la lista Democratici di sinistra, uno per la lista La Margherita - Democrazia è libertà con Rutelli) già assegnati dall'Ufficio elettorale centrale nazionale e proclamati dai competenti uffici circoscrizionali [⁸⁷]. I seggi sono così ripartiti: 5 alla lista Democratici di sinistra (4 ai fini dell'individuazione dei subentranti), 4 alla lista La Margherita - Democrazia è libertà con Rutelli (3 ai fini dell'individuazione dei subentranti),

⁸⁷ Il metodo di calcolo utilizzato dal presidente Soro è corretto. Infatti, l'art. 11 del d.P.R. 5 gennaio 1994 n. 14 stabilisce che, nel caso una lista abbia esaurito tutte le sue candidature (nelle liste e nelle graduatorie di ogni circoscrizione), i seggi 'vacanti' vengono distribuiti tra le liste 'ricche', secondo quanto previsto dal n. 3) del comma primo dell'art. 83 della legge elettorale della Camera. Tale disposizione stabilisce che il riparto avvenga attraverso il metodo del quoziente naturale, che, dividendo la somma dei voti validi delle liste che partecipano al riparto per il numero dei seggi da assegnare, individua nel quoziente così ottenuto il numero di voti necessari per conquistare un seggio. Si divide quindi la cifra elettorale di ogni lista per il quoziente, ottenendo il numero dei seggi da attribuire ad ogni lista. Quando il numero complessivo dei seggi da assegnare aumenta di numero, dovrà essere calcolato un nuovo quoziente, dividendo nuovamente la somma dei voti delle liste che concorrono al riparto per il nuovo ammontare dei seggi da distribuire (infatti, essendo aumentato il numero dei seggi da assegnare, diminuisce il numero di voti necessario per vincere un seggio). Così, l'Ufficio elettorale nazionale aveva diviso la somma dei voti validi delle liste 'ricche' per due, perché tanti erano i seggi da assegnare in quella fase. Emersero altri undici seggi vacanti, il numero complessivo dei seggi da assegnare diveniva di tredici. Conseguentemente il presidente Soro ricalcolava il quoziente elettorale, dividendo la somma dei voti validi per tredici; poi assegnava alle liste tutti e tredici i seggi, sottraendone uno ai Democratici di sinistra e l'altro alla Margherita, in quanto già assegnati con le proclamazioni effettuate dall'Ufficio centrale nazionale. Così, quando fosse emerso un nuovo seggio da assegnare, la somma dei voti validi avrebbe dovuto essere divisa per il nuovo numero complessivo dei seggi (pari a quello precedente, aumentato del nuovo seggio da assegnare: tredici più uno...). Le cifre elettorali di ciascuna lista avrebbero dovuto essere divise per il nuovo quoziente, producendo una complessiva redistribuzione tra le liste dei seggi. In questa ennesima ripartizione, tutti i seggi sarebbero risultati già assegnati con le precedenti proclamazioni, salvo l'ultimo, per il quale si sarebbe potuto procedere alla nuova proclamazione. Invece, se ad ogni seggio vacante sopravvenuto si utilizzasse il metodo del quoziente naturale, dividendo la somma dei voti validi per uno (il nuovo seggio da assegnare), il quoziente ottenuto sarebbe pari alla somma delle cifre elettorali delle liste concorrenti e il seggio verrebbe sempre assegnato alla lista con la cifra elettorale maggiore, che rappresenta il più alto resto. Quindi, il nuovo seggio da assegnare verrebbe sempre attribuito alla lista dei Democratici di sinistra, essendo questa la lista con la cifra elettorale più elevata, ossia con il maggior resto, così ottenendo un risultato assurdo. Sul punto, in senso conforme, v. anche l'intervento del dott. Greco, funzionario della Corte di Cassazione, sentito dalla Giunta in occasione dell'audizione del Presidente Sciuto (*Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 17 luglio 2001, res. somm.*).

3 alla lista Alleanza Nazionale, 2 alla lista Rifondazione Comunista⁸⁸. Seguiva la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni e l'individuazione dei candidati da proclamare eletti⁸⁹. La proposta, messa ai voti, incontrava l'ovvia opposizione del centrodestra e veniva quindi respinta.

Al Presidente non restava che avvertire la Giunta che avrebbe informato della situazione il Presidente della Camera, chiedendogli di provvedere autonomamente alle proclamazioni. L'on. Casini rispondeva che *"L'individuazione dei deputati subentranti non ha [...] nel caso in esame il carattere di non controverso automatismo che normalmente contraddistingue tale accertamento. Poiché evidentemente non può essere il Presidente della Camera a definire una questione che istituzionalmente è demandata alla competenza dell'organo collegiale Giunta delle elezioni, Le rappresento l'opportunità che la Giunta stessa si pronuncii in via preliminare sui criteri da adottare ai fini della successiva individuazione dei deputati subentranti. Considerato che la definizione da parte della Giunta degli indirizzi da adottare in materia presenta profili di estrema delicatezza, vista la diretta connessione con il funzionamento complessivo dell'istituzione parlamentare, auspico che possa realizzarsi al riguardo la più ampia convergenza tra le forze politiche"*⁹⁰. Il Presidente della Giunta, evidentemente insoddisfatto di quella che considerava una risposta troppo generica, *"Al fine di evitare una qualsivoglia equivoca interpreta-*

⁸⁸ Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm..

⁸⁹ I quattro seggi spettanti ai Democratici di sinistra venivano assegnati nelle circoscrizioni XXII (Basilicata) per Luciano Pettinari, VI (Trentino-Alto Adige) per Margherita Cogo, IX (Friuli-Venezia Giulia) per Elvio Ruffino, primo nella graduatoria dei candidati collegati alla medesima lista non proclamati eletti nei collegi uninominali della circoscrizione, e, non potendosi individuare candidati nella XII circoscrizione (Toscana), nella XVII (Molise) per Natalina Cea. I tre seggi spettanti alla Margherita venivano assegnati nelle circoscrizioni XVI (Lazio 2) per Angelo Giorgianni [poiché Sergio Mattarella, primo candidato della lista, già proclamato eletto per la medesima lista nella circoscrizione VI (Trentino-Alto Adige), aveva preventivamente comunicato di optare per quest'ultima], XI (Emilia-Romagna) per Pier Luigi Ferrari e V (Lombardia 3) per Giovanni Risari (primo nella graduatoria dei candidati collegati alla medesima lista non proclamati eletti nei collegi uninominali della circoscrizione). I tre seggi spettanti ad Alleanza Nazionale venivano assegnati nelle circoscrizioni XXVI (Sardegna) per Massimiliano De Seneen (primo nella graduatoria dei candidati collegati alla medesima lista non proclamati eletti nei collegi uninominali della circoscrizione), VI (Trentino-Alto Adige) per Giorgio Holzmann e XXI (Puglia) per Fedele Pampo [non potendosi individuare candidati nella circoscrizione XV (Lazio 1)]. In conclusione, i due seggi spettanti alla lista Rifondazione Comunista venivano assegnati nelle circoscrizioni V (Lombardia 3) per Fausto Sorini e II (Piemonte 2) per Marilde Provera (v. Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.).

zione", scriveva nuovamente al Presidente della Camera, *"nella sua responsabilità di garante"* delle regole parlamentari, chiedendogli se riteneva essere nei poteri della Giunta quello di *"disapplicare"* la legge. Il Presidente della Camera, tuttavia, lasciava cadere la provocazione, limitandosi a ribadire quanto espresso nella precedente missiva⁹¹.

Dopo alcuni mesi di trattative infruttuose tra maggioranza ed opposizione per trovare una soluzione condivisa, uno sciopero della fame di alcuni esponenti politici⁹² e ripetuti rinvii della decisione da parte della Giunta⁹³, la questione veniva rimessa all'Assemblea della Camera.

Durante il dibattito, che si svolgeva il 15 luglio del 2002, venivano presentati tre diversi ordini del giorno. Quello del centrosinistra era volto ad affermare la necessità di risolvere il caso applicando la disposizione regolamentare. Quello del centrodestra affermava che *"l'unica disciplina applicabile per rispettare la volontà degli elettori è da individuare, in via analogica e con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico e della Costituzione, nel ricorso alla graduatoria dei migliori perdenti nei collegi uninominali della "Casa delle libertà", senza considerare la dichiarazione formale di collegamento prevista dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, anche con riferimento al collegamento d'ufficio previsto nel secondo comma del medesimo articolo"*.

Respinto l'ordine del giorno del centrosinistra, quello del centrodestra non veniva nemmeno messo ai voti, per la ragione che veniva approvato il terzo ordine del giorno, quello dell'on. Mancuso, che muoveva dalla premessa dell'*"impossibilità di individuare undici candidati per il loro subentro de plano ai deputati pluri eletti della lista Forza Italia"* e dal-

⁹⁰ V. il comunicato stampa della Camera dei Deputati n. 136 del 29 novembre 2001, consultabile sul sito internet della Camera.

⁹¹ V. Soro provoca Casini: *"Devo ignorare la legge"*, in *Il Sole 24 ore*, 4 dicembre 2001, p. 11, GP, Seggi vacanti, seconda replica di Casini a Soro: *la decisione spetta alla Giunta per le elezioni*, in *il Giornale*, 4 dicembre 2001, p. 9, e il comunicato stampa della Camera dei Deputati n. 139 del 3 dicembre 2001, consultabile sul sito internet della Camera.

⁹² Sul punto, v. L. FUCCARO, *Nessuna decisione su seggi vacanti e Csm, Pannella chiede il voto a oltranza*, in *Corriere della Sera*, 11 luglio 2002, p. 9, e A. SA, *Csm e seggi vacanti, Giachetti "sciopera"*, Casini: *voto a oltranza*, in *Corriere della Sera*, 13 luglio 2002, p. 9.

⁹³ V. le sedute del 18 aprile (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 18 aprile 2002, res. somm.), dell'8 (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta dell'8 maggio, res. somm.) e del 15 maggio 2002 (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 15 maggio, res. somm.).

l'eccezionalità di una *“situazione senza precedenti, caratterizzata dal fatto che i deputati in carica risultano essere in numero inferiore a quello previsto dall'articolo 56, secondo comma, della Costituzione”*. L'ordine del giorno, poi, considerava *“l'impossibilità di individuare un criterio adeguatamente condiviso nel suo fondamento di diritto, tale cioè da risultare in principio generalmente incontrovertibile dal punto di vista politico ed ordinamentale”*; rilevava *“la legittimità sotto il profilo costituzionale del dato di fatto che la composizione della Camera sia inferiore al plenum previsto dal citato articolo 56”*; infine prendeva atto *“che non sussistono le condizioni per assegnare i seggi corrispondenti ai deputati plurieletti della lista Forza Italia non attribuiti per insufficienza di candidature della medesima lista in tutte le circoscrizioni”*.⁹⁴

In buona sostanza, la Camera, non assegnando i seggi 'contesi', decideva di non decidere!

CAPITOLO III

LA DISAPPLICAZIONE DELLE NORME VIGENTI IN TEMA DI ASSEGNAZIONE DEI SEGGI: UNA LETTURA CRITICA

⁹⁴ Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten..

3.1. Il principio dell'integrità numerica del plenum delle Camere.

Prima che la Camera adottasse la sua decisione, la possibilità di non assegnare i seggi vacanti era stata sempre tendenzialmente esclusa dalla quasi totalità delle forze politiche¹ e dei membri della Giunta delle elezioni², nonché dalla pubblicistica³ ed anche dalla dottrina⁴. Peraltro, anche

¹ V. la posizione espressa dal presidente della Camera uscente, Violante, nell'immediato post-elezioni: "La Costituzione dice che la Camera è di 630 deputati e perché sia valida legalmente deve avere questo numero di membri", in Seggi, *la Cassazione deciderà al più presto*, in *Il Tempo*, 18 maggio 2001, p. 3. In senso contrario, invece, v. le dichiarazioni dell'on. Pisanu, Forza Italia, ("E chi l'ha detto che la Camera dev'essere al completo? Proprio la scorsa legislatura partì con un parlamentare in meno: Vittorio Sgarbi non aveva deciso per cosa optare, tra un collegio e la lista proporzionale in Friuli. Un precedente, dunque, c'è", AC, "Il verdetto spetta alla giunta. Non va autorizzato un furto di voti", in *il Giornale*, 17 maggio 2001, p. 2) e di alcuni esponenti del Biancofiore (ad es. l'on. Giovanardi, per cui, v. Seggi, *la Cassazione deciderà al più presto*, in *Il Tempo*, 18 maggio 2001, p. 3).

² In Giunta, le posizioni sul punto erano piuttosto uniformi, dato che centrodestra e centrosinistra convergevano sulla difesa del plenum. Ad es., v. le dichiarazioni dell'on. Olivieri (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.).

³ Molti commentatori politici, infatti, avevano sostenuto l'argomento, talora inferendone conseguenze invero paradossali. A titolo esemplificativo si riporta lo stralcio di un fondo comparso su ItaliaOggi: "Secondo il testo costituzionale (art. 56) i deputati sono (e non possono non essere) 630. Da ciò deriva che dalle elezioni politiche devono comunque scaturire 630 eletti perché se quel numero non si raggiunge la camera non può riunirsi, e le elezioni vanno ripetute", in E. FORTUNA, *Liste civetta, devono essere soltanto eliminate*, in *ItaliaOggi*, 24 maggio 2001, p. 6.

⁴ In questa direzione, v. le dichiarazioni rese da L. ELIA, che parla di "necessità di realizzare la piechezza degli eletti nelle due Camere, dato che la Costituzione stabilisce un numero fisso di senatori e deputati, anziché un numero mobile, come invece per il Bundestag. Questa regola è ritenuta così vincolante nella legislazione elettorale che la normativa per la copertura dei seggi prescinde, ancorché per la marginalità dei casi, da una precisa corrispondenza tra scelte dei votanti e conseguimento dei seggi stessi" (Sui "seggi fantasma" le norme sono chiarissime, in *Il Popolo*, 18 maggio 2001, p. 3). *Contra*, l'ex presidente della Corte costituzionale, V. CALANIELLO, secondo cui "Quei seggi non devono essere attribuiti ad altri partiti. Su questo la costituzione parla chiaro. Al limite Forza Italia non avrà seggi che le spettano, ma almeno questi non verranno assegnati ad

in Aula, in occasione del dibattito del 15 luglio 2002, molte erano le voci che sostenevano l'illegittimità di una simile soluzione⁵.

Così, al fine di superare il problema del *plenum* della Camera, l'ordine del giorno approvato si premurava di rilevare "la legittimità sotto il profilo costituzionale del dato di fatto che la composizione della Camera sia inferiore al *plenum* previsto dal citato articolo 56, in tal senso aderendosi ai motivi svolti nella relazione del presidente della Giunta delle elezioni"⁶.

Il presidente della Giunta, on. Soro, nell'esaminare la possibilità di non assegnare i seggi vacanti ad alcuno, escludeva che l'art. 56 Cost. potesse implicare "il necessario completamento della composizione della Camera", perché tale conclusione avrebbe presupposto che la Camera costituisse "un collegio perfetto". Egli precisava che tale nozione "nella giurisprudenza e nella dottrina, è, tuttavia, riferibile agli organi collegiali di natura amministrativa, chiamati, per lo più, a compiere valutazioni di carattere tecnico, sulla base della convergenza di competenze di diversa origine dei propri membri. È, infatti, proprio di questi collegi non poter dare luogo validamente alla propria costituzione e alle deliberazioni se non con il *plenum* dei loro componenti. Tale necessità non sembrerebbe, invece, palesemente riferibile ad un organo politico a ca-

altri partiti in contrasto con una precisa scelta e con la libera espressione dell'elettore" (L. CALÒ, Caianiello: "Inimmaginabile tradire la volontà degli elettori", in *Il Mattino*, 16 maggio 2001, p. 5). Giudicava ammissibile tale soluzione anche G. CONSOLO, A.R., *Consolo: non tradite gli elettori*, in *La Stampa*, 18 maggio 2001, p. 6.

⁵ In questo senso, v. le dichiarazioni dell'on. Ostillio, Unione democratica per l'Europa, secondo cui "stabilire un principio di flessibilità della norma che attiene alla completezza della Camera dei deputati [...] significa aprire un varco pericoloso che un domani potrebbe riguardare anche altri organismi costituzionali. [...] Sarebbe un precedente grave, pericoloso [...], la decisione di congelare i seggi vacanti, che legittimerebbe ben altre disapplicazioni della Costituzione". Così, per l'on. Giordano, Rifondazione comunista, che definisce "incostituzionale" l'ipotesi del congelamento. Per l'on. Fontana, Forza Italia, "rinunciare al *plenum* per il resto della legislatura" sarebbe stato in contrasto con "il rispetto di un valore costituzionalmente tutelato". Per l'on. Pecorella, Forza Italia, "Il *plenum* del Parlamento è sicuramente un valore che rappresenta l'essenza stessa della democrazia [...]. Se il Parlamento è privo del *plenum*, vuol dire che non è rispettata la volontà del corpo elettorale [...]. Ma, soprattutto, ritengo che la tutela del *plenum* sia, tra gli istituti parlamentari, uno dei più importanti. Basterebbe pensare all'*habeas corpus*, che non è a tutela del singolo parlamentare, ma a tutela del *plenum*" (*Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.).

⁶ *Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten..

rattere rappresentativo"⁷. L'argomento della validità della costituzione della Camera era ripreso anche durante il dibattito da altri parlamentari: l'on. D'Alia, Unione di centro, sosteneva che "La Costituzione non prevede [...] che la Camera possa funzionare soltanto se, fin dal momento del suo insediamento, siano in carica tutti i 630 parlamentari"⁸, mentre l'on. Violante ricorreva ad un classico argomento *a contrario*, rilevando che la soluzione opposta avrebbe implicato che "tutte le deliberazioni [della Camera] assunte sinora – dalla prima fino a quella odierna – siano, in qualche modo, viziate"⁹.

La conclusione della derogabilità del *plenum* era inoltre corroborata, a dire di Soro, dalla stessa legge elettorale, dove "contempla espressamente ipotesi nelle quali la Camera opera in mancanza del suo *plenum*. Infatti, qualora, per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, resti vacante il seggio attribuito al collegio uninominale, si procede all'elezione suppletiva, purché intercorra almeno un anno fra la data di vacanza e la scadenza normale della legislatura. In questa ipotesi prevista dalla legge, la composizione della Camera può, nell'ultimo anno della legislatura, essere inferiore al suo *plenum* (si tratta di un'eventualità che si è concretamente verificata nell'ultima legislatura)". Inoltre, sempre a sostegno della tesi, si richiamavano precedenti casi di funzionamento della Camera in assenza del *plenum*¹⁰.

Infine, il presidente della Giunta escludeva che un ostacolo alla soluzione prospettata potesse ricavarci dalla "giurisprudenza costituzionale in

⁷ *Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten..

⁸ Per cui egli poteva affermare che il numero di 630 deputati "ha un valore tendenziale", mentre "L'incompletezza [...] è un fenomeno fisiologico" (*Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.).

⁹ *Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten..

¹⁰ L'on. Soro riferiva: "nel corso della IV legislatura, si sono verificati al Senato due casi di seggi vacanti per i quali non si è potuto procedere alla sostituzione, in base alla legislazione vigente, per mancanza di candidati". L'argomento è ripreso anche dall'on. D'Alia, Unione di centro, e dall'on. Violante, Democratici di sinistra, (*Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.). Ben diverso, invece, il caso verificatosi all'inizio della XIII legisl., quando la Camera si riunì nella sua prima seduta alla presenza di 629 deputati, perché l'on. Sgarbi, eletto per Forza Italia in due circoscrizioni non aveva esercitato l'opzione nel termine prescritto. Il caso è del tutto difforme, per usare le parole spese in Giunta dall'on. Ostillio, Unione democratica per l'Europa, "perché la Camera era già funzionalmente completa, essendovi la certezza che, decorsi i termini di opzione, secondo la procedura del regolamento della Camera, sarebbe stato comunque proclamato un altro deputato" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 15 luglio 2002, res. somm.).

materia di referendum abrogativo sulle leggi elettorali, dalla quale può desumersi soltanto il principio della necessità che la normativa elettorale sia idonea ad assicurare la rinnovazione dell'organo, non avendo la Corte costituzionale affermato esplicitamente che da questo si possa far discendere il principio dell'effettivo conseguimento del plenum".

In realtà, l'argomentazione addotta per giustificare la decisione assunta dalla Camera si fonda su una confusione tra due piani diversi. Il primo è quello della validità della costituzione della Camera e dunque della legittimità delle deliberazioni assunte in assenza del *plenum*, l'altro è quello delle conseguenze che discendono sul 'dover essere' della legislazione elettorale direttamente o indirettamente dall'art. 56 Cost.¹¹.

Dal primo punto di vista, infatti, non può sussistere alcuna incertezza, tant'è vero che nessuno ha mai seriamente dubitato della piena validità delle deliberazioni assunte dalla Camera in mancanza del *plenum* (circostanza che si è ripetuta svariate volte, anche solo a causa dei tempi tecnici necessari all'esercizio delle opzioni o dell'indizione di elezioni suppletive, ovvero durante l'anno antecedente alla scadenza naturale della legislatura)¹². Con ciò mi pare che si possa condividere *in toto* la mancata qualificazione della Camera come 'collegio perfetto'¹³, anche tenuto conto che il parametro di validità delle deliberazioni delle Camere è fissato nell'art. 64, terzo comma, Cost., nella maggioranza dei componenti.

Dal secondo punto di vista, invece, appare assai significativo l'esame

¹¹ V. l'on. Olivieri: "L'articolo 56, secondo comma, della Costituzione [...] produce vincoli alla legislazione elettorale che sono stati ampiamente definiti dalla giurisprudenza costituzionale. Il profilo rilevante non è la valida costituzione dell'organo ma piuttosto l'obbligo di dare al corpo elettorale tutti i rappresentanti che la Costituzione assegna" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.). Lo stesso presidente Soro, il 4 luglio 2001, in Giunta dichiarava che l'art. 56 Cost. "è riferito alla sola idoneità del sistema elettorale a determinare l'elezione di 630 deputati, e non anche all'effettiva composizione plenaria del collegio" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 4 luglio 2001, res. somm.).

¹² In realtà la legittimità costituzionale di tale disposizione delle legge elettorale potrebbe anche essere messa in dubbio. Infatti il presidente Soro, nella seduta del 4 aprile 2001, invitava la Giunta a riflettere sulla legittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, del testo unico n. 361 del 1957, dove consente che "l'Assemblea della Camera dei deputati sia composta da un numero inferiore a 630 deputati, allorché restino vacanti seggi attribuiti con il metodo maggioritario nell'anno che precede la scadenza normale della legislatura" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 4 luglio 2001, res. somm.).

¹³ Sulla nozione di 'collegio perfetto' nel diritto amministrativo, v. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna 2000, p. 216.

della giurisprudenza costituzionale, soprattutto in materia di ammissibilità dei referendum elettorali inerenti organi costituzionali¹⁴.

Come noto, tale giurisprudenza prende le mosse dalla sentenza n. 29 del 1987, con la quale la Corte costituzionale esclude l'ammissibilità di una richiesta referendaria volta ad abrogare integralmente la disciplina relativa alle elezioni per il Consiglio Superiore della Magistratura¹⁵. In quell'occasione, la Corte affermava che "Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento", dovendo esserne assicurata la "costante operatività", tanto da non potere essere privati, "neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali" relative alla loro costituzione¹⁶. La Corte così concludeva affermando l'"indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione". Con la sentenza n. 47 del 1991, sempre in sede di giudizio di ammissibilità di richieste referendarie¹⁷, la Corte confermava il proprio orientamento in ordine alla necessità di evitare "la sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la 'costante operatività' ed evitare di esporlo 'alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento'". L'orientamento veniva poi precisato con la sentenza n. 32 del 1993, con cui si specificava che, per "garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo", il quesito referendario deve la-

¹⁴ In questa direzione, v. M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. Parl.*, 3, 2001, p. 638.

¹⁵ Più precisamente, la richiesta di referendum popolare mirava all'abrogazione degli artt. 25, 26 e 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante il titolo: "Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura", così come risultanti dalle successive modificazioni e integrazioni (v. CORTE COST., sent. n. 29 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, p. 169 ss.).

¹⁶ Superata dalla successiva giurisprudenza è invece la conclusione che "solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere" al compito di procedere all'abrogazione delle vecchie disposizioni "nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina".

¹⁷ CORTE COST., sent. n. 47 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 310 ss.. Si trattava di tre quesiti referendari che avevano ad oggetto alcune disposizioni della l. 6 febbraio 1948 n. 29 (con lo scopo di estendere il sistema maggioritario per l'elezione dei membri del Senato), alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (con lo scopo di introdurre la 'preferenza unica' nel sistema elettorale della Camera), e alcune disposizioni del d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 (con lo scopo di estendere il sistema elettorale per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti anche ai comuni maggiori). In proposito, v. A. APOSTOLI, *Vicende di rilievo costituzionale nel periodo conclusivo della legislatura*, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, a cura di A. D'ANDREA, Milano 1999, p. 327 ss..

sciar sopravvivere “una coerente normativa residua, immediatamente applicabile”¹⁸. Similmente, con la sentenza immediatamente successiva (la n. 33¹⁹), la Corte ammetteva altro quesito sulla legge elettorale per i comuni sul presupposto che la normativa di risulta non avrebbe comportato “rischi di paralisi, sia pure temporanea, nel funzionamento degli organi elettivi comunali”. Anche la sentenza n. 5 del 1995 confermava tale orientamento²⁰, escludendo l’ammissibilità del nuovo referendum proposto, perché dalla sua approvazione sarebbe scaturito “un sistema elettorale che, in assenza di un intervento del legislatore, non sarebbe [stato] in grado di funzionare”. Ancora nella sentenza n. 26 del 1997 si legge: “i referendum abrogativi delle leggi elettorali degli organi costituzionali non devono paralizzarne i meccanismi di rinnovazione, che sono strumento essenziale della loro necessaria, costante operatività. Sono invero ammissibili referendum abrogativi parziali di tali leggi, purché la normativa risultante dall’abrogazione, che si suole definire residua, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione, in qualsiasi momento, dell’organo rappresentativo”²¹. Così di nuovo nelle successive sentenze, la n. 28 del 1997, la quale afferma che “l’indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi” costituzionali è “espressamente prevista dalla Costituzione”²², la 13 del 1999 e la 33 del 2000²³.

La rapida ricostruzione delle pronunce citate sembra suggerire che la Corte muove dal presupposto dell’esistenza di un principio costituzionale, secondo cui le leggi elettorali relative agli organi costituzionali debbono necessariamente essere congegnate in modo tale da garantire la ‘costante operatività’ dell’organo, nonché da evitare ipotesi di paralisi anche temporanea dello stesso, richiedendo un sistema elettorale permanentemente efficiente, sempre in grado di funzionare, perché sempre in grado di produrre la rinnovazione dell’organo.

In quanto al fondamento costituzionale di tale principio, talora la Corte si limita ad affermare che esso si giustifica sulla base di una “esigenza

¹⁸ CORTE COST., sent. n. 32 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, p. 219 ss..

¹⁹ CORTE COST., sent. n. 33 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, p. 240 ss..

²⁰ CORTE COST., sent. n. 5 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 58 ss.: “va ribadita l’assoluta indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente (tale da non ammettere neppure ambiguità o incertezze normative: cfr. [...] sent. n. 47 del 1991)”.

²¹ CORTE COST., sent. n. 26 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 184 ss..

²² CORTE COST., sent. n. 28 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 228 ss..

²³ CORTE COST., sent. n. 13 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 86 ss., e CORTE COST., sent. n. 33 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, p. 250 ss..

fondamentale di funzionamento dell’ordinamento democratico rappresentativo”²⁴, ovvero perché “attinente alle garanzie essenziali del sistema istituzionale previsto dalla Costituzione”²⁵, talaltra ancora il principio alle disposizioni costituzionali che fissano l’entità numerica della composizione delle Camere²⁶.

Dall’esistenza di un siffatto principio costituzionale, la cui immanenza al sistema è chiaramente affermata dalla Corte, dovrebbe discendere che una legge elettorale, in ipotesi non idonea a garantire una piena e permanente efficienza dell’organo, dovrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima. Pertanto, l’interprete dovrebbe considerarsi tenuto a scegliere, tra le interpretazioni possibili, quella che garantisce la realizzazione del principio costituzionale affermato. In altri termini si dovrebbe interpretare la legge elettorale in guisa di garantire la piena e ‘costante operatività’ dell’organo costituzionale cui la legge si riferisce²⁷.

L’ulteriore affermazione della Corte, secondo cui le leggi elettorali degli organi costituzionali “sono da ricondurre fra le leggi ‘costituzionalmente necessarie’”²⁸ – come unanimemente affermato dalla dottrina²⁹ –,

²⁴ CORTE COST., sent. n. 5 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 58 ss.. Parlava di “suprema esigenza” già CORTE COST., sent. n. 29 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, p. 169 ss.. Anche CORTE COST., sent. n. 26 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 184 ss., richiama “le esigenze fondamentali della democrazia rappresentativa”.

²⁵ CORTE COST., sent. n. 5 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 58 ss..

²⁶ La sentenza CORTE COST., n. 5 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 58 ss., in relazione al quesito inerente la Camera dei deputati, vietava “l’elezione di un numero di deputati inferiore (475) a quello (630) previsto dalla Costituzione”, affermando che in una simile situazione “non sarebbe nemmeno possibile indire le elezioni”. Inoltre, la sentenza esplicitamente richiamava, in relazione al quesito inerente il Senato, l’art. 57 Cost.. Medesimo lo schema adottato da CORTE COST., sent. n. 26 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 184 ss., che, “stante la previsione dell’art. 57 della Costituzione”, vietava l’elezione di un numero di senatori inferiore a quello previsto dalla Costituzione. Anche CORTE COST., sent. n. 13 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 86 ss., ammetteva il referendum richiesto, perché dall’eventuale approvazione sarebbe risultato “un sistema di elezione di deputati corrispondente al numero fissato in Costituzione”.

²⁷ In questo senso, v. M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 632: “ogni legge (e perciò anche quella elettorale) va sempre interpretata magis ut valeat, rinunciando a predicare l’incostituzionalità ovvero la disapplicazione quando sia invece possibile prospettare letture in sintonia con il dettato costituzionale”. Sul punto, v. anche CORTE COST., sent. 18 aprile 1997, n. 99, in *Giur. cost.*, II, 983, e CONSIGLIO DI STATO, sez. V, sent. 11 luglio 1975, n. 1024, in *Foro amm.*, 1975, I, 2, 987.

²⁸ CORTE COST., sent. n. 47 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 310 ss..

²⁹ Per cui, v. G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990, p. 191, e A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il “compromesso” n. 47/91*, Torino, 1991, p. 34.

conferma l'illegittimità costituzionale di una eventuale disciplina elettorale che non assicuri la costante operatività dell'organo costituzionale, dal momento che non è dubitabile che "una legge meramente abrogativa di leggi costituzionalmente obbligatorie dovrebbe ritenersi incostituzionale"³⁰. Il legislatore, infatti, non potrebbe abrogare *sic et simpliciter* una legge costituzionalmente necessaria, pena l'illegittimità costituzionale della fonte che ne ha disposto l'abrogazione. Proprio muovendo da tale limitazione al potere legislativo, infatti, alcuni autori hanno condiviso la scelta della Corte di ritenere inammissibili i referendum che hanno ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie³¹, rilevando che il potere abrogativo del popolo attraverso il referendum trova "tutti e soli i limiti che incontra il Parlamento qualora voglia dar vita ad una legge di abrogazione"³².

In effetti, che l'inadeguatezza di una legge elettorale rispetto alla necessità, costituzionalmente protetta, di garantire la costante operatività degli organi costituzionali ridondi in null'altro che in un vizio di illegittimità costituzionale, è abilmente acclarato da quella parte della dottrina che critica il principio adottato dalla Corte costituzionale circa l'ammissibilità dei referendum aventi ad oggetto leggi costituzionalmente obbligatorie³³, proprio perché trasformerebbe il giudizio di ammissibilità in un improprio ed anticipato giudizio di legittimità costituzionale della disciplina 'di risulta'³⁴. Questi autori muovono dalla considerazione che, qualora il Parlamento approvasse una legge abrogativa di una legge costituzionalmente obbligatoria, alla Corte non resterebbe che dichiararla

³⁰ G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990, p. 190.

³¹ Salvo ne residui un'adeguata disciplina 'di risulta'.

³² F. D'ONOFRIO, *Intervento*, in *Il dettato costituzionale in tema di referendum* (Atti del 2° convegno giuridico promosso dal gruppo parlamentare radicale), Roma 1978, p. 63. Nello stesso senso, F. MODUGNO, *Richiesta di 'referendum' abrogativo di 'leggi cornice'*, in *Dir. e soc.*, 1980, p. 203, secondo cui "La legge attuativa di dettati costituzionali che impongono un obbligo al legislatore può essere modificata, ma dev'esserci e non può quindi, una volta emanata, essere meramente abrogata, né dal popolo né dallo stesso legislatore".

³³ Peraltro, anche per gli autori che condividono l'orientamento della Corte, non vi sono dubbi che l'eventuale abrogazione di una legge costituzionalmente necessaria si riverbererebbe in vizio di illegittimità costituzionale della fonte che l'ha disposta. Per tutti, v. F. MODUGNO, *Richiesta di 'referendum' abrogativo di 'leggi cornice'*, in *Dir. e soc.*, 1980, p. 203.

³⁴ Cfr.: A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il "compromesso" n. 47/91*, Torino, 1991, p. 40 ss.; S. FOIS, *Relazione*, in *Il dettato costituzionale in tema di referendum* (Atti del 2° convegno giuridico promosso dal gruppo parlamentare radicale), Roma 1978, p. 15.

costituzionalmente illegittima "in sede di sindacato successivo di legittimità costituzionale"³⁵. Allo stesso modo la Corte, innanzi ad un referendum avente ad oggetto leggi costituzionalmente obbligatorie, dovrebbe dichiararlo ammissibile, salvo far valere, successivamente, l'eventuale illegittimità costituzionale dell'abrogazione popolare, a fronte di un'ipotetica inerzia del Parlamento nel colmare la lacuna prodottasi³⁶. Altrimenti, secondo questi autori, si trasformerebbe "il giudizio di ammissibilità sulle proposte referendarie in un sindacato 'preventivo'" sulla normativa 'di risulta' "in palese contraddizione con il principio fondamentale della giurisdizione costituzionale sulle leggi e sugli atti equiparati (tra i quali va ricompreso il referendum abrogativo) del controllo 'successivo'"³⁷. Il dato rilevante, ai nostri fini, è che questa dottrina mette in rilievo che la giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine ai referendum concernenti leggi costituzionalmente necessarie in generale, e quindi le leggi elettorali in particolare, trasforma in "vizi di ammissibilità delle richieste quelli che" non sono altro "che vizi di legittimità costituzionale della" disciplina di risulta "da rilevarsi nell'opportuna sede successiva"³⁸. Ciò consente di concludere che l'affermato principio della costante operatività degli organi costituzionali implica la conseguenza che la legge elettorale deve, a pena di incostituzionalità, consentire la rinnovazione dell'organo.

Invero, potrebbe obiettarsi che il rispetto di tale principio non richiede

³⁵ Così A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il "compromesso" n. 47/91*, Torino, 1991, p. 47.

³⁶ Infatti, mentre sarebbe logicamente concepibile il divieto di abrogazione nei confronti del Parlamento, tale divieto sarebbe logicamente inconcepibile nei confronti di un soggetto (il popolo) che non ha altro potere che quello di abrogare (così G. ZAGREBELSKY, *Relazione*, in *Il dettato costituzionale in tema di referendum* (Atti del 2° convegno giuridico promosso dal gruppo parlamentare radicale), Roma 1978, p. 29, e A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il "compromesso" n. 47/91*, Torino, 1991, p. 41).

³⁷ A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il "compromesso" n. 47/91*, Torino, 1991, p. 47 e 48. Nello stesso senso, F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum*, in *Giur. cost.*, p. 2110, secondo cui "o si mantiene fede alla distinzione tra giudizio di ammissibilità e giudizio di costituzionalità, e allora non è possibile anticipare sotto il pretesto della inabrogabilità di disposizioni di legge ordinaria costituzionalmente vincolate, al momento del controllo di ammissibilità delle richieste referendarie, il giudizio di costituzionalità sulle eventuali risultanze di un referendum; o invece si fa leva sulla attuazione di disposizioni costituzionali [...] e allora si deve precludere in sede di ammissibilità qualsiasi richiesta di referendum, il cui esito dia luogo ad una normativa 'di risulta' incostituzionale".

³⁸ P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi 'costituzionalmente obbligatorie' ed inammissibilità di referendum 'puramente' abrogativi: ancora una 'svolta' nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 320.

che la legge elettorale consenta l'elezione integrale della Camera, dal momento che, come abbiamo ribadito, la Camera non è un collegio perfetto e quindi può operare anche in mancanza del suo *plenum*³⁹.

La critica, tuttavia, non pare cogliere nel segno, almeno con riferimento alle leggi elettorali per le Camere⁴⁰, per le quali il numero dei componenti è sancito dagli artt. 56, secondo comma, Cost., per la Camera dei deputati⁴¹, e 57, secondo comma, Cost., per il Senato della Repubblica. In questo senso possono essere ricordate, tra le sentenze della Corte costituzionale che affermano il principio della 'costante operatività' degli organi parlamentari, quelle che richiamano – direttamente od indirettamente – i due articoli citati. Infatti, depongono a favore di questa tesi le statuizioni della Corte⁴², secondo cui “*essendo il numero dei seggi assegnati al Senato (pari a 315) [...], la disciplina risultante dall'eventuale esito positivo del referendum dovrebbe, in ogni caso, consentire la copertura sia dei 238 seggi distribuiti nei vari collegi uninominali sia dei residui 77 seggi distribuiti tra le diverse Regioni in eccedenza rispetto al numero dei collegi previsti*”⁴³. In queste pronunce la Corte sembra affermare, cioè, che la 'costante operatività' dell'organo implica che la legge elettorale debba essere in grado di as-

³⁹ Di una simile posizione vi è un'eco anche nel dibattito parlamentare nella seduta del 15 luglio 2002. In proposito, l'on. D'Alia affermava: “*Solo in alcuni casi la Costituzione prevede che la Camera dei deputati, come il Senato, possa deliberare con maggioranze qualificate dei suoi componenti: maggioranza assoluta e maggioranza dei due terzi. Pertanto, la questione del plenum si pone soltanto nel caso in cui si dovesse scendere, Dio non voglia, sotto la consistenza numerica prevista da queste maggioranze qualificate*” (Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.).

⁴⁰ Mentre per le Camere il numero dei componenti è costituzionalmente stabilito, lo stesso non può dirsi per altri organi costituzionali, potendone discendere una diversa esplicazione in concreto del medesimo principio di 'costante operatività'. In quanto alla Corte costituzionale, per la quale l'art. 16 della l. 11 marzo 1953 n.87 ha previsto il funzionamento “*con l'intervento di almeno undici giudici*”, v. M. ANIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. Parl.*, 3, 2001, p. 637.

⁴¹ In questo senso, v. M. ANIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 637. Anche il Presidente Soro, nella sua prima relazione alla Giunta, diversamente che in Aula, si era riferito alla necessità di tutelare il *plenum* dell'Assemblea della Camera dei deputati, rammentando l'art. 56 Cost. e la giurisprudenza della Corte costituzionale “*in materia di referendum abrogativo sulle leggi elettorali*”, secondo cui “*la legge elettorale della Camera deve prevedere un sistema di elezione di deputati "corrispondente al numero fissato in Costituzione"*”. Nella relazione il presidente precisava che “*Tale principio è riferito alla sola idoneità del sistema elettorale a determinare l'elezione di 630 deputati, e non anche all'effettiva composizione plenaria del collegio*” (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 19 giugno 2001, res. somm.).

⁴² Oltre a quella appresso citata, v. *retro*.

⁴³ CORTE COST, sent. n. 47 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 310 ss..

segnare tutti i seggi di cui si compongono i due rami del Parlamento secondo il precetto costituzionale. Il collegamento del principio di 'costante operatività' col numero fisso dei senatori elettivi è poi chiaramente delineato dalla Corte nella sentenza n. 5 del 1995, allorché respinge l'obiezione dei promotori del *referendum* che facevano valere il precedente delle elezioni del 1953. In quell'occasione, infatti, era stato eletto un numero di senatori inferiore a quello stabilito dall'art. 57, che nella formulazione di allora prevedeva un senatore ogni duecentomila abitanti, poiché lo scioglimento anticipato delle Camere aveva impedito di aggiornare alle risultanze dell'ultimo censimento il numero dei seggi da assegnare. La Corte superava il rilievo, rilevando da un lato che l'aggiornamento all'ultimo censimento era stabilito con disposizione di fonte legislativa e non costituzionale, e dall'altro valorizzando la natura “*variabile*” del numero dei senatori “*prima della revisione effettuata con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2*”. Il che equivale a sostenere che finché il numero dei senatori era variabile il principio di 'costante operatività' si sarebbe forse potuto valutare con maggiore elasticità che non dopo la riforma.

Inoltre che il principio, almeno in relazione alle Camere, implichi che la legge elettorale debba approntare un sistema che consenta la completa rinnovazione dell'organo, è sicuramente desumibile dalla giurisprudenza costituzionale riguardante quella serie di richieste referendarie che, pur non impedendo una rinnovazione parziale dell'organo, sono state sempre e costantemente respinte.

Infatti, mentre la richiesta referendaria dichiarata inammissibile con la sentenza n. 29 del 1987⁴⁴, ove accolta, avrebbe reso impossibile una qualsiasi rinnovazione del Consiglio Superiore della Magistratura, le sentenze successive riguardano richieste, relative alle leggi elettorali delle Camere, che avrebbero impedito solamente l'assegnazione del 25% dei seggi disponibili, la legge di risulta essendo sempre idonea ad attribuirne il 75%. E così nel 1991 e nel 1995 vengono respinte due richieste, che avrebbero impedito (*rectius*, reso incerta) l'attribuzione di 77 seggi senatoriali⁴⁵, e nel 1995 e nel 1997 due richieste che avrebbero impedito l'attribuzione di 155 seggi della Camera⁴⁶.

⁴⁴ Lo stesso dicasi per la richiesta, sempre concernente il sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, respinta con la sentenza CORTE COST, n. 28 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 228 ss..

⁴⁵ CORTE COST, sent. n. 47 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 310 ss. e CORTE COST, sent. n. 5 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 58 ss..

⁴⁶ CORTE COST, sent. n. 5 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 58 ss., e CORTE COST, sent. n. 26 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 184 ss..

Ora, per sostenere che il principio di 'costante operatività' non implica la capacità delle legge elettorale di assicurare la totale rinnovazione dell'organo, si dovrebbe affermare che tale principio è garantito quando il sistema consente l'elezione di un numero di membri almeno pari o al *quorum* strutturale⁴⁷, o alle maggioranze qualificate costituzionalmente previste per alcune deliberazioni⁴⁸. Tuttavia, la Corte, sulla base del principio della 'costante operatività', ha escluso l'ammissibilità di *referendum* che avrebbero comunque assicurato l'elezione di un numero di componenti delle Camere sufficiente a garantire la possibilità di assumere anche quelle deliberazioni per le quali sono previste maggioranze qualificate⁴⁹. Conseguentemente, la Corte ha inteso il principio nella sua accezione più rigorosa: la 'costante operatività' dell'organo è garantita solo da una legge elettorale che consenta l'elezione di tutti i componenti costituzionalmente previsti.

Conclusivamente, mentre l'art. 56 Cost. non può essere considerato precetto sulla base del quale argomentare difetti di validità della costituzione delle Camere, esso, unitamente ai principi supremi dell'ordinamento richiamati nelle citate sentenze della Corte, determina l'illegittimità costituzionale di una legge elettorale che non provvedesse ad assegnare tutti i seggi costituzionalmente attribuiti alle assemblee parlamentari. L'indicata norma costituzionale, quindi, individua il 'dover essere' della legislazione elettorale: la capacità di assegnare interamente i 630 seggi della Camera e i 315 seggi elettivi del Senato⁵⁰.

⁴⁷ Le Camere, infatti, in assenza del *quorum* strutturale non possono deliberare, sicché la non operatività sarebbe pressoché totale.

⁴⁸ Si potrebbe sostenere che la 'costante operatività' è assicurata con l'elezione dei due terzi dei seggi previsti, in modo da garantire la capacità delle Camere di adottare leggi di revisione costituzionale (senza dover ricorrere al *referendum*), ovvero dei tre quinti, così da consentire alle Camere di eleggere i membri della Corte (dal quarto scrutinio) o del Consiglio Superiore della Magistratura. Da questo punto di vista, si consideri, tuttavia, che la tesi che consente il mancato raggiungimento del *plenum* della Camera, altererebbe "l'impalcatura della garanzie costituzionali, falsando i *quorum* di maggioranza assoluta o qualificata prevista da numerose disposizioni costituzionali (per esempio dagli artt. 8, 64, 79, 83, 138)" (M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 638).

⁴⁹ Infatti, mentre la Costituzione non prevede mai maggioranze più elevate di quella dei due terzi delle Assemblee, le richieste referendarie in parola avrebbero consentito l'assegnazione di un numero di seggi superiore (tre quarti).

⁵⁰ Cfr. G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 622, secondo cui la Costituzione sancisce "che la Camera sia composta da un numero fisso di deputati e non tollera, quindi, che anche un solo seggio resti vacante per un'intera legislatura. La legge elettorale, dunque, deve consentire l'assegnazione di tutti i 630 seggi, qualunque sia l'esito delle

Anche per queste ragioni, la decisione della Camera di non procedere all'assegnazione dei seggi vacanti non appare condivisibile, essendo in esplicito contrasto con il principio di 'costante operatività' delle Assemblee parlamentari, imposto dalla Costituzione al legislatore elettorale.

3.2. La legittimità del regolamento sotto il profilo dell'idoneità della fonte ad intervenire in materia elettorale.

In realtà la Camera avrebbe dovuto dare integrale attuazione all'art. 11 del d.P.R. 5 gennaio 1994 n. 14, intitolato "Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione della Camera dei deputati" (G.U. 11 gennaio 1994 n. 7), salvo richiedere un intervento della Corte Costituzionale, nei modi che saranno in seguito indicati.

La disposizione regolamentare fornisce infatti, come già illustrato in precedenza, la norma di chiusura che consente di attribuire i seggi di una lista che abbia esaurito tutte le sue candidature (inserite nelle liste circoscrizionali ovvero nelle graduatorie dei migliori non eletti nei collegi collegati alle liste stesse), distribuendo tali seggi tra le altre liste 'ricche' che abbiano superato la soglia di sbarramento.

L'inapplicabilità del regolamento è stata sostenuta sulla base dell'esistenza di una riserva di legge in materia elettorale, da ricavarsi *ex art.* 48⁵¹ ovvero *ex art.* 72 Cost.⁵².

elezioni: la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum elettorali è in proposito illuminante. [...] Da questi principi discende logicamente che la normativa elettorale deve prevedere una "clausola di chiusura" nell'ipotesi che un partito abbia diritto ad un numero di seggi superiore ai candidati presentati".

⁵¹ In questo senso, v. l'intervento in Giunta dell'on. Fontana, Forza Italia, che sostiene l'illegittimità del regolamento "essendo il procedimento elettorale, secondo una dottrina largamente prevalente, inserito nella riserva di legge ex articolo 48 della Costituzione ed articolo 17 della legge n. 400 del 1988" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.). In quanto alla legge n. 400, essa si limita ad escludere in una materia coperta da riserva assoluta di legge l'intervento di regolamenti delegati o indipendenti. Prima di invocarne il divieto, quindi, occorrerebbe dimostrare che la materia è coperta da riserva assoluta. Si tratta del medesimo argomento fatto valere autorevolmente da M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 633, che desume l'esistenza della riserva assoluta da "una lettura sistematica dell'art. 48 Cost.". Dal principio di uguaglianza del voto viene desunta la riserva anche dall'on. Gazzara, Forza Italia, (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.).

⁵² Richiama tale disposizione l'on. D'Alia, Unione di centro, in Giunta (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.), e l'on. Martinelli, Lega, in Aula (*Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.).

Anzitutto occorre precisare che una simile riserva non può essere ricavata con sicurezza dall'art. 48 Cost.. Tale disposizione infatti si limita a riservare alla legge "requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero" e di assicurarne l'effettività, mentre non vi è alcun riferimento alla legge, in ordine al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

In quanto all'art. 72, u.c., Cost., esso si limita a stabilire che, nelle materie indicate, tra cui quella elettorale⁵³, non può essere adottata che la ordinaria procedura legislativa, ovvero quella caratterizzata dal ruolo referente della Commissione competente. Tale disposizione, invero, appare rivolta a regolare in generale il procedimento legislativo, circoscrivendo i casi in cui è ammessa una procedura diversa da quella normale, non già a regolare i rapporti tra diverse fonti. La stessa formulazione letterale della disposizione depone in questo senso, giacché l'art. 72 non afferma che la procedura normale deve essere adottata nelle materie indicate, ma specifica che essa è obbligatoria per i 'disegni di legge' in dette materie. In altri termini l'obbligo di adottare quella procedura non è stabilito *ratione materiae* ma è collegato alla presentazione di disegni di legge in quelle materie. D'altro canto, se si ritenesse che l'art. 72 intende affermare che nelle materie indicate è possibile introdurre disposizioni normative soltanto ricorrendo alla procedura indicata, dovremmo altresì escludere la possibilità di intervento in quelle materie sia della decretazione d'urgenza che della delega legislativa⁵⁴. Decreti legge e decreti legislativi, infatti, ancorché fonti pariordinate alla legge in quanto ad efficacia, ugualmente sono adottati, com'è ovvio, con procedure tutt'affatto diverse. Poiché, invece, si sono registrati casi di intervento della decretazione del Governo nelle materie indicate⁵⁵, mi parrebbe di poter sostenere che, quantomeno nella prassi, l'art. 72 ha assunto un significato più restrittivo, limitato ad

⁵³ Ed anche in materia costituzionale, cui la disciplina elettorale almeno degli organi costituzionali potrebbe essere ricondotta. *Contra* v. CORTE COST., sent. n. 168 del 1963, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1644 ss..

⁵⁴ In effetti, parte della dottrina ha sostenuto la possibilità di ricavare dall'art. 72, u.c., il divieto di impiegare lo strumento del decreto legge nelle materie indicate (G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, *Dir. e soc.*, 1978, p. 254 ss., e S. LABRIOLA, *La decretazione legislativa d'urgenza*, in *Il Governo e alcune sue funzioni (Studi)*, I, Padova, 1981, 225 ss.. *Contra*, v. L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1980, V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, I, Milano 1970, p. 172 s.). La l. 23 agosto 1988 n. 400, infine, esclude la decretazione d'urgenza nelle materie di cui all'art. 72. Si tratta però di un vincolo che, introdotto da una legge, è superabile dalle fonti pariordinate quali i decreti-legge medesimi (sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1993, p. 102 e 103).

individuare i casi nei quali cui l'approvazione di un disegno di legge debba avvenire con il procedimento normale, senza che tale riserva d'assemblea si sia trasformata anche in una riserva di legge⁵⁶.

Per la verità, prescindendo dalle due disposizioni costituzionali sopra citate, potrebbe più facilmente ricorrersi, per la materia elettorale, al concetto di riserva implicita⁵⁷, dal momento che le disposizioni elettorali sono in grado di incidere sulla struttura dei rapporti tra le forze politiche, e quindi, alla fine, sul modo concreto di atteggiarsi del principio democratico nel nostro ordinamento⁵⁸.

⁵⁵ Incidono nella materia elettorale il d.l. 16 aprile 1976 n. 107 e 3 maggio 1976 n. 161 ("Modificazioni ed integrazioni alle disposizioni di legge relative al procedimento elettorale per le elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali nonché norme per il rinvio delle elezioni per la rinnovazione dei consigli comunali nei comuni nei quali si vota con sistema maggioritario il cui quinquennio di carica scade il 12 giugno 1976"), il d.l. 4 ottobre 1977, n. 710, che rinviava le elezioni amministrative e che aveva dato il via al dibattito sul significato dell'art. 72 Cost. (L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1980, p. 65). Nella stessa materia è poi intervenuto il d.l. 2 maggio 1989 n. 157 ("Disposizioni per il funzionamento provvisorio delle circoscrizioni mandamentali"). Dovrebbe considerarsi incluso nella materia elettorale anche il d.l. 20 marzo 1995 (la cosiddetta *par condicio*) reiterato per la settima ed ultima volta, senza essere convertito, con il d.l. 17 maggio 1996 n. 266 (M. GORLANI, *L'avvio della legislatura*, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, a cura di A. D'ANDREA, Milano 1999, p. 411 ss.). Sicuramente è associabile alla materia elettorale il d.l. n. 42 del 1994, che stabiliva che le elezioni politiche originariamente fissate per il 27 marzo 1994 si protraessero di un giorno, per favorire la partecipazione al voto degli elettori di religione ebraica dato che il 27 marzo ricorreva la loro festività pasquale (M. GORLANI, *L'avvio della legislatura*, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, a cura di A. D'ANDREA, Milano 1999, p. 334). Lo stesso dicasi anche per il d.l. 10 maggio 2000 n. 111, recante "disposizioni urgenti in materia di Anagrafe degli italiani residenti all'estero", su cui sia consentito il rinvio a L. SPADACINI, *Cronaca di due crisi di governo*, Brescia 2000, p. 70 ss..

⁵⁶ *Contra*, v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, ed. a cura di G. SILVESTRI, Milano 1997, p. 493, il quale ritiene che l'articolo 72 Cost. contenga una riserva di legge implicita. Per l'autore, poiché la disposizione esclude procedimenti legislativi diversi da quello ordinario in alcune materie, "a fortiori, esclude che tali materie possano essere disciplinate da un atto avente forza di legge o da un regolamento". Coerentemente, Martines esclude la possibilità di intervento nelle materie di cui all'art. 72 Cost. a tutte le "procedure normative" diverse da quella legislativa ordinaria, con l'esito, però, di scontrarsi con la ormai lunga prassi difforme.

⁵⁷ Infatti si ritiene che una riserva di legge possa anche essere disposta "tacitamente" (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1993, p. 62). Parla di "sicura esistenza di riserve implicite" anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 189.

⁵⁸ In particolare, potrà più agevolmente approdarsi alla conclusione ipotizzata se si enfatizza la 'ratio democratica' delle riserve, ovvero la loro capacità di operare come "garanzia della minoranza contro la maggioranza" (S. FOIS, *La "riserva di legge". Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano 1963, p. 295 ss.).

Pare difficile, tuttavia, immaginare che tale riserva implicita si atteggi necessariamente come 'riserva assoluta', piuttosto che relativa. In particolare, osta al riconoscimento dell'esistenza di una riserva assoluta lo stesso 'principio di costante operatività' degli organi costituzionali, il quale, affermando l'esigenza di assicurare "l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali", sembrerebbe rendere più adatta alla materia elettorale la previsione di una riserva relativa, che ovviamente garantisce la preferenza della legge rispetto ad ogni altra fonte subordinata⁵⁹. In effetti, nella materia elettorale, un'eccessiva riduzione degli spazi normativi consentiti alle fonti non legislative, dal punto di vista delle garanzie di democraticità del sistema, potrebbe condurre a risultati paradossali. A prescindere dalla necessità di definire non trascurabili questioni tecniche, si pensi al delicatissimo e connesso settore della regolazione delle campagne elettorali ovvero dell'accesso ai *media* per le forze che partecipano alle competizioni elettorali: quelli indicati rappresentano settori nei quali l'esistenza di una disciplina di completamento della legislazione, ancorché di provenienza governativa, appare preferibile all'incompletezza del quadro normativo, della quale potrebbe giovare solo qualcuno dei soggetti in competizione, magari quello dotato di maggior forza economica. Conseguentemente mi sembra si possa sostenere che l'individuazione di una riserva di legge assoluta in materia elettorale non realizzerebbe la finalità cui essa sarebbe rivolta, meglio rispondendo a tale esigenza il principio (implicito) della riserva relativa.

3.3. La necessità di applicare la medesima regola anche nell'ipotesi dell'illegittimità del regolamento.

Il d.P.R. 5 gennaio 1994 n. 14, nonostante la denominazione di "Regolamento attuativo della legge elettorale per la Camera", presenta in realtà le caratteristiche proprie dei regolamenti di stretta esecuzione, poiché non sembra produrre alcuna innovazione nell'ordinamento giuridico. Infatti anche in assenza di detto regolamento la norma da applicare, per il caso di insufficienza di candidature rispetto ai seggi assegnati ad una lista, sareb-

⁵⁹ In effetti, da un punto di vista logico, garantire la possibilità di funzionamento dell'organo rappresentativo appare come un *primum* rispetto all'obiettivo di assicurare che le regole del gioco siano prodotte attraverso un procedimento (quello legislativo) che implica la partecipazione dell'opposizione.

be la medesima. In questa ipotesi, per individuare la norma applicabile, non resterebbe che affidarsi all'art. 12 delle preleggi⁶⁰, senza dover distinguere tra *analogia legis* o *analogia iuris*. Infatti è possibile sostenere che in tutti i sistemi elettorali previsti dalla legislazione italiana, ove è contemplata l'ipotesi dell'assegnazione di seggi che non possono essere attribuiti ad una lista per carenza di candidature, si propone la medesima soluzione. Di conseguenza essa dovrà essere applicata indifferentemente per via analogica ovvero quale principio generale della materia elettorale. La norma cui mi riferisco è quella per cui, in sistemi con formula proporzionale, i seggi che uno dei 'soggetti concorrenti'⁶¹ non può ricoprire per carenza di candidati vengono assegnati agli altri.

Tale principio è applicato nella legge elettorale del Senato, in ordine alla ripartizione dei seggi della quota di recupero tra i gruppi che vi concorrono, dall'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 17: "Se a un gruppo spettano più seggi di quanti sono i suoi candidati i seggi esuberanti sono distribuiti secondo l'ordine della graduatoria dei quozienti". Poiché dalla graduatoria sono espunti i quozienti del gruppo che ha esaurito i candidati⁶² e poiché gli altri quozienti appartengono agli altri gruppi 'ricchi', la disposizione va interpretata nel senso che, una volta esauriti per qualsiasi ragione i candidati di un gruppo, i seggi in esubero sono assegnati agli altri gruppi, secondo l'ordine della graduatoria dei quozienti, ovvero in maniera proporzionale ed impiegando la stessa formula utiliz-

⁶⁰ Condividono questo schema M. ANIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 640, e anche molti rappresentanti del centrodestra in Giunta: secondo l'on. Gazzara, Forza Italia, si sarebbe dovuto "applicare le previsioni normative che regolano la materia e, comunque interpretare, anche in via analogica, le disposizioni vigenti nell'assoluto rispetto dei principi costituzionali" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.).

⁶¹ Potrà trattarsi di vere e proprie liste di candidati, quando il sistema si fonda su circoscrizioni plurinomiali (consigli comunali e quota di recupero della Camera), ovvero di gruppi di candidati, quando il sistema, pur adottando una formula proporzionale, funziona sulla base di collegi uninominali (consigli provinciali e quota di recupero del Senato). Ai nostri fini, le due situazioni sono equiparabili, riducendosi soltanto ad un diverso modo di stabilire la graduatoria dei candidati all'interno della lista o del gruppo: nel primo caso si avrà riguardo alle preferenze (consigli comunali) ovvero all'ordine di presentazione nella lista (quota di recupero della Camera), nel secondo si darà peso alle percentuali raccolte dai candidati del gruppo nei collegi. La differenza, tuttavia, non pesa nella fase di determinazione del numero dei seggi da assegnare a ciascun soggetto concorrente (lista o gruppo che sia), che è logicamente e cronologicamente precedente.

⁶² Altrimenti torneremmo ad assegnare un seggio al gruppo che ha esaurito i candidati.

zata per l'originaria distribuzione dei seggi⁶³. Prescindendo dalla trascurabile distinzione tra gruppi e liste, la legge elettorale del Senato applica quindi il principio evocato, secondo cui, una volta che uno dei soggetti concorrenti ha esaurito i seggi, questi sono distribuiti tra gli altri.

Non mi sembra condivisibile, invece, l'opinione di chi, per risolvere il problema dell'esaurimento dei candidati di Forza Italia nelle elezioni del 2001, vorrebbe "procedere secondo l'analogia legis, tramite il riferimento alla norma della legge elettorale del Senato che regola il caso analogo", traendone la conseguenza che "I seggi in questione verrebbero così attribuiti ai candidati della Casa delle libertà, non eletti nei collegi uninominali, secondo la graduatoria delle più alte cifre individuali"⁶⁴. Anche al Senato, infatti, quando un 'soggetto concorrente' alla distribuzione dei seggi di recupero ha esaurito i candidati, i seggi residui vengono assegnati agli altri soggetti. L'unica differenza è rappresentata dalla presenza di gruppi di candidati al Senato e di liste alla Camera. Se invece si volesse muovere dalla considerazione che al Senato concorrono in concreto le coalizioni – di cui i gruppi sono espressione in ogni regione – per concludere che i seggi vacanti devono essere attribuiti all'interno della medesima coalizione anche alla Camera, si svolgerebbe un ragionamento che confonde categorie politologiche con quelle giuridiche. Infatti, il concetto di coalizione non esiste né nella legge del Senato, né in quella della Ca-

⁶³ L'analogia con la legge del Senato era rilevata anche da L. ELIA, *Sui "seggi fantasma" le norme sono chiarissime*, in *Il Popolo*, 18 maggio 2001, p. 3, che, parlando del regolamento contestato, dichiarava: "Si tratta del resto di un adeguamento della normativa per la Camera, alla parallela disposizione contenuta nel comma 3 dell'art. 4 della legge elettorale per il Senato [ora art. 17], promulgata anch'essa nell'agosto 1993". Così anche G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 624, secondo cui lo schema del decreto era "già utilizzato per il Senato e per i consigli comunali e provinciali".

⁶⁴ Così in Giunta l'on. Martinelli (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.). Lo stesso schema viene a un certo punto adottato anche dall'on. Gazzara: "occorre procedere secondo l'analogia legis, tramite il riferimento alla norma della legge elettorale del Senato che regola il caso analogo. I seggi in questione verrebbero così attribuiti ai candidati della Casa delle libertà, non eletti nei collegi uninominali, secondo la graduatoria delle più alte cifre individuali" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.). In questo senso, v. anche l'esposto presentato da Forza Italia agli Uffici elettorali (v. cap. II, § 2) e G. CONSOLO, secondo il quale, "la Cassazione non può che risolvere la questione per via analogica, applicando i principi generali per le elezioni della Camera, recuperando i seggi mancanti per lo schieramento al quale appartengono" (A.R., *Consolò: non tradite gli elettori*, in *La Stampa*, 18 maggio 2001, p. 6).

mera⁶⁵. Tant'è vero che al Senato potrebbe riprodursi la stessa situazione della Camera se i partiti che compongono una coalizione decidessero di presentare i candidati della coalizione, anziché sotto un medesimo contrassegno in tutti i collegi, in ciascun collegio sotto il diverso contrassegno del partito cui appartiene il candidato nel collegio (in questo caso il recupero avverrebbe sulla base di gruppi corrispondenti ai partiti, come avviene alla Camera). Parallelamente, la stessa situazione che caratterizza il Senato potrebbe riprodursi alla Camera se solo le coalizioni che concorrono nei collegi presentassero un'unica lista anche per la quota proporzionale (in questo caso le liste della parte proporzionale verrebbero a coincidere con le coalizioni, come al Senato). Da questo punto di vista, quindi, i due sistemi funzionano nello stesso modo, mentre la presenza delle coalizioni al Senato e dei singoli partiti alla Camera rappresenta soltanto una scelta politica contingente⁶⁶. Conseguentemente, la disposizione della legge del Senato, applicata analogicamente, implica necessariamente che i seggi in sovrappiù per una lista concorrente alla Camera debbano essere distribuiti tra le altre liste. Infatti la disposizione della legge del Senato stabilisce che, esauriti i seggi di uno dei soggetti che

⁶⁵ Viceversa è presente nella legge elettorale per i consigli regionali, provinciali e comunali: in tutti questi casi, le liste sono tra di loro collegate in coalizione attraverso la figura unificante del candidato presidente o del candidato sindaco, così possono partecipare alla distribuzione dei seggi le coalizioni. D'altro canto, la categoria della coalizione si adatta a sistemi proporzionali con premio di maggioranza, proprio al fine di destinare alla coalizione vincente il premio in seggi che le si vuole garantire perché possa godere della maggioranza nell'organo rappresentativo. Tale categoria, per converso, non può essere applicata ai sistemi *plurality*, in cui, essendo in palio per ogni collegio un solo seggio, non possono esistere coalizioni di candidati. Nella legge della Camera, inoltre, la quota proporzionale non ha la funzione di assegnare un premio di maggioranza, anzi, ha la funzione opposta di riequilibrare gli effetti del premio assegnato ai vincenti dal maggioritario. Pertanto, nella legge elettorale della Camera, non era affatto necessario unire in coalizioni le diverse liste concorrenti, tant'è che non esiste alcuna forma di collegamento tra le stesse. In questo senso, v. l'opinione di L. ELIA ("Quanto al rilievo della coalizione tra FI e An è evidente che esso deve essere assolutamente escluso perché la legge non distingue tra liste che partecipano alla distribuzione dei seggi residui e perché le coalizioni non incidono sulla autonoma qualificazione delle liste per la proporzionale", *Sui "seggi fantasma" le norme sono chiarissime*, in *Il Popolo*, 18 maggio 2001, p. 3) e quella di A. BARBERA: "siamo nella quota proporzionale che ha una logica proporzionale. Siamo di fronte a due votazioni separate: una per le coalizioni, una per i partiti" (S.L.B.U., "Stanno pagando la troppa furbizia", in *la Repubblica*, 17 maggio 2001, p. 7). Sull'inesistenza del concetto di coalizione, in quanto alla parte proporzionale della legge elettorale della Camera (categoria che non esiste nemmeno nella legge del Senato), v. l'intervento dell'on. Franceschini in Giunta: "i seggi sono rigorosamente a favore delle liste, non delle coalizioni: se una lista non ha candidati sufficienti, i seggi devono restare nella quota proporzionale. L'attribuzione a

competono per la quota di recupero, i seggi esuberanti vengono distribuiti tra gli altri, e alla Camera i soggetti che competono sono per l'appunto le liste.

Per quanto concerne la legge elettorale per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti⁶⁷, i soggetti che competono, in prima battuta, alla distribuzione dei seggi consiliari non sono le liste singole⁶⁸ ma i gruppi di liste che sostengono un unico candidato sindaco. Qualora a un gruppo di liste siano assegnati più seggi dei candidati, i posti eccedenti sono distribuiti fra gli altri gruppi⁶⁹. Quando invece una lista inserita in un gruppo abbia esaurito i suoi seggi, essi vengono assegnati alle altre liste dello stesso gruppo, ma ciò può avvenire soltanto perché l'originaria distribuzione dei seggi è avvenuta non tra le singole liste ma tra i gruppi. Per la legge elettorale comunale, quindi, competono all'assegnazione dei seggi prima i gruppi di liste e poi, nel limite dei seggi assegnati a ciascun gruppo, le diverse liste che vi aderiscono. Alla Camera competono nella

candidati uninominali non collegati ripeterebbe il criterio di attribuzione del sistema maggioritario, e ciò in palese contrasto con il sistema della legge elettorale della Camera" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.).

⁶⁶ È vero che tale decisione politica è in qualche modo indotta dalle due diverse legislazioni: la formula D'Hondt utilizzata al Senato per la distribuzione dei seggi di recupero, pur funzionando proporzionalmente, premia i gruppi che raccolgono più voti, e quindi è un ostacolo alla frammentazione, a differenza del sistema del quoziente adottato nel recupero della Camera. Inoltre, mentre alla Camera il doppio canale di candidature consente di presentare i simboli dei diversi partiti nel proporzionale e contestualmente un simbolo di coalizione nel maggioritario, al Senato l'unico canale di candidature renderebbe sconveniente elettoralmente presentare i diversi simboli dei partiti nel maggioritario. Tutto ciò, mentre è sufficiente per spiegare le ragioni delle decisioni dei partiti politici, non muta la natura politica e contingente della scelta e spiega che comunque i due sistemi funzionano indifferentemente rispetto alla circostanza che i competitori siano coalizioni di partiti o partiti singoli.

⁶⁷ In quanto alle disposizioni relative ai comuni sotto i 15.000 abitanti, un'analoga norma non esiste nel T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D. L.vo 18 agosto 2000, n. 28). Nel caso si dovesse prospettare l'ipotesi, dovrebbe pertanto applicarsi analogicamente la disposizione vigente per i comuni maggiori con l'accortezza che in questo caso la distribuzione dei seggi coinvolge solo liste e non gruppi di liste (che per i comuni inferiori ai 15.000 abitanti non esistono). Aggiungo che il medesimo criterio era previsto anche dalla previgente disciplina in materia di elezioni amministrative (d.P.R. n. 570 del 16 maggio 1960).

⁶⁸ Salvo nell'ipotesi di candidati sindaci collegati con una sola lista. In questo caso la lista concorrerà già in prima battuta all'assegnazione dei seggi consiliari.

⁶⁹ La formulazione letterale dell'ultimo periodo dell'ottavo comma dell'art. 72 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 ("qualora una lista che abbia più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti [...] fra le altre liste") è infelice, perché avrebbe dovuto riferirsi non solo alle liste ma ai gruppi di liste. Tuttavia il significato è indubbiamente quello riferito.

quota proporzionale direttamente le liste, che quindi rappresentano il soggetto analogo ai gruppi previsti nella disciplina per i consigli comunali⁷⁰. La stessa norma prevista per i consigli comunali è disposta anche in relazione all'elezione dei consiglieri provinciali, con la differenza che la distribuzione dei seggi non avviene tra vere e proprie liste, bensì tra gruppi di candidati nei collegi uninominali⁷¹ ("Se ad un gruppo spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti tra gli altri gruppi", ultimo periodo del sesto comma dell'art. 75 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267).

In fine, lo stesso criterio era adottato anche nella legge elettorale per l'elezione della Camera dei Deputati del 1919 (la n. 1495).

Da questi riferimenti, qualcuno ha tratto la conclusione che, poiché la legge della Camera non ha fatto cenno al principio di distribuzione alle altre liste dei seggi in esubero per una di esse, "l'omessa previsione [...] assume, nella specie, valenza positiva nel senso che il legislatore ubi voluit dixit". Quindi, se "il legislatore ha espunto tale principio dal sistema l'interprete non può in alcun modo reinserirlo"⁷². Il ragionamento, però, non sembra reggere: la volontà del legislatore di disciplinare il caso in maniera difforme rispetto al criterio presente nelle altre leggi elettorali non può desumersi dalla mera omissione di una qualsiasi disciplina del caso, dovendo necessariamente passare attraverso un'esplicita previsione di diverso contenuto.

Invero, nella legislazione italiana, nessun diverso criterio è previsto

⁷⁰ Per questa ragione non è condivisibile l'opinione espressa dall'on. Nespoli, Alleanza nazionale, in Giunta: "L'individuazione di un principio di analogia in relazione ad altre leggi elettorali vigenti nell'ordinamento farebbe invece emergere il principio dello schieramento, come accade per la legge elettorale comunale. Il principio dell'analogia rimanderebbe, pertanto, alle liste collegate con lo stesso schieramento" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.).

⁷¹ Si tratta di una situazione analoga a quella della legge elettorale del Senato, imposta dall'applicazione di una formula proporzionale sulla base di collegi uninominali anziché di circoscrizioni plurinominali. Ma ai nostri fini, anche in questo caso, tali gruppi sono del tutto equiparabili a liste di candidati.

⁷² Così in Giunta l'on. Gazzara, Forza Italia (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.). Simile anche l'argomento fatto valere dall'on. D'Alia, Unione di centro: "La circostanza che il principio enunciato dall'articolo 11 è contenuto in altre leggi dovrebbe confermare che solo quando lo stesso è contenuto nella fonte primaria può trovare ingresso nel sistema elettorale e non anche quando è contemplato da fonti diverse che non hanno il potere di regolarlo" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.).

per regolare la fattispecie dell'esaurimento delle candidature di una lista. Infatti o l'ipotesi è prevista e la norma è per l'appunto sempre la medesima, oppure non è disciplinata, generalmente sul presupposto che sia sufficiente a garantire la completezza dell'organo da eleggere la disposizione che consente di recuperare i seggi per una lista che ha esaurito i propri candidati in una diversa circoscrizione 'ricca'⁷³.

Conclusivamente, mi sembra di poter affermare che, essendo il principio, poi ripetuto anche nel regolamento contestato, l'unico che compare nella legislazione italiana⁷⁴, vigente e non più vigente, esso avrebbe dovuto trovare applicazione per via analogica o quale principio generale della materia elettorale⁷⁵. La disposizione regolamentare, quindi, non ap-

⁷³ Così la legge elettorale della Camera in vigore consente che quando una lista ha esaurito i propri candidati in una circoscrizione possa recuperare il seggio in altra circoscrizione (art. 84). La disposizione si è rivelata però insufficiente, dato che la convenienza di collegare i candidati nei collegi a 'liste civetta' ha determinato per Forza Italia una carenza di candidati in tutte le circoscrizioni. La disposizione è normalmente sufficiente ad assegnare tutti i seggi in palio in quei sistemi elettorali che prevedono in origine un numero elevato di candidati, quali sono quelli che assegnano il numero complessivo dei seggi distribuendoli in più circoscrizioni. Così è prevista come unica garanzia di assegnazione di tutti i seggi nelle leggi elettorali relative ai consigli regionali e al Parlamento europeo, tra quelle attualmente vigenti, nonché, tra quelle abrogate, nelle precedenti leggi elettorali per i consigli regionali e per la Camera.

⁷⁴ Rileva che il criterio dell'assegnazione dei seggi in esubero rispetto ai candidati di una lista alle altre liste "non solo è presente ma è l'unico presente" nell'ordinamento il presidente della Giunta (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm.).

⁷⁵ Conformemente, cfr. R. D'ALIMONTE, *Nel rebus dei deputati mancanti*, in *Il Sole 24 ore*, 18 maggio 2001, p. 7, secondo cui la norma di cui al regolamento "è in sintonia con quanto prevedono le leggi elettorali per Comuni, Province e Regioni", e A. SODA, secondo cui "Una volta esauriti i tre criteri [Il riferimento è con ogni probabilità al 'criterio' dell'ordine dei candidati delle liste circoscrizionali, a quello della graduatoria delle cifre elettorali individuali dei candidati non eletti nel maggioritario collegati alla lista, e a quello dell'assegnazione dei seggi vacanti nelle altre circoscrizioni con candidati disponibili.] di assegnazione dei seggi proporzionali previsti dal *Mattarellum* vale un principio generale: si procede dividendo i seggi tra le altre liste" (L. CALÒ, *Caianiello: "Inimmaginabile tradire la volontà degli elettori"*, in *Il Mattino*, 16 maggio 2001, p. 5.). In Giunta, sottolinea che "il principio dell'articolo 11 è già presente nell'ordinamento elettorale ed è coerente con le altre disposizioni della ripartizione proporzionale dei seggi", citando in proposito "le disposizioni per le elezioni del Senato e quelle per le elezioni dei consigli comunali e provinciali" l'on. Olivieri, Democratici di sinistra, in Giunta (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.). Diverso il ragionamento di M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 635, il quale sostiene che se "la legge elettorale implicitamente consente ciò che il regolamento esplicitamente afferma (e dunque non v'è contrasto fra la legge e il suo regolamento d'attuazione), [...] allora è la stessa legge elettorale a presentare profili d'incostitu-

pare connotata da una capacità innovativa dell'ordinamento giuridico superiore a quella che viene normalmente riconosciuta a un regolamento di stretta esecuzione, considerato comunemente compatibile con le riserve di legge anche assolute⁷⁶.

Peraltro, anche se si persistesse nel ritenere illegittimo il regolamento, la norma in esso contenuta dovrebbe comunque trovare applicazione sulla base dell'analogia con la legge elettorale del Senato, o con quella per i consigli comunali o provinciali, le quali stabiliscono che i seggi in esubero di uno dei soggetti concorrenti vengono distribuiti a favore degli altri soggetti in competizione⁷⁷. In conclusione, anche volendo insistere sull'illegittimità del regolamento, si dovrebbe ugualmente pervenire all'applicazione della medesima norma.

3.4. *La compatibilità del regolamento con il principio democratico, la sovranità popolare e l'uguaglianza del voto.*

La legittimità della norma che assegna i seggi in esubero di una lista alle altre liste veniva contestata anche nel merito, in particolare da diversi esponenti della Casa delle Libertà, fra cui l'on. Pisanu, che in seguito sarebbe stato nominato Ministro dell'Interno: "Costituzione e buon senso vogliono che tutti i seggi attribuiti dagli elettori a Forza Italia, rimangano nella Casa delle libertà e che per nessuna ragione possano essere di-

zionalità, per violazione degli artt. 1 e 48 Cost.". Sui profili di compatibilità della disposizione (indipendentemente dalla fonte nella quale è contenuta) con i principi costituzionali di democrazia, sovranità e uguaglianza del voto, v. oltre, § 3.4.

⁷⁶ Così la dottrina maggioritaria, per tutti v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, ed a cura di G. SILVESTRI, Milano 1997, p.492: "Nelle materie riservate in via assoluta alla legge resta [...] escluso l'esercizio del potere regolamentare, a meno che si tratti di regolamenti di esecuzione, dati i ristretti limiti entro i quali questi possono essere emanati", che consentono solo "norme di dettaglio, integrative od esplicative" (p. 486). Parla di carattere 'integrativo' del regolamento il dott. Sciuto, presidente dell'Ufficio elettorale nazionale, durante la sua audizione in Giunta (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 17 luglio 2001, res. somm.). Secondo V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1993, p. 147, "I regolamenti di esecuzione, nella accezione [più] restrittiva [...], sono [...] essenzialmente 'interpretativi' della legge cui si riferiscono". Anche in questa accezione la categoria sembra calzare al regolamento di cui si tratta.

⁷⁷ Alla stessa conclusione perveniva il Presidente della Giunta: "Quand'anche si decidesse la disapplicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, occorrerebbe comunque ricercare nell'ordinamento una norma che in via analogica fosse idonea a risolvere il problema dell'assegnazione dei seggi. In tal caso, bisognerebbe richiamare lo stesso principio di chiusura recato dall'articolo 11" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm.).

rottati agli avversari. Altrimenti verrebbe rovesciato il principio costituzionale di rappresentanza⁷⁸. La posizione era poi ufficialmente ribadita anche dal leader di Forza Italia e del centrodestra, nonché presidente del Consiglio in pectore, on. Berlusconi: “non è possibile che si cominci la legislatura senza tener conto del voto degli elettori, perché questa è la democrazia⁷⁹”.

Lo stesso argomento veniva richiamato anche da parte della dottrina. L'ex presidente della Corte costituzionale, Caianiello, sosteneva che attribuire i seggi a forze politiche diverse da Forza Italia sarebbe stato “in contrasto con una precisa scelta e con la libera espressione dell'elettore” ed avrebbe realizzato “un attentato gravissimo al diritto politico dei cittadini”, dal momento che giudicava “semplicemente insensato che voti espressi a favore di un gruppo politico” potessero “essere attribuiti ad altri gruppi, addirittura dello schieramento opposto⁸⁰”. E analoga suonava anche l'opinione di Consolo, neoeletto di Alleanza nazionale: “a me sembra che attribuire questi seggi in tutto o in parte all'opposizione violi lo spirito dell'art. 48 della Costituzione, che regola i rapporti politici e prevede quindi che i rappresentanti in Parlamento corrispondano alla parte che il cittadino ha votata⁸¹”. Egualmente, per l'ex presidente della Corte costituzionale, prof. Baldassarre, il criterio da adottare non poteva “essere la ripartizione di seggi tra tutte le liste, perché ci sono principi costituzionali da rispettare, il primo è la sovranità della scelta dell'elettore⁸²”.

Argomenti simili ricorrevano sovente sulla stampa vicina alle posizioni politiche della Casa delle Libertà: si sosteneva difatti che l'assegnazione dei seggi vacanti alle altre liste avrebbe costituito una “macroscopica [...] violazione del principio di sovranità popolare: quello che impone, in sostanza, il rispetto delle scelte politiche degli elettori. E che in se stesso costituisce un principio metacostituzionale da cui discende ogni forma

⁷⁸ AC, “Il verdetto spetta alla giunta. Non va autorizzato un furto di voti”, in *il Giornale*, 17 maggio 2001, p. 2.

⁷⁹ Così, in G. PENNACCHI, *Seggi tolti agli azzurri. Fi ricorre in Cassazione*, in *il Giornale*, p. 2.

⁸⁰ Così, in un'intervista rilasciata a L. CALÒ, Caianiello: “Inimmaginabile tradire la volontà degli elettori”, in *Il Mattino*, 16 maggio 2001, p. 5).

⁸¹ A.R., Consolo: non tradite gli elettori, in *La Stampa*, 18 maggio 2001, p. 6. Consolo concludeva: “un'interpretazione diversa della norma non può consentire che voti dati a una parte politica finiscano comunque per avvantaggiare l'altra, tradendo gli elettori e lo spirito del voto”.

⁸² *Seggi vacanti, presto il verdetto*, in *Secolo d'Italia*, 18 maggio 2001, p. 4. Baldassarre non mancava di aggiungere: “un sistema in base al quale il voto ad una lista viene convertito su un'altra lista contrapposta fa ricordare la Bulgaria o la Russia di un tempo”.

democratica delineata dalle carte costituzionali⁸³. Inoltre si aggiungeva che la più volte citata norma regolamentare, poiché distorce l'esito del voto, sarebbe in contrasto sia con “l'art. 1 Cost. (e cioè il principio della sovranità popolare), sia [con] l'art. 48 Cost. (e cioè il rispetto della volontà dell'elettore)⁸⁴, e con lo stesso art. 3 Cost.⁸⁵”.

Volendo schematizzare, mi pare che le obiezioni all'applicazione della norma regolamentare vigente riguardassero l'incompatibilità della stessa con il principio democratico e quello di sovranità popolare (che nel senso impiegato mi pare venga fatto coincidere col primo), nonché col principio di uguaglianza del voto.

Quanto al primo profilo, è sufficiente ricordare che la sovranità del popolo si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 Cost.)⁸⁶,

⁸³ Così in R. DE MUCCI, *Seggi vacanti: scegliere il male minore*, in *Il Tempo*, 4 giugno 2001, p. 1. Nella stessa direzione, vedi il commento di A. VIRGILIO, *Assegnazione seggi vacanti, alla camera la decisione*, in *ItaliaOggi*, 30 maggio 2001, p. 30, secondo cui “Il principio di rappresentatività parlamentare sul quale è saldamente fondato il nostro sistema esige infatti che la volontà popolare espressa con il voto sia in ogni caso rispettata, nel senso che i suffragi dei cittadini-elettori devono necessariamente avvantaggiare la parte politica alla quale furono intenzionalmente rivolti. Nessun meccanismo legislativo o interpretativo può disattendere questo principio essenziale che funge da caposaldo in tutte le democrazie liberali”. Dello stesso tenore anche il parere di A. MONTI, *Quei seggi vacanti*, in *Roma*, 13 giugno 2001, p. 1, per cui la disposizione regolamentare sarebbe “palesamente anticostituzionale perché in contrasto con l'art. 48 della Costituzione (che impedisce di snaturare e cambiare il contenuto della manifestazione del consenso popolare)”.

⁸⁴ M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 634. Secondo il costituzionalista il regolamento sarebbe altresì in contrasto con “l'art. 83 del testo unico delle leggi sull'elezione della Camera”, poiché quest'ultimo, nel caso in cui “una lista non abbia presentato candidature sufficienti [...], stabilisce il ripescaggio dei ‘migliori perdenti’ collegati a quella stessa lista, viceversa l'art. 11 del regolamento d'attuazione permette che i seggi in palio siano attribuiti alle liste avversarie”. Il contrasto, invero, non pare sussistente, dal momento che la disposizione del regolamento si applica proprio quando non è più applicabile quella di cui all'art. 83.

⁸⁵ In questo senso l'on. Fontana, Forza Italia, in Giunta (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.). Cfr. anche l'intervento dell'on. Gazzara, Forza Italia, che richiama a questo scopo “il principio fondamentale di ogni ordinamento costituzionale democratico per il quale gli eletti negli organi parlamentari traggono la loro legittimazione dalla volontà popolare sovrana che si esprime attraverso l'esercizio del diritto di voto” (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.).

⁸⁶ In questo senso, l'intervento dell'on. Bonito, Democratici di sinistra, che ricorda come la “volontà popolare, per essere espressione di democrazia, deve essere disciplinata dalla legge; se così non fosse, si sarebbe in un regime di dittatura” (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.), e l'on. Franceschini, Margherita: “la nostra Costituzione recita che la sovranità appartiene al popolo, ma che il popolo la esercita nelle forme e nei modi stabiliti dalla legge e le nostre norme elettorali, come in tutti paesi del mondo, regolano questa sovranità” (*Atti Camera*, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.).

e in un sistema di democrazia rappresentativa essa si esprime secondo le previsioni del legislatore⁸⁷. Così la volontà dell'elettore è quella che si manifesta attraverso la 'traduzione' datane dalle leggi elettorali⁸⁸, che – sempre – producono una distorsione nella trasformazione dei voti in seggi, in sé non incompatibile con i principi costituzionali richiamati⁸⁹. Il noto e generalissimo principio democratico deve essere utilizzato in questa materia, a mio parere, per valutare se i meccanismi 'distorsivi' contenuti nella disciplina elettorale rispondano ad una finalità apprezzabile e impieghino tecniche congrue, in altri termini se la distorsione dell'esito del voto dagli stessi prodotta sia ragionevole⁹⁰. Per cui un sistema elettorale che intendesse favorire la 'governabilità', sacrificando in parte la capacità rappresentativa degli organi parlamentari, non si porrebbe necessariamente in contrasto con la regola democratica, a meno che, per conseguire quel risultato, il legislatore comprimesse eccessivamente – e dunque in modo irragionevole – il naturale diritto delle minoranze ad essere rappre-

⁸⁷ Così R. D'ALIMONTE, *Seggi vacanti, meglio farne a meno*, in *Il Sole 24 ore*, p. 10: "La volontà popolare si deve esprimere attraverso un sistema di regole. Non esiste democrazia senza regole". In questo senso mi pare possa essere richiamato anche C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milano 1972, parte III, p. 361, secondo cui l'attribuzione della sovranità al popolo ha una funzione "dichiarativa del diritto del popolo di condizionare con la sua volontà, quando sia dichiarata nelle forme prestabilite, la attività degli altri organi e quindi l'intero svolgimento della vita statale" (il tondo è mio).

⁸⁸ Su questa china si potrebbe argomentare, con l'on. Franceschini, Margherita, che "La volontà popolare, tanto evocata dai rappresentanti della maggioranza, sarebbe stata rispettata se il collegamento dei candidati nei collegi uninominali fosse stato effettuato in modo corretto. Si è scelto invece di operare il collegamento alla lista civetta "Per l'abolizione dello scorporo", manipolando così la volontà popolare" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.). Collegamenti 'sinceri', infatti, avrebbero consentito una distribuzione dei seggi conforme alla *ratio* della legge elettorale, che è quella di attribuire ai vincenti un premio in seggi ridotto dallo scorporo.

⁸⁹ Non mi pare il caso di richiamare il dibattito ormai datato sulla compatibilità con i principi costituzionali di sistemi diversi da quello proporzionale. Mi sembrerebbe però che gli esiti di quel dibattito e l'evoluzione storica dei nostri sistemi elettorali dimostrino che nel nostro sistema costituzionale non esiste un'incompatibilità tra meccanismi elettorali in qualche misura 'distorsivi' del voto e principio democratico.

⁹⁰ Il canone della ragionevolezza, infatti, è impiegato dalla Corte costituzionale, per colpire "i mancati o difettosi bilanciamenti di principi e valori potenzialmente antitetici, le sproporzioni tra i mezzi adoperati e gli obiettivi costituzionalmente voluti o legittimamente perseguibili" (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 176).

sentate nelle sedi parlamentari⁹¹. In sostanza mi pare che il principio democratico debba essere impiegato come parametro di ragionevolezza della distorsione prodotta dalla disciplina elettorale nella trasformazione dei voti in seggi⁹².

Da questo punto di vista la regola, in base alla quale i seggi che una lista non può ricoprire per carenza di candidature sono assegnati alle altre liste, è perfettamente ragionevole: essa produce la minore distorsione possibile del voto e contestualmente garantisce la 'costante operatività' dell'organo da eleggere.

Con riferimento alla legge elettorale della Camera, si obietta però che la costante operatività dell'organo potrebbe essere garantita anche da una norma diversa da quella prospettata, maggiormente rispettosa del principio democratico, in quanto meno distorsiva dell'esito elettorale. Questo risultato sarebbe possibile – si sostiene – considerando i candidati nei collegi uninominali sotto il simbolo della Casa delle Libertà alla stregua di candidati di Forza Italia⁹³. Conseguentemente i seggi 'vacanti' potrebbero essere assegnati all'interno della coalizione elettorale cui Forza Italia aderisce. Tuttavia una simile soluzione è in contrasto con la legge elettorale, la quale stabilisce che possano essere recuperati come candidati di una lista solo i candidati nei collegi formalmente collegati alla stessa, in modo che i candidati nei collegi siano indotti a collegamenti 'sinceri' e così sia assicurata l'effettività del meccanismo di scorporo⁹⁴. In altri termini, la disposizione che impone di recuperare come candidati di una lista solo i candidati nei collegi formalmente collegati alla stessa risponde all'apprezzabile finalità di garantire la realizzazione di un sistema elettorale che produca gli effetti del maggioritario ma ne temperi gli eccessi.

⁹¹ Per cui sarebbe in contrasto col principio democratico un sistema che assegnasse tutti i seggi di un organo parlamentare al partito che raccogli maggiori consensi, per quanto vasti, o una soluzione quale quella adottata dalla legge Acerbo (l. 18 novembre 1923, n. 2444, trasfusa nel t.u. 13 dicembre 1923, n. 2694; v. G. SCHEPIS, *Storia dei sistemi elettorali in Italia, sub voce Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965), per cui la lista di maggioranza relativa (purché abbia superato la soglia del 25% dei voti validi) si vede assegnati due terzi dei seggi in palio.

⁹² Cfr. G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 623, secondo cui al legislatore è consentito, "nei limiti della ragionevolezza, di incidere sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi".

⁹³ Questa la proposta formulata dal centrodestra in Giunta, per la quale, v. § 2.8.

⁹⁴ Per l'incompatibilità con la legge elettorale di ogni criterio di collegamento diverso da quello della duplice dichiarazione formale, v. § 2.9.. Per la funzione 'antielusiva' dell'art. 84 della legge elettorale, v. § 1.6..

Viceversa, se fosse possibile individuare, ai fini della copertura dei seggi assegnati ad una lista, candidati diversi da quelli formalmente collegati alla stessa, si finirebbe per eliminare uno dei pochi incentivi volti ad indurre i candidati nei collegi a collegamenti 'sinceri', con ciò frustrando l'obiettivo del legislatore di assicurare che gli effetti del maggioritario siano prodotti in misura attenuata. In conclusione, il divieto ricavabile dalla legge elettorale di reperire, ai fini della copertura dei seggi assegnati ad una lista, un diverso collegamento rispetto a quello formale risponde all'apprezzabile finalità di garantire gli effetti dello scorporo. Tale divieto, che esclude il ricorso alla soluzione prospettata in alternativa a quella regolamentare, è pertanto ragionevole e quindi compatibile con i principi di democrazia e sovranità popolare⁹⁵.

Quanto poi alla compatibilità della disposizione regolamentare con il principio di uguaglianza del voto (art. 48 Cost.), si deve considerare la sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 1962⁹⁶, che aveva ad oggetto un'analoga disposizione del testo unico per le elezioni comunali e provinciali nel testo allora vigente. La sentenza stabiliva che *"L'attribuzione di seggi a candidati di liste diverse da quella a cui spetterebbe, così come è preveduta nel sesto comma dell'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570, non contrasta con la personalità, la libertà e la segretezza del voto e neppure con il principio dell'uguaglianza del voto. Il diritto di voto è stato già esercitato quando si procede alla distribuzione dei seggi"*. La Corte rigettava la questione di costituzionalità restringendo il campo di operatività della norma: *"L'articolo 72, sesto comma, decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570, disciplinando solo il caso in cui una lista elettorale contenga un numero di candidati inferiore al numero dei seggi che, per effetto delle risultanze elettorali, dovrebbero essere assegnati alla stessa, non si estende ad altre ipotesi come quelle di una lista che, per irregolarità della sua presentazione, venga totalmente a cadere perdendo tutti i seggi che altrimenti le sarebbero spettati (in questo caso non c'è dubbio che occorra ripetere le elezioni). La cennata disposizione non è poi riferibile alla fattispecie, anch'essa non esplicitamente disciplinata dal legislatore, di*

⁹⁵ Peralto la soluzione prospettata dalla Casa delle Libertà risulterebbe irragionevole perché, agevolando l'elusione del meccanismo di scorporo, che attenua la distorsione prodotta dal maggioritario, finirebbe proprio per aumentare il tasso di distorsività del sistema elettorale, in palese contrasto con la volontà legislativa.

⁹⁶ CORTE COST., sent. n. 44 del 1962, in *Giur. cost.*, 1962, p. 332 ss..

*una lista che, ad operazioni compiute, si trovi con un numero di candidati insufficiente per ineleggibilità o incompatibilità che riguardino alcuni di loro"*⁹⁷. Il significato della statuizione è chiarito dalla stessa Corte, quando afferma che *"l'uguaglianza del voto non è violata da una norma che elimina gli effetti d'una manifesta imprevidenza dei presentatori della lista o d'una loro preventiva rinuncia ad un numero di seggi superiore, nel numero, alle candidature presentate"*. Ed in effetti la carenza di candidature nella vicenda in esame era frutto di una consapevole decisione di Forza Italia, che aveva scelto in origine di rinunciare *"implicitamente ad ottenere tutti i seggi in astratto aggiudicabili"*⁹⁸, presentando lo stesso candidato in più liste circoscrizionali e scegliendo di collegare a sé solo pochi candidati nel maggioritario. Infatti, il numero massimo di candidature con cui concorrere per l'assegnazione dei seggi della quota di recupero è pari a 63 nelle liste circoscrizionali e a 455 nei collegi. Il numero massimo di candidature è, quindi, di 518⁹⁹, mentre Forza Italia ne aveva presentate solo 73 nelle liste (per 56 candidati) ed aveva collegato a sé solo 17 candidati nel maggioritario (di cui 5 già presenti nelle liste), per un totale di sole 80 candidature (e 66 candidati)¹⁰⁰. Forza Italia, che aveva quindi accettato il rischio di non avere un numero sufficiente di candidati, realizzava quella *"manifesta imprevidenza"*¹⁰¹ nella presenta-

⁹⁷ E infatti il centrodestra enfatizzava il passaggio: v. l'intervento dell'on. Fontana, Forza Italia, in Giunta (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.).

⁹⁸ M. ANIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 643.

⁹⁹ Qualora, nel computo del numero massimo di candidature per ciascuna lista, si considerassero solo quelle delle liste bloccate, effettivamente il numero massimo di candidati risulterebbe inferiore a quello dei seggi in palio. Infatti, a fronte di 155 seggi da aggiudicare nella quota proporzionale il numero massimo di candidati inseribili nelle liste bloccate è di 63.

¹⁰⁰ In ordine alle candidature di Forza Italia, v. *retro*, § 2.1. Stante la descritta esiguità di candidature, non regge l'argomento dell'on. D'Alia, che, muovendo dalla cennata sentenza della Corte, parla di necessaria *"insufficienza originaria" di candidati nelle liste presentate nella quota proporzionale. In altri termini, tale disposizione può avere una sua applicazione solo nel caso in cui le liste presentate nella quota proporzionale contengano un numero di candidati inferiore al limite massimo previsto dal legislatore e non anche nel caso in cui le liste siano complete"* (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.). Il problema è che le liste di Forza Italia non erano affatto complete.

¹⁰¹ Certo, quel partito avrebbe potuto collegarsi con un numero più cospicuo di candidati nei collegi, così da avere un numero sufficiente di candidati. Tuttavia, in questo caso avrebbe subito uno scorporo di voti più ingente, con la conseguenza che avrebbe anche potuto perdere dei seggi.

zione delle candidature, alla quale alludeva la Corte nella sentenza sopra riportata¹⁰².

Concludendo, da un punto di vista di diritto sostanziale, non sembrano sussistere ostacoli che impediscano di accogliere la soluzione apprestata dal regolamento (e ricavabile dalla stessa legge)¹⁰³. Ad essa si sarebbe potuto pervenire o dando diretta applicazione al regolamento, oppure applicando per analogia il principio secondo cui in una competizione con formula proporzionale, qualora uno dei soggetti competitori sia carente di candidati rispetto ai seggi che gli spetterebbero, i seggi in esubero sono attribuiti agli altri soggetti.

Notevoli problemi in ordine all'applicazione di tale soluzione discendono però dall'intersecarsi, nel complesso procedimento elettorale, di competenze di organi diversi, i cui poteri e limiti non sono chiaramente delineati: si tratta dell'Ufficio elettorale nazionale, della Giunta provvisoria e di quella definitiva, nonché dell'Aula.

3.5. L'Ufficio elettorale nazionale

Come descritto nel § 2.3, l'Ufficio elettorale nazionale aveva esaurito il proprio compito, dando applicazione alla disposizione regolamentare, e quindi assegnando i seggi in esubero alle altre liste concorrenti. L'Ufficio era pervenuto alla propria decisione, ritenendo, da un canto, di non poter disapplicare la disposizione regolamentare e, dall'alto, di non poter sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale.

¹⁰² V. L. ELIA (Sui "seggi fantasma" le norme sono chiarissime, in *Il Popolo*, 18 maggio 2001, p. 3), secondo cui "non aver presentato in sufficiente misura nei collegi uninominali candidati collegati con la liste di FI rappresenta una scelta di per se stessa e riduce il numero dei candidati utilizzabile nella proporzionale". Nello stesso senso il presidente della Giunta nella sua relazione all'Aula: "Per ottenere seggi, le liste devono proporre candidati in numero congruo: in assenza, interviene la norma contestata del regolamento elettorale" (Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 176 del 15 luglio 2002, res. sten.). Aggiungo che la stessa disposizione avrebbe avuto applicazione se Rifondazione, che non aveva candidati nell'uninominali, nell'ipotesi di un plebiscito a suo favore, si fosse vista assegnare più seggi dei suoi candidati. L'osservazione, ripresa anche da M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, p. 643, è di G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 624.

¹⁰³ Anche per G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 622, "Sotto il profilo giuridico [...] né la Costituzione, né la legge elettorale consentono [...] alternative all'applicazione dell'art. 11 del d.P.R. 14/1994".

In relazione all'ipotesi di sollevare una questione di legittimità costituzionale, l'Ufficio precisava che "la questione non potrebbe essere [...] deliberata in questa sede, non essendovi [...] un procedimento giudiziario (giudizio a quo) ossia il presupposto per l'incidente di costituzionalità (articolo 23 legge 87/1953)", con la conseguenza di escludere la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale, in considerazione della carenza del cosiddetto presupposto oggettivo della presenza di un giudizio, ovvero di un procedimento contenzioso con funzione decisoria.

Quanto all'ipotesi di disapplicare il regolamento contestato, l'Ufficio premetteva che la disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi, nei quali rientrano anche i regolamenti governativi, è consentita, ai sensi dell'art. 5 della legge 2248 del 1865, all. E, "solo in sede di definizione di una "contestazione" davanti ad una "autorità giudiziaria"". Com'è noto, infatti, i regolamenti governativi illegittimi possono essere disapplicati dal giudice ordinario ovvero annullati dal giudice amministrativo, restando precluse entrambe le ipotesi agli organi amministrativi¹⁰⁴.

Le due statuizioni trovano, quindi, nella decisione dell'Ufficio, una matrice unitaria: la natura amministrativa e non giurisdizionale dell'attività assegnata all'organo. Infatti, poiché l'Ufficio non svolge, all'interno del procedimento elettorale, attività giurisdizionale, esso non è un giudice all'interno di un giudizio e quindi non ha il potere né di sollevare questioni di legittimità costituzionale, né di disapplicare una disposizione di fonte regolamentare.

Il problema della natura giurisdizionale od amministrativa dell'Ufficio centrale elettorale, istituito presso la Corte di Cassazione¹⁰⁵, era risolto

¹⁰⁴ Questa posizione era poi illustrata alla stampa dal segretario generale della Cassazione, dott. Alfio Finocchiaro, che precisava: "Il regolamento è un atto amministrativo e l'Ufficio centrale [...] è un organo amministrativo e in quanto tale vincolato all'applicazione del regolamento" (Seggi vacanti, la Cassazione si pronuncia e scioglie il nodo, in *Il Popolo*, 30 maggio 2001, p. 3).

¹⁰⁵ Infatti, presumibilmente muovendo dalla considerazione che l'Ufficio centrale è istituito presso la Corte di Cassazione, A. BARBERA, concludeva in senso opposto: "La Cassazione può disapplicare un regolamento, ma quale criterio si dovrebbe applicare per scegliere gli eletti? Torneremo al punto di partenza" (SLBU., "Stanno pagando la troppa furbizia", in *la Repubblica*, 17 maggio 2001, p. 7.). Sostanzialmente simile mi pare anche la posizione del presidente emerito della Corte costituzionale, L. ELIA, che si era espresso contro l'ipotesi che la Cassazione potesse disapplicare il regolamento, perché riproduttivo di una identica norma di fonte legale prevista per il Senato: "qui la disapplicazione investirebbe l'intero complesso normativo che vale per le due Camere e per il Senato è disposto con legge, il che basta a escludere la competenza dell'Ufficio alla ipotizzata disapplicazione" (Sui "seggi fantasma" le norme sono chiarissime, in *Il Popolo*, 18 maggio 2001, p. 3).

dalla decisione in conformità con la giurisprudenza in materia. In effetti sulla questione aveva già avuto modo di esprimersi la Corte costituzionale con la sentenza 18 dicembre 1972, n. 216¹⁰⁶, dichiarando inammissibile una questione sollevata da un Ufficio elettorale circoscrizionale, all'interno del procedimento per l'elezione dei consigli regionali¹⁰⁷.

La Corte motivava la sua decisione negando natura giurisdizionale all'Ufficio elettorale, perché, dal punto di vista soggettivo, veniva escluso che gli Uffici elettorali potessero considerarsi coincidenti con i Tribunali presso i quali vengono istituiti. Essi infatti, si legge nella sentenza, sono "organi temporanei, costituiti di volta in volta 'presso il tribunale' nella cui giurisdizione è il comune capoluogo di provincia", e, mentre "non si identificano con lo stesso tribunale, nemmeno danno vita ad altrettante sezioni o particolari articolazioni del medesimo", con la conseguenza che "non sono perciò istituzionalmente incardinati nel potere giurisdizionale dello Stato". A riprova di ciò, la Corte rilevava che tali Uffici sono sprovvisti di una qualità sempre presente per i giudici ordinari o speciali: quella di essere composti da un numero fisso di membri. Infatti il Presidente dell'Ufficio ha sempre la facoltà di integrare con altri magistrati l'Ufficio medesimo, qualora le operazioni lo richiedano¹⁰⁸.

Quanto al fine cui l'attività degli Uffici è preordinata, la Corte sottolineava che esso "non è già di dichiarare o attuare nel caso concreto la volontà della legge", e quindi non ha natura giurisdizionale, "ma consiste piuttosto nel dare soddisfazione al pubblico interesse alla pronta costituzione, sia pure in una formazione provvisoria che potrà in seguito subire dei mutamenti, delle Assemblee elettive". Infatti, aggiungeva la Corte, gli Uffici svolgono un'attività tipicamente amministrativa, consistente in "una serie di attività materiali e di conteggio" che "sono semplici operazioni amministrative, dalle quali esula ogni momento suscettibile di configurarsi come propriamente decisorio"¹⁰⁹.

È vero che la classica distinzione tra funzioni giurisdizionali ed amministrative (secondo cui la prima consiste nell'attuazione della volontà

¹⁰⁶ CORTE COST, sent. n. 216 del 1972, in *Giur. cost.*, 1972, p. 2311 ss.).

¹⁰⁷ Precisamente, si trattava di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della l. 17 febbraio 1968 n. 108, sollevata dall'Ufficio circoscrizionale di Benevento (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 180).

¹⁰⁸ V. l'art. 23, comma quinto (aggregazione di altri consiglieri della Corte di Cassazione), e l'art. 83, comma primo (assistenza di esperti), del d. P.R. 30 marzo 1957 n. 361.

¹⁰⁹ Conformemente, in relazione agli uffici elettorali istituiti per le elezioni politiche, v. CASS., SEZ. UN., 31 luglio 1967, n. 2036, in *Foro Amm.*, 1968, I, 20.

concreta della legge nel caso singolo, mentre la seconda nel dare attuazione alla legge in vista della soddisfazione di un bisogno generale¹¹⁰), accolta dalla Corte nella propria pronuncia, è stata ampiamente criticata in dottrina. D'altro canto la differenziazione delle due funzioni è problema antico e mai risolto, soprattutto – è stato giustamente argomentato – "perché non presenta un rilievo dogmatico assoluto, valido cioè per tutte le società e per tutti i tempi, né esclusivo, valido cioè per tutti i profili delle [...] funzioni"¹¹¹. In ogni caso, anche muovendo dalla tesi di matrice processualistica, in base alla quale si dovrebbe prestare attenzione alla terzietà del giudice ed al potere di azione¹¹², nel caso che ci occupa, la qualificazione dell'Ufficio elettorale nazionale, quale organo amministrativo, non cambierebbe. Ed infatti la dottrina è unanime nel riconoscere natura amministrativa agli uffici elettorali¹¹³.

Alla fine, quindi, l'incertezza circa l'inclusione o meno degli Uffici elettorali all'interno dell'apparato vero e proprio della pubblica amministrazione è del tutto irrilevante, dato che ciò non incide in ogni caso sulla natura degli stessi. In effetti la sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, 31 luglio 1967, n. 2036, escludeva la riferibilità degli uffici al potere esecutivo, per configurarli come organi decentrati delle Camere "alla cui formazione concorrono, svolgendo una funzione contingente e strumentale, destinata ad essere controllata ed assorbita da quelle stesse Camere, una volta costituite"¹¹⁴, ma senza conseguenza sulla qualificazione della loro attività. Si tratta di una tesi peraltro abbandonata dalla Suprema Corte, che, da ultimo (Sez. Un., 22 marzo 1999, n. 172) include gli uffici senz'altro nell'apparato della Pubblica Amministrazione.

In conclusione, essendo condivisibile la premessa della decisione dell'Ufficio elettorale nazionale, mi sembra si possa concordare con la decisione dallo stesso assunta di applicare la disposizione regolamentare, prescindendo da qualsiasi valutazione in ordine alla legittimità del regolamento contestato.

¹¹⁰ Sostanzialmente concorda con la tesi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, I, p. 369 s. e 374 s..

¹¹¹ P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1998, p. 424 s.. Nello stesso senso, v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, I, p. 298 s.

¹¹² È la tesi preferita da P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1998, p. 425.

¹¹³ Per tutti, v. S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano 1999, p. 68.

¹¹⁴ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 181.

3.6. La Giunta delle elezioni provvisoria.

Nel § 2.3, s'è spiegato che i seggi risultanti vacanti all'Ufficio centrale nazionale erano solamente due. Essi sarebbero però aumentati una volta esercitate le opzioni dei candidati eletti nella lista di Forza Italia in più circoscrizioni, rendendo necessario l'intervento della Giunta delle elezioni provvisoria, la quale, tuttavia, aveva rinviato la decisione alla Giunta definitiva.

Quanto ai poteri ed alle funzioni della Giunta provvisoria, durante la prima seduta della Camera, il Presidente provvisorio dell'Assemblea, Acquarone, aveva precisato: *“Ricordo che la Giunta provvisoria delle elezioni ha il compito di svolgere, in occasione della prima seduta della legislatura, gli accertamenti finalizzati alla proclamazione dei deputati subentranti da parte del Presidente provvisorio. Ad essa [...] spetta pertanto un accertamento di carattere meramente ricognitivo sulla base dei dati e delle graduatorie trasmessi dagli uffici elettorali”*¹¹⁵. Il tentativo di limitare l'estensione dei poteri della Giunta veniva criticato da alcuni esponenti del centrodestra, come l'on Bruno, Forza Italia, che rilevava: *“la Giunta provvisoria delle elezioni non può limitarsi solo ed esclusivamente ad una mera lettura dei risultati della Corte di cassazione. Credo che come organo giurisdizionale abbiamo il compito di procedere, qualora ne ricorressero i presupposti, alla proclamazione dei deputati, fermi restando i poteri della Giunta delle elezioni definitiva relativamente alla convalida degli stessi”*¹¹⁶. Dello stesso avviso l'on. Trantino, Alleanza nazionale, secondo cui la materia sottoposta alla cognizione della Giunta provvisoria *“non è soggetta a restrizione alcuna, dal momento che tale organo ha poteri perlustrativi su tutti gli argomenti ad esso sottoposti, senza limitazioni interlocutorie, quasi fosse un anticipo della futura Giunta delle elezioni [...] Questa Giunta provvisoria delle elezioni ha pieni poteri, agisce pleno iure”*. In difesa della posizione assunta dal Presidente Acquarone interveniva l'on. Boato, il quale, a favore della limitatezza dei poteri della Giunta Provvisoria, faceva valere la sua composizione sostanzialmente casuale¹¹⁷.

La questione veniva risolta dal Presidente Acquarone, il quale leggeva una relazione redatta con l'ausilio degli Uffici della Camera, che di se-

¹¹⁵ Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 1 del 30 maggio 2001, res. sten..

¹¹⁶ Atti Camera, XIV legisl., seduta n. 1 del 30 maggio 2001, res. sten..

¹¹⁷ In merito alla composizione della Giunta provvisoria, v. § 2.4..

guito riporto quasi integralmente, perché idonea ad argomentare esaurientemente e logicamente le conclusioni della Presidenza provvisoria¹¹⁸:

“L'ambito limitato delle funzioni rimesse alla Giunta provvisoria deriva, ad avviso della Presidenza, dai seguenti elementi: la formulazione dell'articolo 3, comma 2, del regolamento della Camera rinvia con tutta evidenza – attraverso l'uso dell'espressione: “A tal fine” – al precedente comma 1 per la determinazione della competenza della Giunta provvisoria delle elezioni. Tale competenza si specifica negli “accertamenti” volti a consentire al Presidente provvisorio di procedere alla proclamazione – cito testualmente dal regolamento – dei “candidati che subentrano a candidati eletti per la quota proporzionale già proclamati eletti in collegi uninominali, nonché ai deputati optanti tra più circoscrizioni”. Anche il collegamento logico tra il comma 1 e il comma 2 dell'articolo 3 del regolamento lascia intendere che l'individuazione dei deputati subentranti debba avere il carattere dell'immediatezza con riferimento alle graduatorie predisposte dagli uffici elettorali; il giudizio sulla correttezza dei criteri di attribuzione dei seggi adottati dagli uffici elettorali appare quindi precluso alla Giunta provvisoria. Infatti, l'articolo 17, comma 1, del regolamento riserva espressamente alla Giunta delle elezioni definitiva la verifica sulla regolarità delle operazioni elettorali. Del resto, la Giunta provvisoria non dispone dei poteri istruttori e della documentazione dei quali può invece avvalersi la Giunta delle elezioni definitiva [...]”

La composizione della Giunta provvisoria risulta difforme dai principi regolatori della costituzione degli organi parlamentari a carattere permanente, essendo rimessa essenzialmente a criteri casuali, sia nell'ipotesi in cui essa sia formata dai membri della Giunta delle elezioni della precedente legislatura rieletti nella nuova Camera, sia ancor più nell'ipotesi, oggi parzialmente verificatasi, in cui essa sia formata in tutta o in parte da deputati estratti a sorte. Ciò è dovuto al fatto che la Giunta

¹¹⁸ La relazione premetteva l'esatta descrizione degli adempimenti affidati alla Giunta provvisoria, che *“sulla base dell'ordine di successione dei candidati non eletti nelle diverse circoscrizioni, predisposto dagli uffici elettorali”* avrebbe dovuto limitarsi ad accertare *“i candidati che subentrano a candidati eletti per la quota proporzionale già proclamati eletti in collegi uninominali”*, a prendere *“atto delle dichiarazioni di opzione dei candidati eletti in più circoscrizioni e”* accertare i candidati subentranti, accertare *“i casi in cui non sia ancora scaduto, ai sensi dell'articolo 85 del testo unico n. 361 del 1957, il termine per esercitare l'opzione, comunicando al Presidente provvisorio della Camera i potenziali subentranti per il caso che sopravvenga un'opzione tempestiva”*; accertare *“i candidati che subentrano a deputati dei quali siano state accolte o date per accettate le dimissioni, eletti per la quota proporzionale”*.

provvisoria è formata prima della costituzione dei gruppi parlamentari, dei quali non può quindi riflettere la composizione, a differenza della Giunta delle elezioni definitiva, i cui componenti sono invece nominati, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento, dopo la costituzione dei gruppi parlamentari.

La Giunta provvisoria ha durata limitata alla prima seduta della legislatura, dedicata alla elezione del Presidente della Camera, e non è ipotizzabile una sua riconvocazione dopo tale elezione.

In base al dato regolamentare, gli accertamenti esperiti dalla Giunta provvisoria hanno come destinatario il Presidente provvisorio, al quale spetta procedere [solamente] alla proclamazione dei deputati subentranti. Essa non ha quindi funzioni referenti nei confronti dell'Assemblea, la quale non è chiamata ad adottare alcuna deliberazione, neppure in forma tacita, sugli accertamenti effettuati dalla Giunta provvisoria. In questo senso è la prassi costante, che si spiega con la natura essenzialmente ricognitiva degli accertamenti svolti dalla Giunta provvisoria, per pervenire ai quali la stessa non procede ad un esame di merito secondo l'ordinaria dialettica parlamentare. L'esposta prassi, del resto, è conforme al principio generale per cui spetta all'Assemblea la decisione finale su proposte e determinazioni degli organi interni della Camera che presentino caratteristiche diverse dal mero accertamento.

In conclusione [...] alla Giunta provvisoria [...] spetta soltanto un accertamento di carattere ricognitivo sulla base dei dati e delle graduatorie trasmessi dagli uffici elettorali. Sono pertanto da considerarsi precluse alla Giunta provvisoria attività che comportino scelte metodologiche ed accertamenti istruttori complessi, non compatibili con i poteri della Giunta stessa e con i tempi di svolgimento della prima seduta della Camera¹¹⁹.

A me pare condivisibile la ricostruzione delle funzioni e dei poteri della Giunta proposta dal Presidente provvisorio¹²⁰. Come dallo stesso

¹¹⁹ L'intervento era criticato dal deputato Vito, Forza Italia., secondo cui "ai sensi dell'articolo 2 del regolamento, per la Presidenza provvisoria sono stabiliti i poteri e le caratteristiche di una costituzione monocratica che non si può avvalere" per l'interpretazione delle norme regolamentari "di un organo non ancora costituito [...]: la Giunta per il regolamento".

¹²⁰ Tale ricostruzione mi pare conforme all'impostazione di M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1999, p. 105, secondo la quale gli organi provvisori delle Camere in generale "hanno funzioni tecniche circoscritte". Quanto alla Giunta delle elezioni provvisoria, dopo la riforma elettorale, la competenza rimasta "è solo quella di accertare quali siano i subentranti a coloro che optano perché eletti in più circoscrizioni o perché eletti sia nel collegio uninominale sia nei seggi attribuiti in ragione proporzionale".

sottolineato, depongono in questo senso la sua composizione sostanzialmente casuale, nonché la circostanza che le decisioni della Giunta, comunicate dal Presidente provvisorio dell'Assemblea, debbono essere semplicemente accolte da quest'ultima senza la possibilità né di un voto né di un dibattito. Aggiungerei inoltre che non è un caso che l'analoga Giunta provvisoria del Senato, non sia più stata costituita da quando, con la riforma elettorale del 1993, l'istituto dell'opzione è scomparso dal T.U. per le elezioni del Senato. Questa circostanza dimostra che il ruolo della Giunta provvisoria è esclusivamente limitato a prendere atto delle opzioni esercitate, indicando i subentranti, senza che vi si possano intravedere compiti di controllo delle operazioni elettorali, in particolare di quelle relative all'attribuzione dei seggi. Se così fosse, infatti, anche alla Giunta provvisoria del Senato sarebbe residuo un compito e quindi essa avrebbe dovuto essere convocata.

Il ruolo della Giunta provvisoria, come risulta chiaro dal testo dell'art. 3 del Regolamento della Camera, è limitato a consentire che il Presidente provvisorio della Camera esaurisca le proclamazioni degli eletti (a seguito dell'esercizio delle opzioni). Si tratta, quindi, della medesima attività assegnata all'Ufficio elettorale nazionale, attività che abbiamo visto avere natura amministrativa, in quanto volta non già a dichiarare la volontà della legge nel caso singolo, ma a dare "soddisfazione al pubblico interesse alla pronta costituzione, sia pure in una formazione provvisoria che potrà in seguito subire dei mutamenti, delle Assemblee elettive". Né la natura giurisdizionale dell'attività svolta dalla Giunta provvisoria potrebbe desumersi dalle modalità con cui opera, dal momento che la stessa procede d'ufficio, senza alcun contraddittorio tra parti e senza giovare di alcun mezzo istruttorio. D'altro canto, non avrebbe alcun senso ritenere che la medesima attività, quella della proclamazione degli eletti, abbia natura diversa a seconda dell'organo che la svolge, tanto più che la distribuzione tra i due organi della fase delle proclamazioni è lasciata ad un criterio casuale: infatti, nel caso non vi fossero candidati plurieletti dei quali attendere l'opzione, la Giunta provvisoria non svolgerebbe alcun ruolo all'interno del procedimento elettorale.

Queste considerazioni suggeriscono un parallelismo tra l'Ufficio elettorale nazionale e la Giunta provvisoria: svolgendo entrambi la stessa attività (il primo necessariamente, la seconda eventualmente), per entrambi preordinata al medesimo fine, entrambi con le stesse modalità sicuramente di natura non giurisdizionale, entrambi sono privi della natura di organo giurisdizionale. Conseguentemente, ad entrambi è precluso il

potere di sollevare questioni di costituzionalità alla Corte, quanto quello di disapplicare disposizioni di fonte regolamentare. La Giunta provvisoria quindi avrebbe dovuto provvedere senz'altro a rendere possibili i subentri, dando corso alle proclamazioni ulteriori, in applicazione della stessa disposizione regolamentare già applicata dall'Ufficio centrale nazionale.

3.7. La Giunta delle elezioni nella sua composizione definitiva e l'Assemblea.

L'anomalia della decisione della Giunta provvisoria di rinviare il caso a quella definitiva è altresì confermata dalla circostanza che nessuna disposizione, né del regolamento della Camera né di quello speciale della Giunta, prevede che quest'organo possa intervenire nella fase delle proclamazioni successive alle elezioni. Infatti, le attività della Giunta delle elezioni sono sempre state ricondotte, da un lato, alla verifica dei poteri e, dall'altro, alla valutazione delle incompatibilità, delle ineleggibilità e dei casi di decadenza¹²¹. L'unica ipotesi in cui la Giunta interviene in relazione alla fase delle proclamazioni è quella disciplinata dall'art. 18 del suo Regolamento, che esaurisce il capo IV, significativamente intitolato "*Proclamazione di deputati subentranti in corso di legislatura*". La disposizione, infatti, si riferisce all'ipotesi che durante una legislatura un seggio resti vacante per qualsiasi ragione (morte e decadenza). Si noti che anche in questo caso, alla Giunta è riservato solo il compito di accertare "*quale candidato segue nella graduatoria l'ultimo eletto per la circoscrizione territoriale e la lista interessate*", di comunicarlo "*immediatamente*" al Presidente della Camera, il quale ai sensi dell'art. 17 bis del Regolamento generale "*proclama eletto il candidato*", senza che l'Assemblea voti o possa aprirsi un dibattito¹²². Tanto più che il Regolamento della Giunta, sempre all'art. 18, specifica che, qualora l'identificazione del subentrante sia avvenuta "*sulla base dei dati degli uffici elettorali*"¹²³, si provvede

¹²¹ Per tutti, v. V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 115.

¹²² Cfr. V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 133: "*l'atto formale di proclamazione è compito del presidente d'Assemblea mediante un annuncio in aula cui non può far seguito una discussione né tanto meno una votazione*".

¹²³ L'ipotesi è quella di un seggio che si sia reso vacante prima che la Giunta abbia terminato la fase della verifica dei poteri, per la circoscrizione (o per il collegio) cui appartiene il deputato cessato dalla carica.

ugualmente alla proclamazione provvisoria in attesa dell'accertamento definitivo, che si perfezionerà esaurita la fase della verifica dei poteri¹²⁴. In sostanza, anche quando è la Giunta che deve procedere alla proclamazione del deputato subentrante, viene confermato che la fase delle proclamazioni è improntata solamente alla *ratio* di ripristinare prontamente l'integrità numerica dell'assemblea.

In conclusione, mi sembra che l'analisi delle disposizioni che governano la fase della proclamazione del deputato siano sempre informate alla stessa esigenza di garantire la 'necessaria operatività' degli organi costituzionali, che abbiamo visto estrinsecarsi – secondo la ricostruzione proposta nel § 3.1 – nella tutela costituzionale della loro integrità numerica. Infatti, la fase, necessariamente complessa e lunga, dei controlli e delle contestazioni dei risultati elettorali risulta sempre essere posticipata a quella delle proclamazioni, che si vuole sommaria ma spedita, così da garantire una pronta reintegrazione dell'organo rimasto per qualsiasi ragione incompleto.

Conseguentemente anche la Giunta nella sua composizione definitiva, nello svolgere il ruolo impropriamente assegnatole di esaurire la fase delle proclamazioni, avrebbe dovuto ritenersi nella stessa posizione dell'Ufficio centrale nazionale e della Giunta provvisoria ed applicare senz'altro il regolamento contestato, rinviando alla successiva fase della verifica dei poteri ogni valutazione in ordine alla sua legittimità e quindi alla correttezza della distribuzione dei seggi. Invece, i lavori della Giunta si sono svolti nella totale inconsapevolezza della distinzione tra la fase della proclamazione, volta a completare il *plenum* della Camera, e quella della verifica dei poteri, volta ad accertare la correttezza di tutte le operazioni elettorali, determinando così un protrarsi del *vulnus* all'integrità della Camera¹²⁵.

¹²⁴ Invero la formulazione della disposizione è infelice ("*la relativa proclamazione rimane subordinata...*"), ma il senso è indubbiamente quello indicato nel testo.

¹²⁵ Invero, il presidente della Giunta Soro aveva avuto occasione di esporre una tesi, senza seguito nei lavori dell'organo, analoga a quella esposta. Nella seduta del 14 novembre 2001 egli precisava: "*la procedura di proclamazione ai sensi dell'articolo 18 del regolamento della Giunta non è riconducibile alla verifica dei poteri ma si configura come ricognizione di graduatorie trasmesse dagli uffici elettorali*" (*Atti Giunta delle elezioni*, XIV legisl., seduta del 10 ottobre 2001, res. somm.). Nella seduta del 10 ottobre 2001 dubitava "*che la fase della proclamazione - quella che consiste nell'individuazione dei deputati subentranti e che è disciplinata dall'articolo 17-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dall'articolo 18 del regolamento della Giunta - abbia natura giurisdizionale. La fase della proclamazione consiste essenzialmente in un accertamento e*

Quanto alla successiva fase, quella della verifica dei poteri, essa trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 66 Cost., secondo cui "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti". Essa è rivolta quindi "all'accertamento della legittimità dell'assunzione della carica parlamentare, vale a dire all'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali e del possesso dei requisiti di eleggibilità"¹²⁶. Tale controllo è devoluto dal Regolamento della Camera alla Giunta delle elezioni, residuando all'Assemblea il compito di assumere la decisione finale¹²⁷.

La verifica delle elezioni si svolge in due distinte fasi: la prima, necessaria, consiste nel cosiddetto 'controllo di delibazione' mentre la seconda, solo eventuale, realizza il cosiddetto 'giudizio di contestazione'.

Il controllo di delibazione non è connotato solo dalla necessità ma anche dalla generalità, perché riguarda, circoscrizione per circoscrizione, ogni deputato eletto, e consiste nell'esame di tutti i documenti trasmessi dagli uffici elettorali e dei ricorsi pervenuti alla Camera. Il controllo può

come tale sembra avere natura amministrativa, come accade, del resto, per gli uffici elettorali circoscrizionali, quando procedono essi stessi alla proclamazione degli eletti. Diverso è invece il procedimento di verifica delle elezioni" (Atti Giunta delle elezioni, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.). Anche l'on. Franceschini affermava che nella fase delle proclamazioni "la Giunta, chiamata ad individuare i deputati subentranti, non opera in sede giurisdizionale e non può che adottare un atto dovuto, essendo da escludere la possibilità di disapplicare l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994" (Atti Giunta delle elezioni, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.).

¹²⁶ V. LIPPOLIS, Art. 66, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 115.

¹²⁷ La decisione finale è sempre imputata al *plenum*, anche quando la proposta della Giunta non sia stata dibattuta né votata dall'Assemblea, come nell'ipotesi di elezioni per le quali la Giunta, chiuso il giudizio di delibazione senza che siano emerse irregolarità, comunica la proposta di convalida al Presidente della Camera, che semplicemente la annuncia all'Assemblea. Infatti, secondo la dottrina maggioritaria anche tale silenzio è in grado di manifestare la volontà dell'Assemblea ("una non opposizione al deliberato della Giunta", secondo L. ELIA, in *Enc. dir.*, voce *Elezioni politiche [contenzioso]*, p. 768), come dimostra la circostanza che si ritiene possibile che l'Assemblea manifesti una volontà diversa, opponendosi alla convalida 'pura e semplice' e chiedendo alla Giunta un supplemento d'indagine (per tutti, v. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1999, p. 134, e A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977, p. 194 ss.). Anche l'ipotesi disciplinata dall'art. 17 bis del regolamento della Camera, secondo cui, quando la proposta di annullamento di un'elezione formulata dalla Giunta dipenda "esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici", la Camera non procede a votazioni, è temperata dalla possibilità che sia approvato un ordine del giorno che chieda alla Giunta nuove verifiche (G. MALINCONICO, *La Giunta delle elezioni*, in *Rass. parl.* 1/2001, p. 182).

concludersi con la proposta della convalida ovvero con la contestazione dell'elezione. Nel caso la Giunta si pronunci per la convalida, il Presidente della Camera la comunicherà all'Assemblea, la quale ne prende atto senza discutere. Secondo la dottrina maggioritaria, tale fase ha natura amministrativa¹²⁸, come dimostrano i caratteri già illustrati della necessità, generalità ed officiosità del controllo, organizzato al fine non già di applicare la legge al caso singolo, ma di "verificare che la composizione delle assemblee parlamentari costituisca la corretta espressione della volontà del corpo elettorale, in base al sistema elettorale vigente"¹²⁹. Si consideri inoltre che tale controllo si ritiene attribuito agli organi parlamentari in applicazione "di un principio valido per tutti i collegi, cui sempre è da riconoscere la competenza ad accertare i titoli di ammissione dei propri membri"¹³⁰. Poiché tale attività ha natura sicuramente amministrativa quando viene svolta da tutti gli altri collegi, la stessa natura deve essere riconosciuta anche quando la medesima attività viene svolta dalle Camere. Tant'è vero che anche la Giunta delle elezioni e delle Immunità del Senato poteva affermare che "la fase generale preliminare [della verifica] dei risultati elettorali non è equiparabile ad un giudizio"¹³¹.

La fase della contestazione, invece, si svolge in udienza pubblica, con le garanzie del contraddittorio tra le parti (che sono assistite dagli avvocati), dell'oralità e della motivazione della decisione.

Questa seconda fase è considerata di natura giurisdizionale dalla dottrina maggioritaria¹³², alla quale vanno aggiunti quegli autori che riconoscono natura giurisdizionale all'intero procedimento di verifica delle ele-

¹²⁸ In questo senso, v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, ed a cura di G. SILVESTRI, Milano 1997, p. 305, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, I, p. 483.

¹²⁹ V. LIPPOLIS, Art. 66, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 115.

¹³⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, I, p. 483. In effetti l'attribuzione alla Camera del controllo di delibazione, potrebbe farsi derivare non tanto dall'art. 66 Cost. quanto "dal principio generale per cui ogni collegio è competente a giudicare i titoli di ammissione dei propri membri", M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1999, p. 137.

¹³¹ *Atti Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato*, seduta n. 205 del 21 settembre 1999, res. somm..

¹³² V. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, I, p. 483, dove sostiene che il Parlamento "assume la titolarità di una funzione sostanzialmente giurisdizionale, ed, in conseguenza, la sua pronuncia acquista efficacia di cosa giudicata, sottoponibile al solo rimedio della revocazione". V. anche S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano 1999, p. 68, e T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, ed a cura di G. SILVESTRI, Milano 1997, p. 305, P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo s.d. (ma del 1949) p. 15 ss..

zioni¹³³. Minoritaria, invece, è la posizione di chi colloca anche la fase contenziosa nella sfera amministrativa¹³⁴ o in quella più sfuggente della 'giustizia politica'¹³⁵.

Concorrono a confermare la tesi della natura giurisdizionale della

¹³³ In questa direzione mi pare anche l'intervento del Presidente della Giunta Soro, che nella sua prima relazione svolgeva alcune considerazioni inerenti il ruolo ed i poteri della Giunta stessa, la cui attività avrebbe dovuto informarsi ad alcuni principi: "quelli riguardanti il giusto procedimento, la non arbitrarietà e ragionevolezza delle deliberazioni adottate dalla Camera sulla base del potere ad essa conferito dall'articolo 66 della Costituzione". Egli ricordava che tali principi "con sempre maggiore chiarezza sono stati riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come caratteri che devono indefettibilmente informare le modalità di esercizio dei poteri riguardanti le autorizzazioni a procedere e le verifiche sulla insindacabilità parlamentare ex articolo 68, primo comma, della Costituzione. Essi si possono tuttavia agevolmente estendere anche al procedimento di verifica delle elezioni. In questo campo l'imperatività di quei principi si deve anzi ritenere ancora accresciuta sulla base dello stesso tenore letterale del termine utilizzato dalla Costituzione per attribuire il potere di verifica delle elezioni: le Camere "giudicano" dei titoli di ammissione dei propri membri, sono cioè chiamate a svolgere un'attività di garanzia di carattere imparziale e oggettivo" (Atti Giunta delle elezioni, XIV legisl., seduta del 4 luglio 2001, res. somm.). D'altro canto, l'on. Soro ricordava come l'attività della Giunta nella precedente legislatura fosse "stata informata alla volontà di ancorare le funzioni svolte a oggettivi parametri di garanzia e di allontanare ogni sospetto di esercizio di una funzione di giustizia "politica" nel senso deteriore del termine". Solo così potevano infatti spiegarsi "le importanti innovazioni al regolamento della Camera e il nuovo regolamento della stessa Giunta approvati all'unanimità dall'Assemblea nel 1998: riforme volte univocamente a rafforzare le garanzie di imparzialità e oggettività delle decisioni in materia di verifica delle elezioni". La stessa impostazione veniva riconosciuta anche da altri membri della Giunta, come l'on. Olivieri, Democratici di sinistra, che affermava di ritenere che "nel decidere nella elezione dei deputati la Giunta compia attività di natura giurisdizionale, in quanto decide definitivamente del diritto di elettorato passivo e procede secondo le norme del regolamento della Giunta stessa, nelle forme proprie della giurisdizione" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.). Nello stesso senso, anche l'on. Gazzara, Forza Italia: "In ordine alla natura di organo giurisdizionale della Giunta delle elezioni non appare necessario un particolare approfondimento. La Giunta svolge, infatti, funzione giurisdizionale ed ha capacità decisorie nelle controversie di natura elettorale" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 28 novembre 2001, res. somm.). Non distingue tra le due fasi nemmeno il Presidente dell'Ufficio elettorale nazionale, che, durante la sua audizione in Giunta sembrava però confermare la tesi della natura giurisdizionale della verifica dei poteri: "Soltanto la Giunta delle elezioni e l'Assemblea, in ragione della loro collocazione costituzionale, possono conoscere della eventuale illegittimità della disposizione di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994" (Atti Giunta delle elezioni della Camera, XIV legisl., seduta del 17 luglio 2001, res. somm.).

¹³⁴ In questo senso G. B. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1972, p. 238 ss..

¹³⁵ A. M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, I, col. 1836, e V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 174.

Giunta delle elezioni almeno durante la fase contenziosa la lettera dell'art. 66¹³⁶ (ciascuna Camera 'giudica' sui titoli di ammissione), le modalità tipicamente giurisdizionali con cui si svolge il 'giudizio'¹³⁷, l'oggetto del giudizio¹³⁸, che consiste nell'accertamento di posizioni giuridiche controverse classificabili come diritti pubblici soggettivi ovvero interessi legittimi, tant'è che le stesse posizioni, *mutatis mutandis*, sono corredate di rimedi giurisdizionali con riferimento alle elezioni comunali, provinciali e regionali¹³⁹.

L'aspetto che invece contraddice la tesi è quello della mancanza di ter-

¹³⁶ In questo senso, tra gli altri v. G. MALINCONICO, *La Giunta delle elezioni*, in *Rass. parl.* 1/2001, p. 185, e V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 168.

¹³⁷ Tra gli altri, parla di modalità assistite dalle "garanzie proprie del procedimento giurisdizionale" M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1999, p. 135. Tra l'altro la riforma integrale del Regolamento della Giunta e quella parziale del Regolamento della Camera in materia di verifica dei poteri, entrambe approvate dall'Assemblea nella seduta del 6 ottobre 1998, hanno fortemente accresciuto le caratteristiche di 'giurisdizionalità' dell'attività della Giunta (G. MALINCONICO, *La Giunta delle elezioni*, in *Rass. parl.* 1/2001, p. 185 ss.).

¹³⁸ Infatti, il contenzioso elettorale "concerne dei diritti pubblici soggettivi" M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1999, p. 137.

¹³⁹ Infatti, sottolinea V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 168, "veri e propri rimedi giurisdizionali sono previsti a tutela di tali posizioni soggettive riguardo alle elezioni comunali, provinciali e regionali". Effettivamente oggi le posizioni soggettive dei candidati nelle competizioni elettorali indicate sono tutelate, ai sensi dell'art. 1 della l. 23 dicembre 1966 n. 1147, dal giudice ordinario per le questioni attinenti all'eleggibilità e, sulla base della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, da quello amministrativo in materia di regolarità delle operazioni elettorali. Tuttavia anche quando la tutela di tali posizioni soggettive era rimessa a "quei singolari - e incostituzionali - giudici che erano i Consigli comunali e provinciali in sede di contenzioso elettorale" (V. ONIDA, *Giurisdizione e giudici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI, Bologna 1982, p. 164), la natura giurisdizionale dell'attività svolta non era messa in dubbio. Così, proprio muovendo dalla considerazione che "L'attività dei consigli comunali [e provinciali] in materia di contenzioso elettorale è attività giurisdizionale", la Corte costituzionale con la sentenza n. 93 del 16 dicembre 1965, dichiarava l'illegittimità degli artt. "82 e 83 del T.U. approvato con D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 e 43 legge 23 marzo 1956, n. 136", nella parte in cui affidavano ai consigli comunali e provinciali il contenzioso elettorale, per carenza di "indipendenza e imparzialità del giudicate". Secondo l'insegnamento della Corte, dunque, la mancanza di indipendenza ed imparzialità dell'organo cui è affidata la decisione non fa venire meno la natura giurisdizionale dell'attività svolta, ma, comporta l'incompatibilità delle disposizioni attributive di tale competenza con i menzionati principi di imparzialità ed indipendenza del giudice. Nel caso della competenza delle Camere in materia di verifica delle elezioni, quindi, la carenza di imparzialità ed indipendenza del giudice (che trova in questo caso una 'copertura' costituzionale nell'art. 66 Cost.) non dovrebbe essere considerata incompatibile col riconoscimento della natura giurisdizionale dell'attività svolta dalle stesse.

zietà nell'organo cui è affidato il giudizio, ovvero la Camera¹⁴⁰. D'altronde, la compressione dell'imparzialità è conseguenza necessaria della scelta di garantire al massimo l'autonomia costituzionale delle Camere. Tale scelta sacrifica la terzietà del giudice, con apposita deroga costituzionale, ma non mi pare che debba anche comportare il sacrificio della natura di 'giudizio' dell'attività svolta dalle Camere. Se così non fosse, occorrerebbe immaginare che l'art. 66 Cost. non solo deroga al titolo IV della parte II della Costituzione, ma anche ad un principio fondamentale, quale indubbiamente è quello sancito dall'art. 24 Cost., secondo cui "*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*". È chiaro che almeno tale principio sarebbe fatto salvo se si considerasse che quello della Camera, tramite la sua Giunta, è comunque svolgimento di attività giurisdizionale¹⁴¹.

In effetti, una volta accettato che, almeno durante la fase contenziosa, la Giunta e la Camera agiscono in qualità di giudici, le posizioni soggettive sottoposte alla loro cognizione risulteranno garantite quantomeno dal dovere degli organi parlamentari di assumere decisioni applicando la legge: diversamente, resterebbero abbandonate all'arbitrio di una decisione politica¹⁴².

Secondariamente, l'affermazione della natura giurisdizionale dell'atti-

¹⁴⁰ Ma v. nota precedente.

¹⁴¹ In questo senso, v. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Brescia 2000, p. 138: "*Il fondamentale principio, sancito dall'art. 24 Cost., secondo il quale tutti devono poter ricorrere ad un giudice per far valere le proprie ragioni, deve essere, infatti, soddisfatto nell'ordinamento generale, se non attraverso il ricorso alla giurisdizione comune, almeno attraverso la previsione di forme di tutela giurisdizionale alternative o, se si vuole, speciali [...]. Il riconoscimento delle motivazioni, quali che siano, della legittimità dell'autodichia non potrebbe in nessun caso giustificare nell'attuale contesto costituzionale la (sostanziale) soppressione di un diritto fondamentale che spetta a ciascun individuo, e cioè la possibilità di rivolgersi ad un giudice, sia pure interno, per reclamare i propri diritti e per rappresentare le proprie ragioni, quando si ritenga compromessa da atti autoritativi illegittimi la sfera giuridica personale così come è definita dalle norme vigenti*". L'Autore si riferisce all'autodichia della Camera, che ha ad oggetto le controversie relative ai rapporti delle Camere col personale, agli atti di amministrazione della Camera, nonché alle indennità e pensioni dei parlamentari. Il discorso mi sembra debba valere *a fortiori* quando si controverta su diritti politici.

¹⁴² In dottrina, in effetti, anche chi dubita della natura giurisdizionale dell'attività contenziosa della Giunta, è poi costretto ad ammettere che "*Nell'operare tali accertamenti le Giunte devono verificare che la composizione delle assemblee parlamentari costituisca la corretta espressione della volontà del corpo elettorale in base al sistema elettorale vigente*" (V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 134). A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977, p. 195, mette in relazione il dovere della Giunta di applica-

tività 'contenziosa' della Giunta e della Camera implica il dovere di quegli organi di decidere nel merito rispetto ai ricorsi presentati, evitando che le situazioni giuridiche soggettive sottoposte alla cognizione della Camere *ex art. 66* possano restare prive di una pronuncia di un giudice che decida nel merito¹⁴³.

re la legge con l'art. 51 Cost., secondo cui i cittadini accedono alle cariche pubbliche in condizione di eguaglianza, "*secondo i requisiti stabiliti dalla legge*". L'esigenza di ancorare la Giunta all'applicazione della legge è emersa molto spesso durante i lavori relativi alla vicenda dei seggi 'vacanti'. In questa direzione, v. l'intervento dell'on. Olivieri, Democratici di sinistra, secondo cui "*la Giunta e la Camera devono decidere secondo la legge, non scrivendo la legge*" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.), e l'on. Gazzara, Forza Italia, a parere del quale la Giunta "*non può prescindere dalla interpretazione della normativa vigente (Costituzione, legge, regolamenti)*" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 14 novembre 2001, res. somm.).

¹⁴³ A questo proposito, mi pare interessante riferire una vicenda che evidenzia una importante lacuna sul versante della tutela giurisdizionale, in relazione ad interessi legittimi lesi durante il procedimento elettorale. Il signor Sarao, con provvedimento del Ministero dell'Interno del 15 febbraio 1994, si vedeva respinto per alcune irregolarità il contrassegno dallo stesso presentato per le elezioni politiche di quell'anno (per la ricostruzione del caso, v. Corte cost., ordinanza n. 403 del 1999 e *Atti Giunta delle Elezioni e delle Immunità del Senato*, XIII legisl., seduta n. 205 del 21 settembre 1999, res. somm.). Egli ricorreva contro il provvedimento all'Ufficio elettorale nazionale, che respingeva il ricorso con ordinanza del 19 febbraio 1994. Dopo aver inutilmente esperito anche un ricorso straordinario al Capo dello Stato, egli si rivolgeva al T.a.r. del Lazio, che sollevava, con ordinanza dell'11 gennaio 1996, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1999, una questione di costituzionalità degli artt. 16 e 87, in combinato disposto tra loro, del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera, rispetto agli artt. 24, 113 e 66 Cost.. L'ordinanza muoveva dal presupposto che doveva escludersi che l'Ufficio centrale circoscrizionale potesse configurarsi quale organo giurisdizionale, secondo la tesi largamente maggioritaria e confermata dalla giurisprudenza costituzionale, per concludere denunciando la carenza di un'istanza giurisdizionale (in violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione) competente a risolvere le questioni attinenti la presentazione delle candidature. Nel frattempo, il signor Sarao faceva ricorso anche alla Giunta delle Elezioni e delle Immunità del Senato, la quale non si pronunciava nel merito, negando che "*la competenza degli organi parlamentari si estenda ai ricorsi afferenti la presentazione delle candidature, essendo nella medesima materia previsti dalla legge elettorale una serie di rimedi e di meccanismi di impugnazione*" (*Atti Giunta delle Elezioni e delle Immunità del Senato*, XIII legisl., seduta n. 205 del 21 settembre 1999, res. somm.). La decisione della Giunta, peraltro, ribaltava il diverso orientamento espresso dalla stessa nella seduta del 6 marzo 1975, quando aveva respinto un ricorso nel merito, con ciò manifestando di ritenere sussistente la 'competenza' del Senato in ordine ai ricorsi afferenti le candidature (V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1986, p. 135). La Corte costituzionale, quindi, pur non entrando nel merito della questione sollevata dal T.a.r. del Lazio, poiché dichiarava con ordinanza n. 512 del 2000 la sua manifesta inammissibilità, non smentiva l'impostazione del T.a.r. in ordine alla natura amministrativa degli Uffici elettorali, ma argomentava l'inammissibilità della que-

Accedendo alla tesi della natura giurisdizionale della Giunta, almeno nella fase del contenzioso, può sostenersi la possibilità della Camera di sollevare questioni di legittimità costituzionale, come affermato da una parte dottrina¹⁴⁴.

Nonostante non sia mai stata sollevata una questione di legittimità costituzionale da parte delle Camere, le stesse hanno avuto occasione di esprimersi in merito. Nel 1964 la Giunta della Camera escludeva di avere tale possibilità, *“in base ai principi generali sull'autonomia degli organi costituzionali e sulle loro competenze”*¹⁴⁵. Diversamente l'Assemblea del Senato, lo stesso anno, approvava la relazione su un'elezione contestata, nella quale una questione di legittimità proposta dalla difesa del senatore la cui elezione sarebbe stata annullata, non veniva sollevata, *“ritenuta la manifesta infondatezza”* della stessa. Il Senato, mostrava così, implicitamente ma chiaramente almeno in quel caso, di ritenersi legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale. Assai più cauta è una successiva pronuncia della stessa Giunta nella V legislatura: *“Poiché la sollevata questione di legittimità costituzionale è apparsa alla Giunta manifestamente e palesemente infondata nel merito, non appare necessario, neppure in questa sede, affrontare ex professo i suddetti problemi: in tal modo tutte le implicate questioni restano impregiudicate, senza costituire, in alcun modo, precedente. Pertanto, ove fosse sollevata in futuro una questione di legittimità costituzionale che, in astratto, offrisse qual-*

stione – invero assai sbrigativamente – per non aver il T.a.r. indicato *“la giurisdizione alla quale dovrebbe essere devoluta, con sentenza di accoglimento, la cognizione delle controversie cui si tratta, [...] né [...] le norme procedurali concernenti i tempi e i modi della invocata tutela giurisdizionale”*. In effetti, la questione di costituzionalità appare davvero infondata, ma la Corte avrebbe dovuto motivare, a mio avviso, rilevando che un'istanza giurisdizionale deve essere rinvenuta, ai sensi dell'art. 66 Cost., nella Giunta o nella Camera competente, in sede di contestazione delle elezioni. Invece, effettivamente, la posizione giuridica soggettiva del ricorrente è rimasta priva della tutela giurisdizionale, in contrasto con l'art. 24 Cost., dal momento che essa, mentre non è stata prestata dagli Uffici elettorali, che secondo la giurisprudenza della Corte non configurano un'istanza giurisdizionale, è stata altresì negata tanto dal giudice amministrativo, quanto da quello 'speciale' costituito dal Senato, ai sensi dell'art. 66 Cost..

¹⁴⁴ Così, S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano 1999, p. 68, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977, p. 202, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 206.

¹⁴⁵ Il relatore Basile precisava: *“non sarebbe stato ammissibile né corretto affrontare e promuovere, da parte di un organo parlamentare, alcuna procedura per interessare formalmente del problema la Corte costituzionale”*. Sulla vicenda, v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 204 s..

*che elemento di fondatezza, in quella occasione la Giunta affronterà funditus le varie questioni attinenti alla proponibilità di questioni di legittimità costituzionale nelle varie fasi del procedimento elettorale politico”*¹⁴⁶. Tuttavia, da ultimo, la Giunta del Senato sembra aver abbastanza chiaramente ammesso di poter sollevare questione di legittimità costituzionale nella sola fase contenziosa: *“la fase del controllo generale preliminare dei risultati elettorali non è equiparabile ad un giudizio, nell'ambito del quale soltanto può essere sollevata la questione di costituzionalità da sottoporre alla Corte costituzionale. La natura di giudizio è invece riconosciuta alla diversa fase, solo eventuale, attinente alla contestazione della elezione, nel corso della quale si svolge un'udienza pubblica e le parti sono assistite da difensori”*¹⁴⁷.

Una volta ammessa la possibilità per le Camere di sollevare una questione di legittimità costituzionale, occorre chiedersi se la questione possa essere fatta valere direttamente dalle rispettive Giunte o dalle Assemblee. Sotto questo profilo, potrebbe essere dato peso alla lettera dell'art. 66 Cost., che assegna il giudizio alle *“Camere”*, nonché l'art. 87 della legge elettorale, che dispone che tutti i reclami presentati agli Uffici elettorali siano trasmessi non già alla Giunta, bensì alla Camera. Potrebbe però obiettarsi che le Camere, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, possono assegnare tali compiti ad una propria articolazione interna. Riterrei tuttavia che, alla conclusione che la questione di legittimità costituzionale debba essere sollevata dall'Assemblea, deponga la circostanza che la Giunta non decide quasi mai il caso sottopostole, limitandosi a fornire *“proposte”* all'Aula¹⁴⁸. Non a caso, rispetto alla previsione dell'art. 17 *bis* del Regolamento di Giunta, secondo cui, quando la proposta della Giunta discende *“esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici”*,

¹⁴⁶ Per la pronuncia riportata, nonché per un'altra analoga assunta dalla Giunta del Senato nella IX legislatura, v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 205 s..

¹⁴⁷ *Atti Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato*, XIII legis., seduta n. 205 del 21 settembre 1999, res. somm..

¹⁴⁸ V. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977, p. 194, dove afferma: *“La giunta delle elezioni ha insomma tutto fuorché la cosa più importante, cioè la capacità di decidere”*. L'autore, tuttavia, conclude che *“la natura giurisdizionale della giunta può far sì che con decisione autonoma (cioè indipendentemente dall'intervento dell'assemblea) essa sollevi questione di legittimità costituzionale su una legge elettorale”* (p. 202). Mi sembra che potrebbe invece interpretarsi nel senso indicato nel testo l'inclusione dell'attività della Giunta *“nell'attività amministrativa tipica di ogni organo collegiale, quella dell'Assemblea in un'attività giurisdizionale”*, cui si riferiscono P. BARRILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 194.

essa s'intende approvata senza voto dell'Assemblea, sono stati sollevati dubbi di costituzionalità da parte della dottrina¹⁴⁹.

Alla luce di queste conclusioni, pare di potersi ipotizzare che la via del ricorso alla Corte costituzionale avrebbe dovuto essere percorsa dalla Camera, in tutti i casi in cui avesse ritenuto di non applicare la norma che assegna i seggi in esubero di una lista alle altre liste.

Infatti se la Camera avesse ritenuto illegittimo il regolamento sotto il profilo della violazione della riserva di legge in materia elettorale, avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della l. 4 agosto 1993, n. 277, che apportava le novelle al T.U. delle leggi per l'elezione della Camera, in quanto stabiliva che "Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della [...] legge, il Governo" avrebbe dovuto emanare "il regolamento di attuazione ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400". Infatti, quando una legge "fonda il potere regolamentare in casi di riserva assoluta di legge"¹⁵⁰, è la legge medesima a dover essere "dichiarata incostituzionale e la dichiarazione travolge naturalmente il regolamento"¹⁵¹.

Peraltro alla stessa conclusione, ossia alla necessità di sollevare la questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale, avrebbe dovuto pervenire l'Assemblea anche qualora avesse ritenuto di disapplicare il regolamento, perché contrastante con i principi costituzionali fondamentali (ovvero con disposizioni della legge elettorale), e non avesse inteso applicare la stessa norma secondo il procedimento analogico. In tutti questi casi, infatti, la disapplicazione del regolamento avrebbe necessariamente evidenziato una lacuna della legge elettorale. Tale lacuna avrebbe reso costituzionalmente illegittimo l'art. 83 della legge elettorale, nella

¹⁴⁹ M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1999, p. 135, nota 25. In ogni caso la disposizione precisa che l'Assemblea, su richiesta di venti deputati, può chiedere alla Giunta di provvedere ad ulteriori verifiche.

¹⁵⁰ Così E. CRIVELLI, *La tutela dei diritti fondamentali e l'accesso alla giustizia costituzionale*, Padova 2003, p. 69.

¹⁵¹ L. CARLASSARE, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, p. 635. Sul punto, a conferma, v. L. ELIA, *Seggi vacanti, prevalga la legge*, in *Il Popolo*, 15 maggio 2001, p. 1: "chi vuole disapplicare l'art. 11 del regolamento espressamente previsto dal legislatore non può fare a meno di disapplicare nello stesso tempo la norma legislativa [...]. Ma nel nostro ordinamento solo la Corte costituzionale può provocare, con una pronuncia di illegittimità per violazione della Costituzione, la non applicabilità di una norma di legge". Altrimenti "la Camera usurperebbe una funzione riservata esclusivamente alla Corte costituzionale, ponendosi sulla via di un conflitto senza precedenti e di conseguenze devastanti".

parte in cui omette di disciplinare l'ipotesi di esaurimento delle candidature in tutte le circoscrizioni, con ciò violando il principio di 'costante operatività' degli organi costituzionali, inteso nella sua accezione di garanzia dell'integrità numerica degli stessi¹⁵².

3.8. Il conflitto di attribuzioni come rimedio ipotizzabile?

Le considerazioni svolte conducono alla conclusione che la Camera già in sede di Giunta provvisoria avrebbe dovuto procedere all'assegnazione dei seggi vacanti ed alle successive proclamazioni, dando applicazione alla vigente norma regolamentare. Alla stessa conclusione avrebbe dovuto approdare la Giunta definitiva, impropriamente investita della questione. Soltanto a *plenum* della Camera realizzato, durante la fase contenziosa della verifica dei poteri, la Camera avrebbe potuto 'disapplicare' la disposizione regolamentare, come effetto conseguente alla sollevazione della prospettata questione di legittimità costituzionale della legge elettorale della Camera. La Camera, invece, pur esercitando, come è stato chiarito, una funzione giurisdizionale, ha deciso di non decidere, con un *non liquet*, sempre precluso ad ogni giudice.

Mi pare che questo possa essere considerato un emblematico caso di cattivo uso di un potere attribuito dalla Costituzione alle Camere (quello di giudicare i titoli di ammissione *ex art. 66 Cost.*), di fronte al quale può forse ipotizzarsi il rimedio dello strumento del conflitto di attribuzione per menomazione¹⁵³. L'impiego dello strumento con riguardo ad un cattivo uso del potere attribuito alla Camera in materia di immunità parlamentari dall'art. 68 Cost., è ormai costantemente affermato da copiosa giurisprudenza costituzionale¹⁵⁴. Parte della stessa dottrina costituzionali-

¹⁵² Volendo spingersi forse troppo oltre, potrebbe immaginarsi che la Corte, davanti al prospettato vizio, nell'eventualità di un accoglimento della questione, avrebbe dovuto ricorrere ad una sentenza 'additiva', dichiarando l'illegittimità dell'art. 83, nella parte in cui non prevede la regola dell'assegnazione dei seggi resisi vacanti per carenze di candidature di una lista alle altre, presente in tutte le leggi elettorali che disciplinano il caso.

¹⁵³ L'esame della problematica in oggetto non ha la pretesa di esaurire il tema, bensì l'intenzione di fornire uno spunto di riflessione.

¹⁵⁴ Così, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 215 s. In proposito è stato significativamente sottolineato che il potere attribuito alle Camere "non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di self restraint. Nella nostra Costituzione [...] detto potere è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione" (A. D'ANDREA, *Prerogative dei parlamentari, poteri dell'autorità giudiziaria, conflitti di attribuzione*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica* 1989, p. 435).

stica l'ha ipotizzato infine proprio con riguardo al cattivo uso del potere attribuito alle Camere *ex art. 66 Cost.*¹⁵⁵.

Il principale problema da superare è rappresentato ovviamente dalla difficoltà di configurare un 'potere dello Stato' leso in una sua attribuzione costituzionalmente protetta. A questo scopo nemmeno possono richiamarsi le tesi di coloro che indicano nel parlamentare ingiustamente estromesso il titolare di un potere autonomo legittimato a sollevare il conflitto: nel caso in questione, infatti, l'elezione dei due parlamentari proclamati dall'Ufficio elettorale nazionale in applicazione del regolamento non è stata annullata dalla Camera¹⁵⁶.

¹⁵⁵ In termini dubitativi, M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1999, p. 138, e G. E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 624 ("meriterà [...] una riflessione peculiare il ricorso al conflitto d'attribuzione, sollevato direttamente dal singolo parlamentare, nel caso dei due deputati già proclamati dalla Cassazione, ovvero - più problematicamente - dai primi dei non eletti nelle altre liste che aspirano al seggio, dai presentatori delle candidature o dalle minoranze parlamentari"), mentre S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano 1999, p. 71, affermano che già oggi esistono "strumenti sufficienti per realizzare un tale risultato" (quello di sostenere la percorribilità della tesi esposta). Secondo gli autori il potere di sollevare il conflitto potrebbe spettare "a quegli elettori che abbiano sottoscritto la dichiarazione di presentazione dei singoli candidati nei collegi uninominali; ai partiti che quei candidati abbiano inserito nelle proprie liste (o comunque sostenuto) e agli stessi candidati: gli uni e gli altri articolazioni di quella frazione del corpo elettorale che in entrambi si riconosce". L'ipotesi era stata in qualche modo avanzata all'indomani del voto da D'Alimonte, il quale, pur non fornendo risposte, si chiedeva: "È possibile un ricorso alla Corte costituzionale? E chi ha titolo per ricorrere?" (R. D'ALIMONTE, *Nel rebus dei deputati mancanti*, in *Il Sole 24 ore*, 18 maggio 2001, p. 7.), mentre "Un'altra strada potrebbe essere quella di un ricorso per conflitto di attribuzioni alla Corte costituzionale proposto dai partiti che hanno presentato i candidati risultati non eletti", per A. CHIAPPETTI, *Seggi vacanti. Basta un ricorso*, in *Il Tempo*, 19 luglio 2002, p. 1. Anche il presidente della Giunta Soro avanzava l'idea che "Le parti lese dalla decisione della Giunta [...] potrebbero invocare l'intervento della Corte Costituzionale o di organi di giustizia sopranazionali, implicitamente modificando il carattere di insindacabilità previsto dalla Costituzione" (R. CAPONE, *Forza Italia: ecco chi spera di poter riconquistare uno dei seggi vacanti*, in *Opinione delle Libertà*, 30 novembre 2001, p. 3). Sempre in Giunta, l'on. Franceschini affermava: "resta la possibilità che di fronte ad una determinata decisione della Camera nell'ambito della verifica dei poteri possa essere sollevato conflitto di attribuzione da parte dei soggetti interessati da quella decisione" (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 25 luglio 2001, res. somm.). Invece, sembrava escludere la possibilità "di ogni sindacato da parte di qualsivoglia autorità giurisdizionale" il Presidente dell'Ufficio centrale nazionale nella sua audizione alla Giunta del luglio 2001 (*Atti Giunta delle elezioni della Camera*, XIV legisl., seduta del 17 luglio 2001, res. somm.).

¹⁵⁶ Pertanto questa tesi non viene esaminata, nonostante sia stata assai autorevolmente sostenuta da G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino 1979, p. 98 ss.. In questa stessa direzione cfr. N. ZANON, *I diritti del deputato senza gruppo in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1147 ss..

Si potrebbe allora partire da quanto sostenuto dalla Corte costituzionale a proposito del comitato promotore dei referendum¹⁵⁷, configurato come potere dello Stato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 1978, che riconosce tale natura "anche [a] figure soggettive esterne rispetto allo Stato apparato, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri e organi statuali in senso proprio"¹⁵⁸.

In questo senso, potrebbe farsi utile riferimento "alla 'frazione qualificata del corpo elettorale costituita dagli elettori, iscritti nelle liste elettorali dei comuni ricompresi nelle circoscrizioni interessate, che abbiano sottoscritto la presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale (art. 18-bis, del d.P.R. del 1957), e dall'altro lato all'iniziativa dei due delegati effettivi e/o dei due supplenti indicati dagli stessi sottoscrittori (art. 18, comma 3)"¹⁵⁹.

Gli stessi autori, che hanno ipotizzato la legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione per i sottoscrittori delle candidature e per i loro delegati, non si nascondono che il vero problema discende dalla circostanza che, mentre la frazione del corpo elettorale titolare del potere referendumario è direttamente individuata dalla Costituzione, lo stesso non avviene nel caso dei sottoscrittori delle candidature¹⁶⁰. Tuttavia si potrebbe

¹⁵⁷ Propone di procedere "in analogia con i ricorsi presentati dai promotori dei referendum abrogativi", A. CHIAPPETTI, *Seggi vacanti. Basta un ricorso*, in *Il Tempo*, 19 luglio 2002, p. 1.

¹⁵⁸ CORTE COST., sent. n. 69 del 1978, in *Giur. cost.*, 1978, p. 588 ss..

¹⁵⁹ Così V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 215 s.. Ovviamente la posizione andrebbe estesa anche ai delegati dei presentatori delle candidature nei collegi uninominali.

¹⁶⁰ Così V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 216 s.. La problematica relativa al 'tono costituzionale' della competenza lesa non va peraltro enfatizzata, dal momento che "la Corte, nel giudizio per conflitto 'consolida' le risultanze normative vigenti, individua la competenza per come essa si è concretamente istituzionalizzata, etichetta il 'precipitato' di questo processo di consolidamento come 'norme costituzionali' e conseguentemente decide sul conflitto tra poteri", A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Atti del Convegno, Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Milano 1988, p. 168. È stato sottolineato, inoltre, che "la prevalente dottrina" ritiene che le disposizioni che circoscrivono la competenza lesa "non sono soltanto le norme formalmente costituzionali bensì anche quelle "materialmente" tali, ossia non adottate secondo il procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost., sebbene sviluppino previsioni e principi contenuti nelle fonti di grado più elevato[...]; potrebbero dunque assumere rilievo anche le norme di legge ordinaria" (P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, Milano 1999, p. 10, con co-

sostenere, non senza un qualche fondamento, che i presentatori delle liste elettorali, a prescindere dalla loro individuazione numerica rimessa al legislatore ordinario, debbono essere considerati titolari di una funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto indispensabili per porre *“in essere un presupposto funzionale indispensabile per lo svolgimento della consultazione elettorale”*¹⁶¹.

APPENDICE

TABELLE

piosi riferimenti bibliografici). Si deve poi ricordare *“la funzione residuale del conflitto, strumento utilizzabile in ogni caso in cui, essendo controverse attribuzioni in qualche modo riferibili alla costituzione, non fossero disponibili altri strumenti di difesa in sede giurisdizionale”* (R. BIN, *“Tono costituzionale” del conflitto vs. “tono regionale” della Repubblica*, in *Le Regioni* 1998).

¹⁶¹ Così V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 216 s..

Tab. A - Numero massimo di candidature nelle liste circoscrizionali della Camera.

Circoscrizione	Seggi totali	Nel maggioritario	Nel proporzionale	N. max candidati
I Piemonte 1	25	19	6	2
II Piemonte 2	23	17	6	2
III Lombardia 1	41	31	10	4
IV Lombardia 2	42	32	10	4
V Lombardia 3	15	11	4	2
VI Trentino Alto Adige	10	8	2	1
VII Veneto 1	29	22	7	3
VIII Veneto 2	20	15	5	2
IX Friuli Venezia Giulia	13	10	3	1
X Liguria	19	14	5	2
XI Emilia Romagna	43	32	11	4
XII Toscana	39	29	10	4
XIII Umbria	9	7	2	1
XIV Marche	16	12	4	2
XV Lazio 1	42	32	10	4
XVI Lazio 2	15	11	4	2
XVII Abruzzi	14	11	3	1
XVIII Molise	4	3	1	1
XIX Campania 1	33	25	8	3
XX Campania 2	29	22	7	3
XXI Puglia	45	34	11	4
XXII Basilicata	7	5	2	1
XXIII Calabria	23	17	6	2
XXIV Sicilia 1	27	20	7	3
XXV Sicilia 2	28	21	7	3
XXVI Sardegna	18	14	4	2
XXVII Valle d'Aosta	1	1	0	0
Totale	630	475	155	63

N.B. - La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è stata effettuata con il d.P.R. 16 gennaio 1994 n. 64400.

Tab. B - Soglia di sbarramento implicito al Senato.

Regione	Seggi di recupero	Numero medio candidati*	% voti scorporati*	S(rap)**	S(esc)**	S(impl)**	Ultimo resto (%)***	S(impl) - ultimo resto*
Lombardia	12	12,5	44,9	2,3	4,2	3,3	3,2	0,1
Trentino	1	5,8	55,5	7,6	22,3	15,0	25,7	-10,8
Veneto	6	8,6	45,0	4,0	7,9	6,0	5,2	0,7
Friuli	2	6,0	46,7	7,6	17,8	12,7	18,7	-6,0
Liguria	3	6,0	50,5	6,2	12,4	9,3	11,9	-2,6
Emilia	6	6,0	52,6	4,3	6,8	5,5	5,6	-0,1
Toscana	5	6,2	52,2	4,7	8,0	6,3	6,5	-0,2
Umbria	2	6,0	47,3	7,5	17,6	12,5	19,6	-7,1
Marche	2	7,2	47,4	6,4	17,5	12,0	13,5	-1,5
Lazio	7	8,7	45,8	3,7	6,8	5,2	5,4	-0,2
Abruzzi	2	7,0	45,1	6,9	18,3	12,6	16,3	-3,7
Campania	8	8,0	43,8	3,7	6,2	5,0	5,8	-0,8
Puglia	6	8,3	44,4	4,2	7,9	6,1	6,0	0,1
Basilicata	2	7,2	42,3	7,0	19,2	13,1	16,9	-3,7
Calabria	3	8,0	42,5	5,7	14,4	10,1	9,1	0,9
Sicilia	7	8,0	49,3	3,6	6,3	5,0	5,1	-0,1
Sardegna	3	7,0	46,0	6,0	13,5	9,7	12,1	-2,3

* I dati si riferiscono alle elezioni politiche del 2001.

** S(rap): percentuale minima di voti per poter aspirare ad ottenere un seggio; S(esc): percentuale di voti oltre la quale è certa l'attribuzione di un seggio; S(impl): sbarramento implicito.

*** Ultimo resto (%): quoziente (in percentuale) di assegnazione dell'ultimo seggio nelle elezioni politiche del 2001.

N.B. - La tabella è tratta dai dati elaborati da P. FELTRIN, D. FABRIZIO: *Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici*, in <http://dsp.units.it/contributi/questionidisoglia.pdf>

Tab. C.1 - Collegamenti 'completi' o 'alternati' nelle elezioni della Camera del 1994.

Tipo di collegamento	COALIZIONI							
	Polo d. Libertà		Polo B. Governo		Patto		Progressisti	
	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi
Collegamenti completi	204	86,8	188	100,0	114	24,5	316	66,8
Collegamenti parziali	0	0,0	0	0,0	3	0,6	139	29,4
Collegamenti alternati	31	13,2	0	0,0	348	74,8	18	3,8
Tot. collegi con candidati di coalizione	235	100,0	188	100,0	465	100,0	473	100,0

Tab. C.2 - Collegamenti 'completi' o 'alternati' nelle elezioni della Camera del 1996.

Tipo di collegamento	COALIZIONI					
	Polo d. Libertà		Ulivo		Lega	
	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi
Collegamenti completi	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Collegamenti parziali	0	0,0	22	4,7	0	0,0
Collegamenti alternati (singoli)	459	100,0	444	95,3	*223	100,0
Tot. collegi con candidati di coalizione	459	100,0	466	100,0	473	100,0

Tab. C.3 - Collegamenti 'completi' o 'alternati' nelle elezioni della Camera del 2001.

Tipo di collegamento	COALIZIONI			
	Polo d. Libertà		Ulivo	
	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi
Collegamenti completi	0	0,0	0	0,0
Collegamenti parziali	0	0,0	0	0,0
Collegamenti alternati (singoli)	474	100,0	**477	100,0
Tot. collegi con candidati di coalizione	474	100,0	**477	100,0

* La Lega non aveva alleati, quindi il collegamento 'singolo' era l'unica opzione.

** Per l'Ulivo il numero dei collegamenti è superiore a quello dei collegi, perché nei tre collegi altoatesini a maggioranza tedesca la Svp e l'Ulivo, che considero alleati (quindi anche i collegamenti della Svp sono inclusi in quelli dell'Ulivo) si presentavano autonomamente, mentre nei collegi incerti si presentava l'alleanza Ulivo-Svp.

P.S. - I collegamenti considerati sono in numero inferiore ai collegi, poiché in alcuni di essi le coalizioni prese in considerazione non hanno presentato candidati (o non sono riuscite a presentare candidati).

N.B. - I dati della TAB. C.1. sono tratti da R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, Bologna 1995, p. 52; i dati delle Tab. C.2. e Tab. C.3. sono tratti dal sito internet della Camera dei Deputati e da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezioni della Camera dei Deputati*, Roma 2002.

Tab. D.1. - Collegamenti 'sinceri', collegamenti fittizi, 'liste civetta' nelle elezioni della Camera del 1994.

Tipo di collegamento	COALIZIONI							
	Polo d. Libertà		Polo B. Governo		Patto		Progressisti	
	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi
Collegamenti sinceri	235	100,0	188	100,0	451	97,0	469	99,2
Collegamenti fittizi	0	0,0	0	0,0	14	3,0	4	0,8
Tot. collegi con candidati di coalizione	235	100,0	188	100,0	465	100,0	473	100,0

Tab. D.2. - Collegamenti 'sinceri', collegamenti fittizi, 'liste civetta' nelle elezioni della Camera del 1996.

Tipo di collegamento	COALIZIONI					
	Polo d. Libertà		Ulivo		Lega	
	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi
Collegamenti sinceri	459	100,0	451	96,8	223	100,0
Collegamenti fittizi	0	0,0	15	3,2	0	0,0
Tot. collegi con candidati di coalizione	459	100,0	466	100,0	223	100,0

Tab. D.3. - Collegamenti 'sinceri', collegamenti fittizi, 'liste civetta' nelle elezioni della Camera del 2001.

Tipo di collegamento	COALIZIONI			
	Polo d. Libertà		Ulivo	
	N. collegi	% collegi	N. collegi	% collegi
Collegamenti sinceri	47	9,9	225	47,2
Collegamenti fittizi	0	0,0	17	3,6
Liste civetta	427	90,1	235	49,3
Tot. collegi con candidati di coalizione	474	100,0	*477	100,0

* Per l'Ulivo il numero dei collegamenti è superiore a quello dei collegi, perché nei tre collegi altoatesini a maggioranza tedesca la Svp e l'Ulivo, che considero alleati (quindi anche i collegamenti della Svp sono inclusi in quelli dell'Ulivo) si presentavano autonomamente, mentre nei collegi incerti si presentava l'alleanza Ulivo-Svp.

P.S. - I collegamenti considerati sono in numero inferiore ai collegi, poiché in alcuni di essi le coalizioni prese in considerazione non hanno presentato candidati (o non sono riuscite a presentare candidati).

N.B. - I dati della TAB. D.1. sono tratti da R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE, Bologna 1995, p. 52; i dati delle TAB. D.2. e TAB. D.3. sono tratti dal sito internet della Camera dei Deputati e da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezioni della Camera dei Deputati*, Roma 2002.

Tab. E.1. - Deputati eletti per lista collegata nel 2001.

LISTA	N. seggi*	% seggi**
Abolizione dello scorporo	258	91,5
Forza Italia	10	3,5
Alleanza nazionale	10	3,5
Lega Nord	2	0,7
Nuovo Psi	2	0,7
Totale eletti del centrodestra con collegamenti 'sinceri'	24	8,5
Totale eletti del centrodestra con collegamenti non 'sinceri'	258	91,5
Paese nuovo	103	53,6
Democratici di Sinistra	26	13,5
La Margherita	23	12,0
Comunisti italiani con collegamenti 'sinceri'	8	4,2
Comunisti italiani con collegamenti non 'sinceri'	13	6,8
Il Girasole	10	5,2
Svp con collegamenti 'sinceri'	4	2,1
Svp con collegamenti non 'sinceri'	4	2,1
Totale eletti del centrosinistra con collegamenti 'sinceri'	75	39,1
Totale eletti del centrosinistra con collegamenti non 'sinceri'	117	60,9
Collegio della Val d'Aosta	1	/

* È indicato il numero di deputati collegati alla lista eletti nei collegi uninominali.

** Sul totale dei seggi vinti dalla coalizione cui la lista si riferisce.

Tab. E.2. - Entità dello scorporo per lista collegata nel 2001.

LISTA	Voti validi	% Voti validi	Cifra elettorale*	Scorporo subito	% Scorporo**
Abolizione dello scorporo	26.917	0,1		7.732.187	91,0
Forza Italia	10.923.421	29,4	10.596.083	327.738	3,9
Alleanza nazionale	4.463.205	12,0	4.127.756	335.449	3,9
Lega Nord	1.464.301	3,9		60.309	0,7
Nuovo Psi	353.269	1,0		43.491	0,5
Ccd-Cdu	1.194.040	3,2		0	0,0
Tot. scorporo centrodestra				8.499.174	100,0
Paese nuovo	34.193	0,1		2.971.021	50,3
Democratici di Sinistra	6.151.154	16,6	5.273.485	877.669	14,9
La Margherita	5.391.827	14,5	4.637.456	754.371	12,8
Comunisti italiani	620.859	1,7		798.092	13,5
Il Girasole	805.340	2,2		285.528	4,8
Svp	200.059	0,5		221.733	3,8
Tot. scorporo centrosinistra				5.908.414	100,0

* Delle liste ammesse al riparto proporzionale.

** Sul totale dei voti di scorporo della coalizione cui la lista si riferisce.

N.B. - I dati sono tratti dal sito internet della Camera dei Deputati e da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezioni della Camera dei Deputati*, Roma 2002.

Tab. F.1. - Simulazione della distribuzione proporzionale dei seggi con collegamenti sinceri nelle elezioni del 1996.

	Totale	PDS	FI	AN	LN	RC	PSPUP	CCD-CDU	DINI
DATI REALI									
Cifra elett. nazionale	21.438.477	3.579.313	5.046.792	3.896.213	2.758.140	2.818.260	582.768	1.670.682	1.086.309
Quoziente nazionale	138.312								
Quozienti interi di lista		25	36	28	19	20	4	12	7
Totale seggi assegnati*	151								
Seggi da ass. con i resti	4								
Resti		121.513	67.560	23.477	130.212	52.020	29.520	10.938	118.125
Ordine dei resti		2	4	7	1	5	6	8	3
Totale seggi		26	37	28	20	20	4	12	8
SIMULAZIONE RIPARTIZIONE SEGGI CON COLLEGAMENTI SINCERI **									
SARDEGNA									
COLLEGIO 2		27.114							
COLLEGIO 3		31.540							
COLLEGIO 5							21.218		
COLLEGIO 7							23.019		
EMILIA-ROMAGNA									
COLLEGIO 5		28.797							
COLLEGIO 11		35.006							
COLLEGIO 16		35.152							
COLLEGIO 25		27.203							
MOLISE									
COLLEGIO 2									26.558
COLLEGIO 3		26.113							
LIGURIA									
COLLEGIO 14		31.050							
TOT. VOTI DA SCORPOR.		241.975					44.237		26.558
CIFRA ELETT. NAZIONALE	21.125.707	3.337.338	5.046.792	3.896.213	2.758.140	2.818.260	538.531	1.670.682	1.059.751
QUOZIENTE NAZIONALE	136.294								
QUOZIENTI INTERI DI LISTA		24	37	28	20	20	3	12	7
TOTALE SEGGI ASSEGNATI*	151								
SEGGI DA ASS. CON I RESTI	4								
RESTI		66.282	3.914	79.981	32.260	92.380	12.9649	35.154	10.5693
ORDINE DEI RESTI		5	8	4	7	3	1	6	2
TOTALE SEGGI		24	37	29	20	21	4	12	8
SEGGI GUADAGNATI GRAZIE AI COLLEGAMENTI FITTIZI		2	0	-1	0	-1	0	0	0

* Con i quozienti interi.

** Di seguito sono indicati, per i collegi nei quali i candidati dell'Ulivo avevano effettuato collegamenti fittizi (individuati sulla base delle successive iscrizioni ai gruppi parlamentari), gli ulteriori voti da scorporare per ciascuna lista.

N.B. - I dati sono tratti dal sito internet della Camera dei Deputati.

Tab. F.2. - Scorporo con collegamenti 'sinceri' collegio per collegio in relazione alle elezioni della Camera del 2001.

'VINCE': è indicata la coalizione del candidato vincente nel collegio ('CdL' sta per Casa delle Libertà; 'U' per Ulivo).

'COLL.': è indicato il collegamento dichiarato.

'AN', 'DS', 'MAR', 'FI': sono indicati i voti da scorporare a ciascuna lista, simulando collegamenti 'sinceri' (sulla base della successiva iscrizione ai gruppi parlamentari). La discordanza tra il collegamento dichiarato ('COLL.') e l'attribuzione dello scorporo indica un collegamento non sincero.

'<4%': sono indicati i collegamenti 'sinceri' (sulla base della successiva iscrizione ai gruppi parlamentari) a liste che non hanno superato il 4%, per le quali, quindi, non è necessario calcolare l'entità dello scorporo. Dove è indicato '25%' s'intende che i voti di scorporo sono calcolati sulla base del 25% dei voti validi espressi nel collegio, poiché il primo dei non eletti non ha raggiunto quella quota.

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
I	1	CDL	AN	36.037				
I	2	U	DS		29.538			
I	3	U	MARG			31.556		
I	4	U	DS		28.388			
I	5	U	GIR					VERDI
I	6	U	MARG					PDCI
I	7	U	MARG			30.741		
I	8	U	DS		30.028			
I	9	U	DS		33.368			
I	10	U	DS		33.102			
I	11	U	GIR					
I	12	CDL	AS				35.114	
I	13	U	DS		36.772			
I	14	U	DS		35.835			
I	15	U	DS		30.206			
I	16	U	DS		34.146			
I	17	CDL	AS					CCD-CDU
I	18	CDL	AS				33.785	
I	19	U	MARG			36.828		
Tot. I				36.037	29.1383	99.125	68.899	
II	1	CDL	AS				33.042	
II	2	CDL	AS					LN
II	3	CDL	AS				29.960	
II	4	CDL	AS					CCD-CDU
II	5	CDL	AS				29.075	

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
II	6	CDL	AS				33.106	
II	7	CDL	AS				29.300	
II	8	CDL	AS				32.155	
II	9	CDL	AS				32.760	
II	10	U	DS		32.148			
II	11	CDL	AS				34.572	
II	12	CDL	AS	31.917				
II	13	CDL	AS				31.735	
II	14	CDL	AS	32.719				
II	15	CDL	AS				34.484	
II	16	CDL	AS				34.309	
II	17	CDL	AN	34.233				
Tot. II				98.869	32.148	0	354.498	
III	1	CDL	FI				28652	
III	2	CDL	AN	30.347				
III	3	CDL	LN					LN
III	4	CDL	AS				28.469	
III	5	CDL	AS				29889	
III	6	CDL	AS				30.000	
III	7	CDL	AS	30.830				
III	8	CDL	AS				32.720	
III	9	CDL	AS				34.281	
III	10	CDL	AS					CCD-CDU
III	11	CDL	AS				32.862	
III	12	CDL	AS				32.367	
III	13	CDL	AS				35.998	
III	14	CDL	AS				35.208	
III	15	CDL	AS				31.568	
III	16	CDL	AS				34.185	
III	17	CDL	AS					CCD-CDU
III	18	CDL	AS	41.939				
III	19	CDL	AS	31.429				
III	20	CDL	AS					LN
III	21	U	MARG			35.223		
III	22	U	DS		36.254			
III	23	CDL	AS				31.192	
III	24	CDL	AS				26.696	
III	25	CDL	AS				32.229	

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
III	26	CDL	FI				34.015	
III	27	CDL	AS					CCD-CDU
III	28	CDL	AS	36.472				
III	29	CDL	AS				37.049	
III	30	CDL	AS				30.770	
III	31	CDL	AS				36.417	
Tot. III				171.017	36.254	35.223	614.567	
IV	1	CDL	LN					LN
IV	2	CDL	AS				24.914	
IV	3	CDL	AS					LN
IV	4	CDL	AS					LN
IV	5	CDL	AS					LN
IV	6	CDL	AS					CCD-CDU
IV	7	CDL	AS	33.245				
IV	8	CDL	AS	30.220				
IV	9	CDL	AS				27.469	
IV	10	CDL	AS					LN
IV	11	CDL	AS				25.923	
IV	12	CDL	AS					LN
IV	13	CDL	AS				40.409	
IV	14	CDL	AS					CCD-CDU
IV	15	CDL	AS				40.409	
IV	16	CDL	AN	32.894				
IV	17	CDL	AS					LN
IV	18	CDL	AS					LN
IV	19	CDL	AS				28.534	
IV	20	CDL	AS					LN
IV	21	CDL	AS				27.026	
IV	22	CDL	AS				33.870	
IV	23	CDL	AS					LN
IV	24	CDL	AS	32.363				
IV	25	CDL	AS				33.689	
IV	26	CDL	AS					NPSI
IV	27	CDL	AS				31.311	
IV	28	CDL	AS					CCD-CDU
IV	29	CDL	AS					CCD-CDU
IV	30	CDL	AS					LN
IV	31	CDL	AS					LN

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
IV	32	CDL	AS					LN
Tot. IV				128722	0	0	313.554	
V	1	CDL	AS	39.639				
V	2	CDL	AS					LN
V	3	CDL	AS				31.894	
V	4	CDL	AS				32.656	
V	5	CDL	AS				40.502	
V	6	CDL	AS					LN
V	7	CDL	AS				32.093	
V	8	CDL	AS				40.008	
V	9	CDL	AS					CCD-CDU
V	10	U	MARG			36.704		
V	11	U	PN		30.909			
Tot. V				39.639	30.909	36.704	177.153	
VI	1	U-SVP	SVP			32.172		
VI	2	SVP	SVP					SVP
VI	3	SVP	SVP					SVP
VI	4	SVP	SVP					SVP
VI	5	U-SVP	SVP					SVP
VI	6	U-SVP	SVP					VERDI
VI	7	U-SVP	SVP		34.410			
VI	8	U-SVP	SVP					SVP
Tot. VI				0	34.410	32.172	0	
VII	1	CDL	AS				32.279	
VII	2	CDL	AS	34.467				
VII	3	CDL	AS				25.319	
VII	4	CDL	AS					CCD-CDU
VII	5	CDL	AS					LN
VII	6	CDL	AS					LN
VII	7	CDL	AS					CCD-CDU
VII	8	CDL	AS					LN
VII	9	CDL	AS					LN
VII	10	CDL	AS				28.363	
VII	11	CDL	AS				25.551	
VII	12	CDL	AS	33.278				
VII	13	CDL	AS					LN

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
VII	14	CDL	AS	36.365				
VII	15	U	DS		36.868			
VII	16	CDL	AS				31.345	
VII	17	CDL	AS	32.984				
VII	18	CDL	AS				31.645	
VII	19	CDL	AS					LN
VII	20	CDL	AS				33.183	
VII	21	CDL	AS	32.631				
VII	22	U	GIR					SDI
Tot. VII				169.725	36.868	0	207.685	
VIII	1	U	PN		26.812			
VIII	2	U	AS					VERDI
VIII	3	U	PN		30.859			
VIII	4	U	PN			41.627		
VIII	5	CDL	AS				35.721	
VIII	6	CDL	AS	30.074				
VIII	7	CDL	AS				35.469	
VIII	8	CDL	AS	37.034				
VIII	9	CDL	AS					CCD-CDU
VIII	10	CDL	AS					LN
VIII	11	CDL	AS				31.949	
VIII	12	CDL	AS					LN
VIII	13	CDL	AS				27.731	
VIII	14	U	PN		26.946			
VIII	15	CDL	AS					LN
Tot. VIII				67.108	84.617	41.627	130.870	
IX	1	CDL	AS	33.790				
IX	2	U-ILLY	MARG			36.711		
IX	3	U	DS		35.909			
IX	4	CDL	AS				34.509	
IX	5	CDL	AS				27.504	
IX	6	CDL	AS				27.599	
IX	7	CDL	AS				27.941	
IX	8	CDL	AS					LN
IX	9	CDL	AS					LN
IX	10	CDL	AS	35605				
Tot. IX				69.395	35.909	36.711	117.553	

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
X	1	CDL	AS	27.148				
X	2	CDL	FI				28.467	
X	3	CDL	FI				36.038	
X	4	U	PN		33.849			
X	5	U	PN			29.768		
X	6	U	GIR					SDI
X	7	U	PN		24.864			
X	8	U	PN		36.921			
X	9	U	PN		27.272			
X	10	CDL	AS					CCD-CDU
X	11	U	MARG			37.411		
X	12	CDL	AS				30.645	
X	13	U	PDCI					PDCI
X	14	U	PN		30.391			
Tot. X				27.148	153.297	67.179	95.150	
XI	1	U	DS		40.292			
XI	2	U	PN					VERDI
XI	3	U	PN		32.256			
XI	4	U	PN			30.983		
XI	5	U	PN		34.178			
XI	6	U	PN		30.881			
XI	7	U	PN		28.619			
XI	8	U	PN		25.198			
XI	9	U	PN			34.034		
XI	10	U	PN		34.303			
XI	11	U	PN		38.484			
XI	12	U	MARG			33.146		
XI	13	U	GIR					SDI
XI	14	U	PN		23.959			
XI	15	U	PN		27.509			
XI	16	U	MARG			32.983		
XI	17	U	PN		30.244			
XI	18	U	GIR					VERDI
XI	19	U	PN		32.553			
XI	20	U	PN			31.974		
XI	21	U	PN		31.997			
XI	22	U	PN		37.416			
XI	23	U	PDCI					PDCI

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XI	24	U	MARG			29.720		
XI	25	U	PN		32.266			
XI	26	U	PN		28.569			
XI	27	U	PDCI					PDCI
XI	28	U	DS		34.610			
XI	29	U	MARG			39.313		
XI	30	U	DS		42.375			
XI	31	CDL	AS	43.076				
XI	32	CDL	AS					LN
Tot. XI				43.076	585.709	232.153	0	
XII	1	U	DS		28.311			
XII	2	U	PDCI		29.132			
XII	3	U	DS		29.154			
XII	4	U	MARG			23.851		
XII	5	U	GIR					SDI
XII	6	U	PDCI					PDCI
XII	7	U	PDCI		24.979			
XII	8	U	PDCI		27.551			
XII	9	U	PDCI		32.402			
XII	10	U	MARG			36.896		
XII	11	U	PDCI		34.528			
XII	12	U	DS		34.839			
XII	13	U	PDCI		29.813			
XII	14	U	MARG			39.626		
XII	15	U	MARG			32.624		
XII	16	U	PDCI		29.021			
XII	17	U	PDCI		27.425			
XII	18	U	PDCI		29.037			ora PDCI
XII	19	CDL	MARG				44.058	
XII	20	U	DS		33.265			
XII	21	U	PDCI		30.888			
XII	22	U	DS		36.667			
XII	23	CDL	AN	33.474				
XII	24	U	PDCI			33.054		
XII	25	U	PDCI		36.434			
XII	26	U	PDCI					PDCI
XII	27	U	PDCI		22.592			
XII	28	U	PDCI		29.289			

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XII	29	U	DS		32.967			
Tot. XII				33.474	578.294	166.051	44.058	
XIII	1	U	MARG			34.949		
XIII	2	U	PN		35.095			
XIII	3	U	PN		29.640			
XIII	4	U	PN		34.012			
XIII	5	U	PN		38.252			
XIII	6	U	PN			32.933		
XIII	7	U	PDCI					PDCI
Tot. XIII				0	136.999	67.882	0	
XIV	1	U	PN			33.990		
XIV	2	CDL	AS				35.964	
XIV	3	CDL	AS				41.018	
XIV	4	U	DS		37.257			
XIV	5	U	PN		36.171			
XIV	6	U	PN		35.228			
XIV	7	U	PN		30.129			
XIV	8	U	PN		29.401			
XIV	9	U	PN					VERDI
XIV	10	U	PN			33.517		
XIV	11	U	PDCI					PDCI
XIV	12	U	PN		32.287			
Tot. XIV				0	200.473	67.507	76.982	
XV	1	U	DS		29.520			
XV	2	CDL	AS	28.331				
XV	3	U	PN					VERDI
XV	4	U	PN		31.383			
XV	5	U	PDCI					PDCI
XV	6	U	MARG			25.464		
XV	7	U	PN		30.683			
XV	8	CDL	AS				34.919	
XV	9	U	PN			29.619		
XV	10	U	PN					SDI
XV	11	U	PN		28.683			
XV	12	U	PN		39.585			
XV	13	U	PN			35.635		

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XV	14	U	PN		36.175			
XV	15	U	PN			35.842		
XV	16	CDL	AS	35.889				
XV	17	CDL	AS					CCD-CDU
XV	18	U	PN		27.288			
XV	19	U	PN			37.174		
XV	20	U	PN		28.458			
XV	21	CDL	AS	31.867				
XV	22	CDL	AS				37.473	
XV	23	U	PN		34.187			
XV	24	CDL	AN	35.948				
XV	25	U	PN		41.826			
XV	26	CDL	AS				44.263	
XV	27	CDL	AS	39.492				
XV	28	U	PN			34.308		
XV	29	CDL	FI				39.540	
XV	30	CDL	AS				42.398	
XV	31	CDL	AS				42.402	
XV	32	CDL	AS					CCD-CDU
Tot. XV				171.527	327.788	198.042	240.995	
XVI	1	CDL	AS	43.453				
XVI	2	CDL	AS				41.175	
XVI	3	CDL	AS	43.255				
XVI	4	CDL	AS				35.716	
XVI	5	CDL	AS				31.415	
XVI	6	CDL	AS					CCD-CDU
XVI	7	CDL	AS	29.241				
XVI	8	CDL	AS	25.460				
XVI	9	CDL	AS				36.756	
XVI	10	CDL	AS				25480	
XVI	11	CDL	AS				28.955	
Tot. XVI				141.409	0	0	199.497	
XVII	1	U	PN		31.031			
XVII	2	CDL	AS					CCD-CDU
XVII	3	CDL	AS				26.433	
XVII	4	CDL	AS	36.304				
XVII	5	U	PN		36.541			

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XVII	6	CDL	FI				27.871	
XVII	7	U	PN		29.166			
XVII	8	U	GIR					SDI
XVII	9	U	PN		28.151			
XVII	10	CDL	AN	35.254				
XVII	11	U	MARG			37.877		
Tot. XVII				71.558	124.889	37.877	54.304	
XVIII	1	CDL	AS	16.977				
XVIII	2	U	PN			24.568		
XVIII	3	CDL	AS					CCD-CDU
Tot. XVIII				16977	0	24.568	0	
XIX	1	CDL	AS	31.079				
XIX	2	U	PN		30.475			
XIX	3	U	PN			21.607		
XIX	4	U	PN		27.523			
XIX	5	U	GIR					VERDI
XIX	6	CDL	AS				25.750	
XIX	7	CDL	AS				24.895	
XIX	8	CDL	AS	23.662				
XIX	9	U	PN		20.131			
XIX	10	U	PN			31.197		
XIX	11	CDL	AS				30.185	
XIX	12	CDL	AS					CCD-CDU
XIX	13	CDL	AS				29.030	
XIX	14	CDL	AS	27.839				
XIX	15	U	PN			26.843		
XIX	16	CDL	AS				27.589	
XIX	17	U	PN			27.682		
XIX	18	CDL	AS				24.751	
XIX	19	CDL	AS	22.033				
XIX	20	CDL	AS				27.231	
XIX	21	CDL	AS				31610	
XIX	22	CDL	AS				31.593	
XIX	23	CDL	AS				24.423	
XIX	24	U	PN		25.148			
XIX	25	U	PN		31.667			
Tot. XIX				104.613	134.944	107.329	277.057	

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XX	1	U	PN			30.667		
XX	2	U	PN			17.519		
XX	3	CDL	AS				26.205	
XX	4	CDL	AS	27.645				
XX	5	CDL	AS				27.934	
XX	6	CDL	AS	26.714				
XX	7	CDL	AS					CCD-CDU
XX	8	CDL	AN	28.544				
XX	9	CDL	AS				27.798	
XX	10	CDL	AS					CCD-CDU
XX	11	U	PN			32.386		
XX	12	U	PN		34.413			
XX	13	U	MARG			22.467		
XX	14	U	PN		26.355			
XX	15	U	PN			31.113		
XX	16	U	PN			30.666		
XX	17	CDL	AS				26.747	
XX	18	CDL	AS	27.591				
XX	19	CDL	AS	28.251				
XX	20	CDL	AS	25.722				
XX	21	CDL	AS					CCD-CDU
XX	22	CDL	AS				29.190	
Tot. XX				164.467	60.768	164.818	137.874	
XXI	1	CDL	AS	27.389				
XXI	2	CDL	AS				20.452	
XXI	3	U	PN					SDI
XXI	4	CDL	AS	29.462				
XXI	5	U	PN		30.270			
XXI	6	U	DS		32.181			
XXI	7	CDL	AS	29.653				
XXI	8	CDL	AS	32.576				
XXI	9	U	PN			29.837		
XXI	10	CDL	AS				29.738	
XXI	11	U	DS		33.667			
XXI	12	CDL	AS				24.948	
XXI	13	U	PN		26.652			
XXI	14	CDL	AS					CCD-CDU
XXI	15	U	MARG			27.175		

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XXI	16	CDL	AS				24.072	
XXI	17	CDL	AS				31.211	
XXI	18	CDL	AS	27.352				
XXI	19	CDL	AS				26.202	
XXI	20	CDL	AS	31.537				
XXI	21	CDL	AS					CCD-CDU
XXI	22	U	PN		28.085			
XXI	23	U	PN			32.633		
XXI	24	CDL	AS				31.824	
XXI	25	CDL	AS	22.394				
XXI	26	U	PN		31.915			
XXI	27	U	PN		26.553			
XXI	28	CDL	AS					CCD-CDU
XXI	29	CDL	AS					CCD-CDU
XXI	30	CDL	AS	36.405				
XXI	31	CDL	AS				27.108	
XXI	32	U	PN			27.971		
XXI	33	CDL	AS				34.784	
XXI	34	CDL	AS				31.416	
Tot. XXI				236.768	209.323	117.616	281.755	
XXII	1	U	PN			29.483		
XXII	2	U	PN			25.539		
XXII	3	U	PN		26.399			
XXII	4	U	PN			24.767		
XXII	5	U	PN		21.971			
Tot. XXII				0	48.370	79.789	0	
XXIII	1	CDL	AS				29.965	
XXIII	2	U	PN					SDI
XXIII	3	CDL	AS	29.295				
XXIII	4	U	PN		18.175			
XXIII	5	U	PN			34.110		
XXIII	6	CDL	AS	28.081				
XXIII	7	CDL	AS					CCD-CDU
XXIII	8	CDL	AS					CCD-CDU
XXIII	9	U	MARG			25.491		
XXIII	10	CDL	AS					CCD-CDU
XXIII	11	CDL	AS					CCD-CDU

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XXIII	12	CDL	AS				25.853	
XXIII	13	U	PN		21.867			
XXIII	14	U	PN			22.383		
XXIII	15	CDL	AS	22.018				
XXIII	16	CDL	AS				26.534	
XXIII	17	CDL	AS	17.787				
Tot. XXIII				97.181	40.042	81.984	82.352	
XXIV	1	CDL	NPSI					NPSI
XXIV	2	CDL	AS					CCD-CDU
XXIV	3	CDL	AS	23.615				
XXIV	4	CDL	AS					CCD-CDU
XXIV	5	CDL	AS				22.048	
XXIV	6	CDL	AS				25.977	MISTO-FI
XXIV	7	CDL	AS					CCD-CDU
XXIV	8	CDL	AS					CCD-CDU
XXIV	9	CDL	AS	22.042				
XXIV	10	CDL	AS	22.304				
XXIV	11	CDL	AS				22.853	
XXIV	12	CDL	AS				29.414	
XXIV	13	CDL	AS				26.149	
XXIV	14	CDL	AS				18.683	
XXIV	15	CDL	AS				28.348	
XXIV	16	CDL	AS				32.349	
XXIV	17	CDL	AS				20.580	
XXIV	18	CDL	AS	25.613				
XXIV	19	CDL	NPSI					NPSI
XXIV	20	CDL	AS				22.213	
Tot. XXIV				93.574	0	0	248.614	
XXV	1	CDL	FI				28.950	
XXV	2	CDL	AS					CCD-CDU
XXV	3	CDL	AS				17.610	
XXV	4	CDL	AS					CCD-CDU
XXV	5	CDL	AS				22.687	
XXV	6	CDL	AS	30.136				
XXV	7	CDL	AS				30.146	
XXV	8	CDL	AS	23.814				
XXV	9	CDL	AS				21886	

Circ.	Collegio	Vince	Coll.	AN	DS	MAR	FI	< 4%
XXV	10	CDL	AS	21.310				25%
XXV	11	CDL	AS	26.655				
XXV	12	CDL	AS				29.426	
XXV	13	CDL	AS	19.264				
XXV	14	CDL	AS	26.536				
XXV	15	CDL	AS					CCD-CDU
XXV	16	CDL	AS					CCD-CDU
XXV	17	CDL	FI				24.245	
XXV	18	CDL	AS	21.745				
XXV	19	CDL	AS					CCD-CDU
XXV	20	CDL	AS				29.856	
XXV	21	CDL	AS	24.030				
Tot. XXV				193.490	0	0	204.806	
XXVI	1	CDL	AN	33.971				
XXVI	2	U	PN		16.134			
XXVI	3	CDL	AS				31.741	
XXVI	4	CDL	AS				29.950	
XXVI	5	U	PN			23.418		
XXVI	6	U	PN			21.772		
XXVI	7	U	PN			24.062		
XXVI	8	CDL	AS				25.247	
XXVI	9	U	PN		31.931			
XXVI	10	CDL	AS					CCD-CDU
XXVI	11	CDL	AS				32.052	MISTO-FI
XXVI	12	CDL	AS	30.772				
XXVI	13	CDL	AN	34.747				
XXVI	14	CDL	FI				35.511	
Tot. XXVI				99.490	48.065	69.252	15.4501	
TOTALE COMPLESSIVO				2.485.731	3.231.459	1.788.177	4.287.530	

N.B. - I dati sono tratti da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezioni della Camera dei Deputati*, Roma 2002.

Tab. F.3. - Simulazione della distribuzione proporzionale dei seggi con collegamenti sinceri nelle elezioni della Camera del 2001.

LISTE	AN	DS	MARGHERITA	FI	RC
Scorporo complessivo	2.485.731	3.231.459	1.788.177	4.287.530	0
Voti validi	4463205	6.151.154	5.391.827	10.923.431	1.868.659
Cifra elettorale di lista	1.977.474	2.919.695	3.603.650	6.635.901	1.868.659
Totale nazionale	17.005.379				
Quoziente nazionale	109.712				
Quozienti interi di lista	18	26	32	60	17
Totale seggi assegnati*	153				
Seggi da ass. con i resti	2				
Resti	2.658	67.183	92.866	53.181	3.555
Ordine dei resti	5	2	1	3	4
Totale seggi	18	27	33	60	17
Seggi assegnati realmente	24	31	27	62	11
Seggi guadagnati**	6	4	-6	2	-6

Tab. F.4. - Simulazione della distribuzione proporzionale dei seggi con collegamenti sinceri da parte del solo Ulivo nelle elezioni della Camera del 2001.

LISTE	AN	DS	MARGHERITA	FI	RC
Scorporo	335.449	3.231.459	1.788.177	337.348	0
Voti validi	4.463.205	6.151.154	5.391.827	10.923.431	1.868.659
Cifra elettorale di lista	4.127.756	2.919.695	3.603.650	10.586.083	1.868.659
Totale nazionale	23.105.843				
Quoziente nazionale	149.069				
Quozienti interi di lista	27	19	24	71	12
Totale seggi assegnati*	153				
Seggi da ass. con i resti	2				
Resti	102.893	87.384	25.994	2.184	79.831
Ordine dei resti	1	2	4	5	3
Totale seggi	28	20	24	71	12
Seggi assegnati realmente	24	31	27	62	11
Seggi guadagnati***	4	-11	-3	9	1

* Con i quozienti interi.

** Grazie alle 'liste civetta' e ai collegamenti fittizi (il segno '-' indica i seggi persi).

*** Seggi che sarebbero stati guadagnati (il segno '-' indica i seggi che sarebbero stati persi) da ciascuna lista nell'ipotesi che l'Ulivo avesse unilateralmente deciso di non ricorrere a collegamenti fittizi e 'liste civetta'.

N.B. - I dati sono tratti da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezioni della Camera dei Deputati*, Roma 2002.

GRUPPI CONCORRENTI	VOTI		SEGGI R*		SEGGI R*		SEGGI R*		SEGGI R*		VOTI		LINTENTI				
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%			
Ulivo**	14.547.157	69,7	23	27,7	23	27,7	23	27,7	23	27,7	691	33,7	18,3	6	50,7	-6,3	
Polo della Libertà	667.817.21	3,3	67	6,8	67	6,8	67	6,8	67	6,8	911	8,9	8,5	5,0	63,9	6,7	
Pannella-Sgarbi	689.115	3,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	1,6	1,3	20,2	0,3	
Lega Nord	2.254.963	10,7	81	8,7	6	0,1	6	0,1	6	0,1	42	9,8	9,2	1,8	30,8	8,0	
Movimento Sociale Fiamma	652.947	3,1	0	0,0	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,0	2,2	2,0	13,8	0,3	
Vallée d'Aoste	835.62	0,4	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0,0	0,0	33,3	1,0	
Altri	1.196.167	5,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3,7	3,7	1,0	1,0	
Totale	32.636.321	100,0	222	0,0	222	0,0	222	0,0	222	0,0	512	100,0	1,0	1,0	100,0	0,0	0,0

* SEGGI M: seggi vinti nel maggioritario; SEGGI R: seggi vinti nella quota di recupero; SEGGI T: seggi complessivamente vinti.

** Comprende anche i voti di Svp, Ulivo-Psd'az e Progressisti.

*** PREMIO M: differenza tra la percentuale di seggi vinti nel maggioritario e la percentuale di voti; PREMIO T: differenza tra la percentuale di seggi complessivi e la percentuale di voti; RIDUZ. %: riduzione percentuale del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo; RID. ASS.: riduzione in termini assoluti (di percentuale di voti) del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo.

P.S. - Percentuale di voti raccolti dai gruppi vincenti almeno un seggio nel maggioritario: 92,5.

N.B. - Dati tratti da: G. GANGEMI, G. RICCAMBONI, *Le elezioni della transizione. Il sistema politico italiano alla prova del voto*, Torino 1997.

Tab. G.2. - Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per il Senato del 1994.

GRUPPI CONCORRENTI	VOTI		SEGGI M*		SEGGI R*		SEGGI T*		PREMIO M***	PREMIO T***	RIDUZ. %***	RIDUZ. ASS.***
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%				
Progressisti**	10.944.907	33,1	97	41,8	26	31,3	123	39,0	8,7	6,0	31,7	-2,8
Polo della Libertà	6.570.544	19,9	74	31,9	8	9,6	82	26,0	12,0	6,2	48,7	-5,9
Polo del buon Governo	4.544.671	13,7	54	23,3	10	12,0	64	20,3	9,5	6,6	31,0	-3,0
Somma Polo della Libertà e Buon Governo									21,6	12,7	40,9	-8,8
Patto per l'Italia	5.518.615	16,7	3	1,3	28	33,7	31	9,8	-15,4	-6,8	55,5	8,5
An	2.079.593	6,3	0	0,0	8	9,6	8	2,5	-6,3	-3,7	40,4	2,5
Lista Pannella	767.400	2,3	0	0,0	1	1,2	1	0,3	-2,3	-2,0	13,7	0,3
Lega alpina Lumbarda	246.476	0,7	0	0,0	1	1,2	1	0,3	-0,7	-0,4	42,6	0,3
Fi-Ccd	150.326	0,5	0	0,0	1	1,2	1	0,3	-0,5	-0,1	69,9	0,3
Lista Valle d'Aosta	27.493	0,1	1	0,4	1	1,2	1	0,3	0,3	0,2	32,6	-0,1
Altri	2.011.127	6,1	0	0,0	0	0,0	0	0	-6,1	-6,1	1	1
Svp	217.250	0,7	3	1,3	0	0,0	3	1,0	0,6	0,3	53,5	-0,3
Totale	33.078.402	100,0	232	0,0	83	100,0	315	100,0	1	1	1	1

* SEGGI M: seggi vinti nel maggioritario; SEGGI R: seggi vinti nella quota di recupero; SEGGI T: seggi complessivamente vinti.

** Comprende anche i voti del sen. Magris in un collegio del Friuli, perché c'era desistenza (dati del Ministero dell'Interno).

*** PREMIO M: differenza tra la percentuale di seggi vinti nel maggioritario e la percentuale di voti; PREMIO T: differenza tra la percentuale di seggi complessivi e la percentuale di voti; RIDUZ. %: riduzione percentuale del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo; RID. ASS.: riduzione in termini assoluti (di percentuale di voti) del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo.

P.S. - Percentuale di voti raccolti dai gruppi vincenti almeno un seggio nel maggioritario: 84,1 (includendo An: 90,4).

N.B. - Dati tratti dal sito internet: http://www.riccati.it/ita_replelezioni/1994.htm

Tab. G.4 - Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per la Camera del 1994.

MAGGIORITARIO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO**
Progressisti	12.267.799	31,9	164	34,5	2,7
Polo delle Libertà	7.976.131	20,7	164	34,5	13,8
Polo del Buon Governo*	5.732.890	14,9	137	28,8	14,0
Patto per l'Italia	6.015.440	15,6	4	0,8	-14,8
Alleanza Nazionale*	2.561.546	6,7	1	0,2	-6,4
Totale Centrodestra	13.709.021	42,3	301	63,6	21,3
Altri***	3.950.352	10,3	5	1,1	-9,2
TOTALE	38.504.158	100	475	100,0	/

RECUPERO	VOTI	%	%-ESCL.°	SEGGI	%	PREMIO**
PDS	7.855.610	20,4	23,9	37	23,9	-0,1
RC	2.334.029	6,0	7,1	12	7,7	0,6
Liste Progressite	10.189.639	26,4	31,1	49	31,6	0,6
FI	8.119.287	21,0	24,7	32	20,6	-4,1
LN	3.237.026	8,4	9,9	10	6,5	-3,4
AN	5.202.698	13,5	15,9	22	14,2	-1,7
Centrodestra	16.859.011	42,9	50,5	64	41,3	-9,2
PPI	4.268.940	11,1	13,0	29	18,7	5,7
Patto Segni	1.795.270	4,7	5,5	13	8,4	2,9
Patto per l'Italia	6.064.210	15,7	18,5	32	27,1	8,6
Altri	5.781.617	15,0	/	/	/	/
Totale liste oltre 4%	32.812.860	85,0	100,0	155	100,0	/
TOTALE	38.594.477	100,0	/	/	/	/

MAGGIOR. + RECUPERO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO***	RIDUZ. %***	RIDUZ. ASS.***
Centrodestra	16.270.567	42,3	366	58,1	15,8	25,7	-5,5
Progressisti	12.267.799	31,9	213	33,8	1,9	26,9	-0,7
Patto	6.015.440	15,6	46	7,3	-8,3	43,7	6,5
Altri**	3.950.352	10,3	5	0,8	/	/	/
TOTALE	38.504.158	100,0	630	100,0	/	/	/

* In Puglia non era presente il Polo del Buon Governo, ma solo An, in quanto Fi non era riuscita a presentare una propria lista. Ai nostri fini, ciò realizza una forma di desistenza, per cui i voti raccolti da An in Puglia sono stati sommati a quelli del Polo del Buon Governo e sottratti ad An.

** Differenza tra la percentuale dei seggi e la percentuale dei voti.

*** Tra cui vincono seggi: 3 Svp, 1 Lista Valle d'Aosta, 1 Lega d'azione meridionale.

Tab. G.3 - Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per il Senato del 2001.

GRUPPI CONCORRENTI	VOTI		SEGGI M*		SEGGI R*		SEGGI T*		PREMIO		RIDUZ. ASS.	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	M***	T***	%	ASS.
Ulivo**	13.408.672	39,6	79	34,1	51	61,4	130	41,3	-5,5	1,7	130,4	7,2
Casa delle Libertà	14.406.519	42,5	152	65,5	25	30,1	177	56,2	23,0	13,7	40,6	-9,3
PRC	1.708.707	5,0	0	0,0	3	3,6	3	1,0	-5,0	-4,1	18,9	1,0
Di Pietro	1.140.489	3,4	0	0,0	1	1,2	1	0,3	-3,4	-3,0	9,4	0,3
Democrazia Europea	1.066.908	3,1	0	0,0	2	2,4	2	0,6	-3,1	-2,5	20,2	0,6
Alleanza Lombarda	308.559	0,9	0	0,0	1	1,2	1	0,3	-0,9	-0,6	34,8	0,3
Vallée d'Aoste	32.429	0,1	1	0,4	0	0	1	0,3	0,3	0,2	33,9	-0,1
Altri	1.798.979	5,3	0	0	0	0	0	0,0	-5,3	-5,3	/	/
Totale	33.871.262	100,0	232	100,0	83	100,0	315	100,0	/	/	/	/

* SEGGI M: seggi vinti nel maggioritario; SEGGI R: seggi vinti nella quota di recupero; SEGGI T: seggi complessivamente vinti.

** Comprende anche i voti di Svp e Ulivo-Svp.

*** PREMIO M: differenza tra la percentuale di seggi vinti nel maggioritario e la percentuale di voti; PREMIO T: differenza tra la percentuale di seggi complessivi e la percentuale di voti; RIDUZ. %: riduzione percentuale del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo; RID. ASS.: riduzione in termini assoluti (di percentuale di voti) del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo.

P.S. - Percentuale di voti raccolti dai gruppi vincenti almeno un seggio nel maggioritario: 82,2.

N.B. - I dati sono tratti da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezioni della Camera dei Deputati*, Roma 2002.



° Percentuale di ciascuna lista sopra il 4% rispetto al totale dei voti raccolti dalle liste sopra la soglia.

°° Differenza tra la percentuale dei seggi e %-ESCL..

°°° PREMIO: Differenza tra la percentuale di voti raccolti nell'uninomiale e la percentuale di seggi complessivamente vinti; RIDUZ. %: riduzione percentuale del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo; RID. ASS.: riduzione in termini assoluti (di percentuale di voti) del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo.

N.B. - I dati sono tratti da G. GANGEMI, G. RICCAMBONI, *Le elezioni della transizione. Il sistema politico italiano alla prova del voto*, Torino 1997.

Tab. G.5. - Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per la Camera del 1996.

MAGGIORITARIO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO**
Ulivo*	16.908.151	45,3	265	55,8	10,5
Polo delle Libertà	15.027.275	40,3	169	35,6	-4,7
Lega Nord	4.038.511	10,8	39	8,2	-2,6
Altri***	1.330.196	3,6	2	0,4	-3,3
TOTALE	37.304.133	100,0	475	100,0	/

RECUPERO	VOTI	%	%-ESCL.°	SEGGI	%	PREMIO°°
PDS	7.897.044	21,1	22,7	26	16,8	-5,9
RC	3.215.960	8,6	9,2	20	12,9	3,7
Popolari per Prodi	2.555.082	6,8	7,3	4	2,6	-4,8
Lista Dini	1.627.191	4,3	4,7	8	5,2	0,5
Liste Ulivo + RC	15.295.277	40,8	43,9	58	37,4	-6,5
Fi	7.715.342	20,6	22,1	37	23,9	1,7
An	5.875.391	15,7	16,9	28	18,1	1,2
CCD-CDU	2.190.019	5,8	6,3	12	5,8	-0,4
Liste Polo	15.780.752	42,1	45,3	77	47,8	2,5
Lega Nord	3.777.786	10,1	10,8	20	12,9	2,1
Altri	2.641.150	7,0	/	/	/	/
Totale liste oltre 4%	34.853.815	93,0	100,0	155	100,0	/
TOTALE	37.494.965	100,0	/	/	/	/

MAGGIOR. + RECUPERO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO°°°	RIDUZ. %°°°	RIDUZ. ASS.°°°
Ulivo + RC	16.908.151	45,3	323	51,3	5,9	43,2	-4,5
Polo	15.027.275	40,3	246	39,0	-1,2	73,7	3,5
Lega	4.038.511	10,8	59	9,4	-1,5	44,1	1,2
Altri	1.330.196	3,6	2	0,3	/	/	/
TOTALE	37.304.133	100,0	630	100,0	/	/	/

* Inclusi i voti ottenuti dai Progressisti, Svp e Democrazia e Libertà (De Mita), gruppi coi quali l'Ulivo aveva un accordo di desistenza.

** Differenza tra la percentuale dei seggi e la percentuale dei voti.

*** Tra cui vincono seggi: 1 Valle d'Aoste, 1 Lega d'azione meridionale (collegio Taranto 15).

° Percentuale di ciascuna lista sopra il 4% rispetto al totale dei voti raccolti dalle liste sopra la soglia.

°° Differenza tra la percentuale dei seggi e %-ESCL..

°°° PREMIO: Differenza tra la percentuale di voti raccolti nell'uninomiale e la percentuale di seggi complessivamente vinti; RIDUZ. %: riduzione percentuale del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo; RID. ASS.: riduzione in termini assoluti (di percentuale di voti) del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo.

N.B. - I dati sono tratti dal sito internet della Camera e da G. GANGEMI, G. RICCAMBONI, *Le elezioni della transizione. Il sistema politico italiano alla prova del voto*, Torino 1997.

Tab. G.6. - Effetti dello scorporo sui risultati delle elezioni per la Camera del 2001.

MAGGIORITARIO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO**
Ulivo*	16.314.379	43,8	192	40,4	-3,4
Casa delle Libertà	16.915.513	45,4	282	59,4	14,0
Altri***	4.029.813	10,8	1	0,2	-10,6
TOTALE	37.259.705	100,0	475	100,0	/

RECUPERO	VOTI	%	%-ESCL.°	SEGGI	%	PREMIO°°
DS	6.151.154	16,6	21,9	31	20,0	-1,9
RC	1.868.659	5,0	6,6	11	7,1	0,5
La Margherita	5.391.827	14,5	19,2	27	17,4	-1,7
Ulivo	11.542.981	31,1	41,0	58	37,4	-3,6
Ulivo + RC	13.411.640	36,1	47,7	69	44,5	-3,2
Fi	10.596.083	28,5	37,7	62	40,0	2,3
An	4.127.756	11,1	14,7	24	15,5	0,8
Centrodestra	14.723.839	39,7	52,3	86	55,5	3,2
Altri	8.987.297	24,2	/	/	/	/
Totale liste oltre il 4%	28.135.479	75,8	100,0	155	100,0	/
TOTALE	37.122.776	100,0	/	/	/	/

MAGGIOR. + RECUPERO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO°°°	RIDUZ. %°°°	RIDUZ. ASS.°°°
Ulivo + RC	16.314.379	43,8	261	41,4	-2,4	29,9	1,0
Polo	16.915.513	45,4	368	58,4	13,0	6,8	-1,0
Altri	4.029.813	10,8	1	0,2	/	/	/
TOTALE	37.259.705	100,0	630	100,0	/	/	/

* Inclusi i voti ottenuti da Ulivo-Svp, L'Ulivo con Illy, Svp, La Basa in Parlamento, gruppi coi quali l'Ulivo aveva un accordo di desistenza.

** Differenza tra la percentuale dei seggi e la percentuale dei voti.

*** Tra cui vince il seggio Valleé d'Aoste.

° Percentuale di ciascuna lista sopra il 4% rispetto al totale dei voti raccolti dalle liste sopra la soglia.

°° Differenza tra la percentuale dei seggi e ESCL..

°°° PREMIO: Differenza tra la percentuale di voti raccolti nell'uninomiale e la percentuale di seggi complessivamente vinti; RIDUZ. %: riduzione percentuale del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo; RID. ASS.: riduzione in termini assoluti (di percentuale di voti) del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo.

N.B. - I dati sono tratti da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezione della Camera dei Deputati*, Roma 2002.

Tab. G.7. - Effetti dello scorporo sui risultati simulati delle elezioni della Camera del 2001.

MAGGIORITARIO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO**
Ulivo*	16.314.379	43,8	192	40,4	-3,4
Casa delle Libertà	16.915.513	45,4	282	59,4	14,0
Altri***	4.029.813	10,8	1	0,2	-10,6
TOTALE	37.259.705	100,0	475	100,0	/

RECUPERO	VOTI	%	%-ESCL.°	SEGGI	%	PREMIO°°
DS	6.151.154	16,6	21,9	27	17,4	-4,4
RC	1.868.659	5,0	6,6	17	11,0	4,3
La Margherita	5.391.827	14,5	19,2	33	21,3	2,1
Ulivo	11.542.981	31,1	41,0	60	38,7	-2,3
Ulivo + RC	13.411.640	36,1	47,7	77	49,7	2,0
Fi	10.596.083	28,5	37,7	60	38,7	1,0
An	4.127.756	11,1	14,7	18	11,6	-3,1
Centrodestra	14.723.839	39,7	52,3	78	50,3	-2,0
Altri	8.987.297	24,2	/	/	/	/
Totale liste oltre il 4%	28.135.479	75,8	100,0	155	100,0	/
TOTALE	37.122.776	100,0	/	/	/	/

MAGGIOR. + RECUPERO	VOTI	%	SEGGI	%	PREMIO°°°	RIDUZ. %°°°	RIDUZ. ASS.°°°
Ulivo + RC	16.314.379	43,8	269	42,7	-1,1	67,7	2,3
Polo	16.915.513	45,4	360	57,1	11,7	15,9	-2,2
Altri	4.029.813	10,8	1	0,2	/	/	/
TOTALE	37.259.705	100,0	630	100,0	/	/	/

* Inclusi i voti ottenuti da Ulivo-Svp, L'Ulivo con Illy, Svp, La Basa in Parlamento, gruppi coi quali l'Ulivo aveva un accordo di desistenza.

** Differenza tra la percentuale dei seggi e la percentuale dei voti.

*** Tra cui vince il seggio Vallée d'Aoste.

° Percentuale di ciascuna lista sopra il 4% rispetto al totale dei voti raccolti dalle liste sopra la soglia.

°° Differenza tra la percentuale dei seggi e ESCL..

°°° PREMIO: Differenza tra la percentuale di voti raccolti nell'uninomiale e la percentuale di seggi complessivamente vinti; RIDUZ. %: riduzione percentuale del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo; RID. ASS.: riduzione in termini assoluti (di percentuale di voti) del premio ottenuto nel maggioritario rispetto a quello complessivo.

N.B. - I dati sono tratti da MINISTERO DELL'INTERNO, *Elezione della Camera dei Deputati*, Roma 2002.

PROMODIS ITALIA EDITRICE
QUADERNI BREVI DEL DIPARTIMENTO
DI SCIENZE GIURIDICHE DI BRESCIA

ORGANIZZARE L'ECONOMIA

LE CAMERE DI COMMERCIO NELL'ITALIA CONTEMPORANEA
FRA DIRITTO COMMERCIALE E DIRITTO AMMINISTRATIVO
Alberto Sciumè

**I DIRITTI UMANI NEL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO
DELLE DEMOCRAZIE OCCIDENTALI**

a cura di Alberto Sciumè

**CONTRIBUTO ALLO STUDIO
DELLA CARTOLARIZZAZIONE DEI CREDITI**

Alessandra Veronelli

**LA CONVERSIONE DEI DECRETI LEGGE
DAVANTI ALLA CAMERA DEI DEPUTATI
LA PRASSI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE**

Nadia Maccabiani

**PRIMO INCONTRO DI STUDIO
IN MEMORIA DEL PROF. LUIGI MIGLIORINO**

a cura di Marco Frigessi di Rattalma

LE FONDAZIONI BRESCIANE

a cura di Giorgio Pedrazzi e Giulio Ponzanelli

**APPLICAZIONE DELLA LEGGE PENALE
E REGOLE COSTITUZIONALI**

UN'INTRODUZIONE

Matteo Frau e Germana Giacobbe
con una nota del prof. Antonio D'Andrea

**REGOLE ELETTORALI
E INTEGRITÀ NUMERICA DELLE CAMERE**

LA MANCATA ASSEGNAZIONE DI ALCUNI SEGGI
ALLA CAMERA NELLA XIV LEGISLATURA

Lorenzo Spadacini