

XIV legislatura

**Disegno di legge
A.S. n. 3633**

**Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati
e del Senato della Repubblica**

L'iter, i contenuti, i sistemi elettorali di altri Stati

EDIZIONE PROVVISORIA

ottobre 2005
n. 810/I

Avvertenza

La presente documentazione è stata predisposta in vista dell'esame **dell'Atto Senato n. 3633**, recante "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

Il disegno di legge *de quo*, approvato dalla Camera dei deputati in data 13 ottobre 2005, è stato trasmesso alla Presidenza del Senato il 14 ottobre u.s., e quindi in pari data assegnato in sede referente alla 1^a Commissione, con parere della 2^a Commissione.

Il *dossier* consta di due volumi:

- 1) il primo volume (810/I)¹ reca una in primo luogo un'introduzione, nel cui ambito si forniscono note di sintesi sui lavori presso l'altro ramo e sui sistemi elettorali attualmente vigenti per l'elezione delle Camere; una seconda parte contiene le schede di lettura dell'articolato; una terza parte - infine - reca nozioni di diritto elettorale comparato, relative a Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti;
- 2) il secondo volume (810/II) contiene un testo a fronte su due colonne, che mette a confronto i testi delle disposizioni elettorali vigenti e quelli che risulterebbero dall'approvazione del disegno di legge 3633.

¹ Il volume aggiorna ed integra i contenuti del *dossier* n. 730/2 del Servizio studi della Camera, che illustrava i contenuti del testo approvato dalla I Commissione dell'altro ramo.

INDICE

VOLUME I

1. INTRODUZIONE	Pag.	
.....	1	
1.1 L'iter del disegno di legge	"	
.....	1	
1.2 Le linee generali della disciplina vigente	"	
.....	2	
1.2.1 Il sistema per l'elezione del Senato della Repubblica	"	
.....	2	
1.2.2 Il sistema per l'elezione della Camera dei deputati	"	4
2. SCHEDE DI LETTURA	"	
.....	7	
2.1 Il sistema per l'elezione della Camera dei deputati	"	
.....	7	
2.1.1 Il voto "dovere civico"; il regime delle ineleggibilità	"	
.....	7	
2.1.2 La presentazione dei contrassegni e delle candidature; l'indicazione del leader e del programma; la scheda elettorale e l'espressione del voto	"	
.....	9	
2.1.3 Le soglie di sbarramento e la ripartizione proporzionale dei seggi	"	
1.....	4	
2.1.4 Il premio di maggioranza (attribuito su base nazionale)	"	1
9		
2.2 Il sistema per l'elezione del Senato della Repubblica	"	2
.....	5	
2.2.1 La presentazione dei contrassegni e delle candidature; l'indicazione del leader e del programma; la scheda elettorale e l'espressione del voto	"	
.....	2	6
2.2.2 Le soglie di sbarramento e la ripartizione proporzionale dei seggi	"	
.....	28	
2.2.3 Il premio di coalizione regionale (non previsto per la regione Molise)	"	3
.....	3	0
2.3 Sistemi per l'attribuzione dei seggi senatoriali delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige	"	3
.....	2	
2.3.1 La Valle d'Aosta	"	3
.....	3	
2.3.2 Il Trentino Alto Adige	"	3
.....	4	
2.4 Quadro riepilogativo delle diverse formule elettorali per il Senato della Repubblica	"	3
.....	5	
2.5 Sintesi delle restanti disposizioni del disegno di legge	"	3
.....	7	

3. I SISTEMI ELETTORALI DI FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO, SPAGNA E STATI UNITI	"	3	9
3.1 FRANCIA			
3.1.1 <i>L'Assemblea Nazionale</i>	"	3	
.....		9	
3.1.2 <i>Il Senato</i>	"	4	
.....		1	
3.2 REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA			
3.2.1 <i>Il Bundestag</i>	"	45	
3.2.2 <i>Il Bundesrat</i>	"	48	
3.3 REGNO UNITO			
3.3.1 <i>La Camera dei Comuni</i>	"	51	
3.3.2 <i>La Camera dei Lords</i>	"	53	
3.4 SPAGNA			
3.4.1 <i>Il Congresso dei Deputati</i>	"	55	
3.4.2 <i>Il Senato</i>	"	56	
3.5 STATI UNITI			
3.5.1 <i>La Camera dei Rappresentanti</i>	"	59	
3.5.2 <i>Il Senato</i>	"	60	

VOLUME II

4. TESTI A FRONTE

- D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati*..... " 3
- D.Lgs. 20 dicembre 1993 n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica* " 123
- D.Lgs. 20 dicembre 1993 n. 535, *Determinazione dei collegi uninominali* " 155
- D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, *Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali* " 157
- Legge 8 marzo 1989, n. 95, *Norme per l'istituzione dell'albo e per il sorteggio delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale e modifica all'articolo 53 del testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali* " 159

1. Introduzione

Viene all'esame della 1^a Commissione l'A.S. n. 3633, recante modifiche ai sistemi elettorali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e già approvato dall'altro ramo.

Il disegno di legge in discorso, in estrema sintesi, prefigura il superamento della attuale impostazione prevalentemente maggioritaria delle regole che presiedono alla elezione dei membri dei due rami del Parlamento (con seggi assegnati per il 75 % in ragione maggioritaria e per il 25 % in ragione proporzionale), e l'introduzione di un sistema proporzionale, ancorché corretto dalla previsione di clausole di sbarramento e di premi di maggioranza.

1.1 L'iter del disegno di legge

Il 3 marzo 2005 la I Commissione della Camera dei deputati ha avviato l'esame, in sede referente, di sette proposte di legge di iniziativa parlamentare², volte ad apportare modificazioni specifiche alla disciplina vigente per l'elezione della Camera dei deputati e – per una di esse – del Senato della Repubblica, mantenendo invariato l'impianto dei relativi sistemi elettorali.

I correttivi proposti concernevano principalmente le modalità di espressione del voto (unico o disgiunto) e le modalità di calcolo dei voti ai fini del riparto dei seggi con metodo proporzionale (abolizione o modifica del meccanismo dello "scorporo").

Nel corso dell'esame in Commissione venivano abbinate due ulteriori proposte di legge, anch'esse di iniziativa parlamentare³.

Nella seduta del 16 giugno 2005 il relatore (Presidente della I Commissione, on. Donato Bruno) ha presentato alla Commissione un testo unificato, che nella stessa seduta veniva adottato quale testo base.

Il testo proposto – dichiaratamente "aperto" alle proposte di modifica che fossero emerse in Commissione – affrontava specifiche questioni concernenti il vigente sistema elettorale di Camera e Senato, quali l'abolizione del meccanismo dello "scorporo", la disciplina dell'espressione del voto, le modalità di presentazione delle candidature e la disciplina dei reati elettorali.

Nel prosieguo dell'esame, tuttavia, il testo unificato veniva interamente riscritto ad opera di due emendamenti della maggioranza⁴ dalla portata più ampia, annunciati nella seduta del 14 settembre 2005 e miranti ad introdurre un sistema completamente nuovo per l'elezione della Camera e del Senato.

I due emendamenti, nel testo risultante dall'accoglimento di vari subemendamenti del relatore, sono stati approvati dalla I Commissione nella seduta del 28 settembre 2005. Nella stessa seduta la I Commissione ha dato mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo così riformulato.

Il testo licenziato per l'Aula delineava, sia per la Camera che per il Senato, un nuovo sistema elettorale, orientato in senso interamente proporzionale ma dotato di un premio di maggioranza eventuale per le liste o le coalizioni di liste che avessero ottenuto la maggioranza (anche relativa) dei voti in ambito nazionale e – solo per la Camera – di un'articolata soglia di sbarramento per le liste e le coalizioni minori.

Durante l'esame dell'Assemblea della Camera, iniziato nella seduta n. 680 del 29 settembre u.s. e concluso nella seduta n. 688 del 13 ottobre u.s., è stato mantenuto l'impianto di fondo del disegno di legge, ma sono stati approvati diversi emendamenti di non marginale rilevanza: è stato così introdotto, anche per il Senato, un articolato sistema di soglie di sbarramento, il cui calcolo avviene

² A.C. 2620 (Soro ed altri), 2712 (Fontana), 3304 (Soda), 3560 (Gazzara ed altri), 5613 (Benedetti Valentini), 5651 (Nespoli) e 5652 (Nespoli).

³ A.C. 5908 (Nespoli) e 6052 (Benedetti Valentini ed altri).

⁴ Si tratta degli emendamenti 1. 500 e 2. 500, entrambi sottoscritti dagli onn. Palma, Saia, Di Giandomenico, Luciano Dussin.

a livello regionale; inoltre, sempre per il Senato, è stato previsto che il premio di maggioranza sia attribuito a livello regionale, anziché a livello nazionale; è stata riformulata la disposizione che prevede l'indicazione della *leadership* delle coalizioni (o delle singole forze politiche) che si presentano alle elezioni (non più indicazione del candidato alla carica di Presidente del Consiglio, ma del "capo unico" della coalizione).

Non è invece mutato il testo con riferimento ai criteri per la formazione delle liste, nonostante diversi emendamenti proponessero l'introduzione di meccanismi atti a riequilibrare la rappresentanza di genere, nell'ottica del novellato art. 51 della Costituzione.

1.2 Le linee generali della disciplina vigente

Si dà conto, di seguito, delle linee generali dei sistemi in vigore per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con riferimento ai profili che più da vicino afferiscono al contenuto principale del testo in esame: le modalità di espressione del voto e la c.d. formula elettorale, ovvero il meccanismo di traduzione dei voti in seggi.

1.2.3 Il sistema per l'elezione del Senato della Repubblica

Il numero dei senatori elettivi è di 315, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero⁵ (art. 57 Cost.).

Per l'elezione dei 309 senatori nel territorio nazionale, la legge elettorale per il Senato della Repubblica – disciplinata dal testo unico approvato con D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 – prevede un sistema elettorale di tipo misto, caratterizzato dai seguenti elementi:

- attribuzione in ogni regione dei tre quarti dei seggi con sistema maggioritario a turno unico nell'ambito di altrettanti collegi uninominali; fanno eccezione la regione Valle d'Aosta, che è costituita in un unico collegio uninominale e la regione Molise, il cui territorio è ripartito in due collegi uninominali;
- ripartizione dei restanti seggi spettanti alla Regione con sistema pro-porzionale nell'ambito della circoscrizione regionale tra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali;
- attribuzione a ciascun elettore di un solo voto, da esprimere a favore di uno dei candidati presentati nel collegio uninominale;
- sottrazione totale dalla cifra elettorale di ciascun gruppo dei voti con-seguiti dai candidati eletti nei collegi uninominali (c.d. scorporo totale).

Salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, il Senato è eletto su base regionale. I seggi sono ripartiti tra le regioni in proporzione alla popolazione residente; nessuna regione, a norma dell'art. 57 Cost., può avere un numero di senatori inferiore a sette, con le eccezioni della Valle d'Aosta e del Molise.

Il territorio di ogni regione è ripartito in un numero di collegi uninominali pari ai tre quarti dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento per difetto. Per l'assegnazione degli ulteriori seggi da attribuire con metodo proporzionale ciascuna regione è costituita in un'unica circoscrizione regionale.

Si vota su una sola scheda. Ogni elettore dispone di un unico voto, che si esprime a favore di uno dei candidati presentati nel collegio uninominale in cui l'elettore vota.

⁵ La legge costituzionale n. 1 del 2001 ha modificato l'art. 57 della Costituzione, prevedendo che 6 senatori siano eletti dai cittadini italiani residenti all'estero nell'ambito di una circoscrizione Estero. Per le prossime elezioni del Senato, il numero complessivo dei seggi da attribuire in ambito nazionale dovrebbe pertanto essere diminuito di 6 unità.

In ogni collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

Ai fini dell'attribuzione dei seggi da assegnare in ragione proporzionale l'Ufficio elettorale regionale determina in primo luogo la cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dai candidati presentatisi nei collegi della regione con il medesimo contrassegno, detratti i voti ottenuti dai candidati già proclamati eletti nei collegi stessi (si tratta del c.d. scorporo totale, avente l'effetto di attenuare la connotazione maggioritaria del sistema).

I seggi sono quindi attribuiti ai gruppi in proporzione alle rispettive cifre elettorali, secondo il metodo d'Hondt: l'ufficio elettorale regionale divide la cifra elettorale di ciascun gruppo successivamente per uno, due, tre, quattro..., sino alla concorrenza del numero dei seggi da attribuire, scegliendo quindi fra i quozienti così ottenuti i più alti in numero eguale ai senatori da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. I seggi sono assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti compresi in questa graduatoria ottenuti da ciascun gruppo. A parità di quoziente il seggio è attribuito al gruppo che ha ottenuto la minore cifra elettorale.

L'ufficio elettorale regionale proclama quindi eletti, in corrispondenza ai seggi attribuiti a ciascun gruppo, i candidati non eletti in sede di collegio uninominale compresi nel gruppo medesimo, secondo la graduatoria delle rispettive cifre elettorali individuali. Tali cifre sono determinate moltiplicando per cento il numero dei voti validi conseguiti da ciascun candidato e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio.

1.2.4 Il sistema per l'elezione della Camera dei deputati

Il numero dei deputati è di 630, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero⁶ (art. 56 Cost.).

La legge per l'elezione della Camera dei deputati ha un impianto analogo a quella del Senato, da cui differisce però sensibilmente soprattutto per la maggiore complessità dei raccordi fra parte maggioritaria e proporzionale del sistema misto che si è adottato.

In sintesi gli elementi che caratterizzano tale sistema sono i seguenti:

- suddivisione del territorio nazionale in 26 circoscrizioni di dimensione regionale o infraregionale;
- attribuzione, in ogni circoscrizione, del 75 per cento dei seggi con la formula maggioritaria nell'ambito di altrettanti collegi uninominali;
- ripartizione in ambito nazionale dei restanti seggi con la formula proporzionale dei quozienti interi e dei più alti resti e con il sistema delle liste concorrenti. È prevista una soglia di sbarramento del 4 per cento;
- attribuzione a ciascun elettore di due voti su schede distinte: uno per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, uno per la scelta di una delle liste circoscrizionali concorrenti al riparto dei seggi in ragione proporzionale;
- scorporo parziale, dai voti conseguiti dalle liste, dei voti necessari per eleggere, nei collegi uninominali, i candidati collegati a ciascuna lista;
- determinazione delle circoscrizioni in cui le singole liste si vedono attribuire i seggi conquistati in ambito nazionale e conseguente proclamazione, su base circoscrizionale, dei candidati di lista risultati eletti con il metodo proporzionale.

⁶ Anche per la Camera va ricordato che, a seguito della modifica dell'art. 56 della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2001, è previsto che 12 deputati siano eletti nell'ambito di una circoscrizione Estero. Per le prossime elezioni della Camera, il numero complessivo dei seggi da attribuire in ambito nazionale dovrebbe pertanto essere diminuito di 12 unità.

Nei collegi uninominali l'elezione dei deputati avviene, analogamente al Senato, a maggioranza semplice e con un turno unico. L'elettore, però, dispone di una scheda distinta per esprimere il suo primo voto che riguarda i singoli candidati dei collegi uninominali. Sulla scheda, accanto al nome del candidato appaiono uno o più contrassegni (fino ad un massimo di cinque), mentre è prescritto che ciascuna candidatura nei collegi uninominali debba essere collegata ad una o più delle liste circoscrizionali che concorrono alla ripartizione dei seggi proporzionali. L'elettore vota tracciando un segno sul nome del candidato preferito o su uno dei simboli che gli si affiancano nella scheda.

Su una seconda scheda, l'elettore traccia un segno nel rettangolo contenente il contrassegno e l'elenco dei candidati della lista prescelta, concorrente al riparto dei seggi in ragione proporzionale.

A differenza, dunque, di quanto stabilito per il Senato, il legislatore ha optato per il sistema della doppia scheda e della separazione delle candidature nei collegi uninominali e nelle liste circoscrizionali che concorrono al riparto proporzionale. Al tempo stesso, però, le due parti del sistema sono rese interdipendenti perché:

- i candidati nei collegi sono obbligati a collegarsi ad una lista;
- il meccanismo dello scorporo impone un costo alle liste per l'appoggio dato ai candidati cui si collegano formalmente, costituito dai voti che ad esse vengono sottratti ai fini dei calcoli proporzionali, in caso di vittoria dei candidati stessi nei collegi uninominali;
- i candidati, anche se non vincitori nei collegi uninominali, possono acquisire un seggio alla Camera perché entrano automaticamente a far parte di una graduatoria cui si fa ricorso in caso di esaurimento delle liste circoscrizionali di candidati per l'assegnazione dei seggi proporzionali.

In ciascun collegio uninominale, è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.

La proclamazione degli eletti con il sistema proporzionale è effettuata in quattro fasi di calcolo:

- si individuano in ambito nazionale le liste che, avendo superato la soglia di sbarramento del 4 per cento, partecipano al riparto dei seggi proporzionali;
- si procede alla determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista in proporzione alle cifre elettorali da esse conseguite nell'intero territorio nazionale;
- si assegnano alle liste i seggi conseguiti, distribuendoli fra le varie circoscrizioni;
- terminate tali operazioni, si procede alla proclamazione dei candidati eletti per ciascuna lista, traendoli dalle liste circoscrizionali o, se necessario, dalla graduatoria dei candidati dei collegi uninominali collegati alla lista e non già proclamati eletti con il sistema maggioritario.

La ripartizione dei seggi proporzionali tra le varie liste è effettuata nell'ambito dell'intero territorio nazionale con il sistema dei quozienti naturali interi e dei più alti resti.

2. Schede di lettura

Si illustreranno di seguito i contenuti del disegno di legge in esame, avendo riguardo ai principali aspetti dei sistemi elettorali sui quali esso verrebbe ad incidere. Per un raffronto analitico fra le disposizioni vigenti e quelle che risulterebbero dall'approvazione del ddl in esame, si rinvia ai testi a fronte contenuti nel secondo volume (810/II) del presente *dossier*.

2.1 Il sistema per l'elezione della Camera dei deputati

L'**articolo 1** modifica il sistema per l'elezione della Camera dei deputati, novellando diversi articoli del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (cd. Testo Unico Camera).

Esso prevede in primo luogo che i seggi della Camera – ad eccezione dei dodici spettanti alla circoscrizione Estero – siano assegnati in sede nazionale a liste di candidati concorrenti (cfr. il **comma 1**, sostitutivo dell'art. 1 del T.U.) secondo una ripartizione proporzionale effettuata con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti (si tratta, nelle linee generali e salva l'applicazione del premio di maggioranza, della formula oggi in uso per l'elezione dei deputati nella quota proporzionale: v. *infra*).

Con l'approvazione del testo in esame verrebbe pertanto meno l'attuale meccanismo che attribuisce, in ogni circoscrizione, i tre quarti dei seggi con metodo maggioritario nell'ambito di altrettanti collegi uninominali. Conseguentemente, scompare la previsione secondo cui l'elettore esprime un doppio voto su due distinte schede (per l'elezione del candidato nel collegio uninominale e per l'assegnazione dei seggi in ragione proporzionale).

La scheda è unica e il voto è dato a una delle liste concorrenti. Non è possibile esprimere voti di preferenza per uno dei candidati della lista prescelta: il **comma 2**, che sostituisce l'art. 4 del T.U., e il **comma 13**, sostitutivo dell'art. 84, configurano un sistema di liste c.d. "bloccate".

2.1.1 Il voto "dovere civico"; il regime delle ineleggibilità

Nel nuovo testo dell'art. 4 del T.U. Camera è stata altresì inserita la menzione del voto quale "dovere civico", oltre che diritto, di tutti i cittadini. L'espressione, che riproduce quella recata dall'art. 48, secondo comma, della Costituzione⁷, non è comunque accompagnata da sanzioni di sorta.

Sulla natura giuridica o, al contrario, meramente etica dell'obbligo nascente dalla dizione costituzionale, la dottrina si è a lungo confrontata. Non sembra comunque dubbio che i costituenti, adottando la dizione "dovere civico", intesero volutamente lasciare indefinita la questione, rimettendola di fatto al legislatore ordinario.

Sul piano del diritto positivo va rilevato che l'unica, lievissima sanzione prevista in caso di inosservanza (art. 115 T.U. Camera: pubblicazione dell'elenco degli astenuti mediante affissione, per un mese, nell'albo comunale ed iscrizione, per cinque anni, della menzione "non ha votato" nei certificati di buona condotta) è rimasta per lungo tempo disapplicata ed è stata, da ultimo, abrogata dall'art. 3 del D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 534.

Un'ulteriore innovazione, concernente il regime delle ineleggibilità, è introdotta nel **comma 3** all'art. 7 del T.U. Camera (ma trova applicazione anche per l'elezione del Senato in virtù del rinvio operato dall'art. 5 del relativo T.U.).

⁷ "Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico".

La disciplina vigente dispone il venir meno delle cause di ineleggibilità, di cui al primo e al secondo comma dell'art. 7⁸, qualora le relative funzioni cessino almeno 180 giorni prima della data di scadenza "naturale" del quinquennio di durata della Camera. In caso di scioglimento anticipato, la cessazione delle funzioni deve avvenire entro i sette giorni successivi alla pubblicazione del decreto di scioglimento.

Il nuovo testo dispone che quest'ultimo termine si applichi non a tutti i casi di scioglimento anticipato della Camera, ma solo a quelli che ne anticipino la scadenza naturale di oltre 120 giorni. Restano pertanto escluse dalla fattispecie le ipotesi di scioglimento delle Camere c.d. "tecnico" o, comunque, intervenuto nell'ultimo scorcio della legislatura.

Tuttavia, una modifica approvata dall'Aula della Camera ha introdotto una disciplina a carattere transitorio (**articolo 3**), in virtù della quale, per le prime elezioni della Camera dei deputati con il nuovo sistema, per non incorrere in una delle ipotesi di ineleggibilità occorre che le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge la cui proposta è qui in esame, in caso di scioglimento anticipato della Camera che ne anticipi la scadenza di non più di 120 giorni.

Si osserva che il testo in esame non reca analoga disciplina transitoria per le prime elezioni del Senato della Repubblica con il nuovo sistema, né sembra possa sopperire la previsione di cui all'art. 27 del Testo Unico Senato che rinvia - per quanto ivi non disciplinato - al solo Testo Unico Camera.

Si osserva poi che la data di entrata in vigore del testo normativo in esame dovrebbe con ogni probabilità essere precedente ad un'eventuale decreto di scioglimento. In altre parole la norma sembra avere il fine di consentire la candidatura di chi altrimenti sarebbe ineleggibile, ma prima di sapere se lo scioglimento anticipato si verificherà o meno.

Inoltre, non essendo nota la data di entrata in vigore del testo qui in esame non sembra allo stato possibile stabilire se il termine a disposizione per le dimissioni e la candidatura sia più o meno ampio rispetto a quello previsto "a regime".

Si ricorda che la medesima evenienza (scioglimento della Camera che ne anticipi la scadenza di oltre 120 giorni) è posta dall'art. 18, co. 4, T.U. Camera, nel testo attualmente vigente, quale condizione che determina la riduzione alla metà del numero delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle candidature.

2.1.2 La presentazione dei contrassegni e delle candidature; l'indicazione del leader e del programma; la scheda elettorale e l'espressione del voto

Va rilevato in premessa che le disposizioni di seguito illustrate trovano applicazione anche nel procedimento per l'elezione del Senato della Repubblica, in virtù del rinvio generale operato dall'art. 27 del T.U. Senato e di specifici richiami recati dal testo in commento (si veda *infra*).

⁸ Ai sensi dei due commi citati, sono ineleggibili:

- i presidenti delle Giunte provinciali;
- i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti;
- il capo e vice capo della polizia e gli ispettori generali di pubblica sicurezza;
- i capi di Gabinetto dei Ministri;
- i Commissari di Governo (figura oggi sostituita da quella di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie), i prefetti e coloro che fanno le veci nelle predette cariche;
- i viceprefetti e i funzionari di pubblica sicurezza;
- gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato, nella circoscrizione del loro comando territoriale;
- i titolari di cariche analoghe a quelle menzionate, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri.

Ai sensi del **nuovo art. 14-bis del T.U., introdotto dal comma 5 dell'art. 1**, i partiti o gruppi politici organizzati che presentano proprie liste possono, all'atto del deposito del contrassegno, collegarsi tra loro in coalizioni. Tale collegamento ha rilevanza ai fini dell'eventuale attribuzione del premio di maggioranza (v. *infra*).

Una rilevante innovazione è introdotta dal **co. 3 del novellato art. 14-bis**, il quale obbliga tutti i partiti o gruppi politici organizzati che intendano candidarsi “a governare” (a prescindere dall'eventuale collegamento in coalizioni), a depositare contestualmente al contrassegno il proprio programma elettorale, nel cui ambito deve essere dichiarato il nome e il cognome della persona indicata come “capo della forza politica” (il testo non reca alcuna precisazione riguardo al contenuto o ad altre caratteristiche di tale documento, che per la prima volta assume rilievo formale nel procedimento elettorale). I partiti o gruppi politici organizzati collegati in coalizione devono invece dichiarare nella medesima occasione il nome della persona da loro indicata quale “unico capo della coalizione”; l'indicazione del *leader* della coalizione (o della singola forza politica) è prevista, come sancito espressamente dal testo, senza pregiudizio delle prerogative del Capo dello Stato di cui all'art. 92, secondo comma, della Costituzione.

Il testo licenziato dalla I Commissione della Camera prevedeva, contestualmente al deposito del contrassegno e del programma, la dichiarazione del nome e del cognome della persona indicata alla carica di Presidente del Consiglio. In Aula sono state approvate talune modifiche che, come detto, hanno sostituito tale dichiarazione con l'indicazione del “capo unico della coalizione”, ed hanno introdotto una esplicita clausola di salvaguardia delle prerogative del Capo dello Stato in ordine alla nomina del Presidente del Consiglio.

Si evidenzia che il testo licenziato dalla Camera sembra porre l'accento sulla formazione di una maggioranza di governo (i partiti o gruppi si candidano “a governare”); ciò vale sia per gli aspiranti deputati che per gli aspiranti senatori.

La nuova disciplina elettorale per la Camera dei deputati sembra riconnettersi – per alcuni aspetti – alle scelte operate nel testo *in itinere* della riforma della Parte II della Costituzione (A.C. 4862-B, approvato dalla Camera in seconda deliberazione il 20 ottobre scorso): il nuovo art. 92 Cost. prevede infatti, al secondo comma, che la candidatura alla carica di Primo ministro avvenga mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge – prosegue l'articolo – disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro.

La formulazione del testo sembra peraltro da valutare anche nella prospettiva del “nuovo” Senato prefigurato dal ddl cost.: il Senato federale della Repubblica, in essa concepito quale organo rappresentativo delle istanze regionali e locali, non è legato da rapporto di fiducia con il Governo⁹. Tale configurazione della Camera Alta potrebbe richiedere la revisione della (proposta di) legge elettorale in esame, nella parte in cui prevede la preventiva esposizione, da parte delle forze politiche che intendano candidarsi “a governare”, di programmi nazionali e indicazioni sulla *leadership* politica, evidentemente prodromiche alla nomina del *premier*. Peraltro, va sottolineato che nel testo del ddl cost. ora all'esame della Camera si prevede, nell'ambito dell'articolata

⁹ Il riferimento alla sola Camera dei deputati, che figura nella nuova formulazione dell'art. 92, appare infatti correlato alla modifica del rapporto fiduciario tra Governo (*rectius*, Primo ministro) e Parlamento, che costituisce una delle novità principali della riforma costituzionale. Infatti, il rapporto di fiducia permarrebbe – sia pure per alcuni profili modificato – nei confronti della sola Camera dei deputati, mentre il “Senato federale” sarebbe posto al di fuori del circuito fiduciario.

disciplina transitoria, la necessità di un adeguamento della legislazione elettorale al mutato quadro costituzionale e la normativa da applicare nelle more di tale adeguamento (cfr. comma 3 dell'art. 53).

Si ricorda che ai sensi del comma terzo del citato art. 92 Cost., nel testo proposto dal disegno di legge di riforma, l'atto di nomina del Primo ministro resterebbe affidato al Presidente della Repubblica, il quale però vi provvederebbe “sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati”.

A Costituzione vigente, l'indicazione del Capo della coalizione nei termini sopra indicati non sembra peraltro uno strumento idoneo a produrre un vincolo di natura giuridica, qualora la lista o la coalizione risulti vincente, pur rappresentando indubbiamente un elemento di spiccato rilievo sul piano politico-istituzionale. L'attuale primo comma dell'art. 92 Cost., infatti, nel disporre che “Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri [...]” non limita espressamente in alcun modo la facoltà di scelta del Capo dello Stato; né sembra che una disposizione di legge ordinaria possa legittimamente ridurre l'ambito delle sue prerogative in materia.

Sono infatti le leggi ordinarie a dover essere interpretate in maniera “costituzionalmente orientata”, e non la Costituzione a seconda della legislazione ordinaria in vigore; d'altro canto, va considerato che la prassi di nominare il *leader* della coalizione vincente, seguita da quando è stato introdotto il sistema elettorale prevalentemente maggioritario in vigore, potrebbe essere assurda (o potrebbe in futuro assurgere, rafforzata da esplicite previsioni legislative che positivizzano una certa prassi dandole un crisma di “doverosità”) al rango di consuetudine costituzionale.

È infatti ben noto che al procedimento di formazione del Governo presiedono convenzioni cui viene talvolta riconosciuto valore “costituzionale” (a partire dalla prassi delle consultazioni) volte ad accompagnare l'esercizio del potere di nomina presidenziale. In questi termini, potrebbe rilevarsi l'incidenza politico-istituzionale della preventiva, formale indicazione del capo della coalizione vincente sul successivo procedimento di formazione del nuovo Governo; pur se, da un altro punto di vista, si potrebbe sostenere che tale incidenza abbia valenza essenzialmente propositiva, traducendosi in un impegno per le forze politiche e le relative coalizioni a proporre nell'ambito delle consultazioni un (pre)determinato candidato, oltre (o piuttosto) che in un indirizzo per il Capo dello Stato.

Un ulteriore aspetto da considerare, in tale ambito, è che il testo in esame non prevede che l'indicazione del capo della coalizione figuri nella scheda elettorale (ma si ricorda che in passato indicazioni di valore sostanzialmente analogo, pur in assenza di espresse previsioni legislative, sono state veicolate attraverso il simbolo della coalizione sulla scheda).

Nessuna forma di pubblicità è espressamente prevista per i programmi depositati e per le indicazioni concernenti la *leadership* delle forze politiche (collegate o meno). Diversamente avviene per quanto concerne i collegamenti ammessi, per i quali è prevista un'apposita pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (comma 5 dell'art. 14 *bis* novellato).

Sia la presentazione del programma, sia l'indicazione del “Capo unico” sembrano strumenti essenzialmente volti a favorire la chiarezza dei rapporti all'interno delle coalizioni così come tra partiti e gruppi – anche non coalizzati – e l'elettorato; l'assenza di una previsione di una qualche forma di pubblicità potrebbe essere ritenuta d'ostacolo ad un pieno raggiungimento del predetto obiettivo di chiarezza.

Si ricorda che, nel panorama delle leggi elettorali vigenti, un onere di pubblicazione è previsto, ad esempio, per il programma che deve essere presentato congiuntamente alla lista di candidati al

consiglio comunale e al nome e cognome del candidato alla carica di sindaco nei comuni sino a 15000 abitanti (cfr. art. 71, co. 2, d. lgs. 267/2000).

Con riguardo alla necessità di sottoscrizioni per la presentazione delle liste, il **comma 6 dell'articolo 1** riscrive il comma 1 ed introduce un nuovo comma nell'art. 18-*bis* del D.P.R. 361/1957, introducendo la seguente disciplina (in parte identica, in parte analoga a quella proposta per il Senato: vedi *infra*).

Sono esentati dall'onere delle sottoscrizioni:

- i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi;
- i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato dichiarazioni di collegamento con almeno due tra i partiti o gruppi politici con le caratteristiche suddette e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai fini delle elezioni politiche da svolgersi;
- i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica.

Nei casi in cui non è previsto l'esonero, la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati deve essere sottoscritta:

- da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti;
- da almeno 2.500 e da non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti;
- da almeno 4.000 e da non più di 4.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 1.000.000 di abitanti.

Ove si verifichi uno scioglimento della Camera che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni il numero delle sottoscrizioni richieste è ridotto alla metà.

Le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei seguenti soggetti: notai, giudici di pace, cancellieri e collaboratori delle cancellerie delle Corti di appello, dei tribunali e delle preture, segretari delle procure della Repubblica, presidenti delle province, sindaci, assessori comunali e provinciali, presidenti dei consigli comunali e provinciali, presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, segretari comunali e provinciali, funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia, consiglieri provinciali e consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco.

Le candidature devono essere accettate con dichiarazione firmata ed autenticata da un sindaco, da un notaio o da uno dei soggetti sopra enumerati. Per i cittadini residenti all'estero l'autenticazione della firma deve essere richiesta ad un ufficio diplomatico o consolare.

La disciplina dettata dal comma 2 del nuovo art. 18-*bis* del Testo unico Camera, relativa agli esoneri dalle sottoscrizioni, vale anche per la presentazione delle liste di candidati da eleggere nella Circoscrizione estero, ai sensi dell'**articolo 2** del testo in esame.

Si noti che l'articolo 2 del ddl non è redatto in forma di novella, e che l'art. 8 della legge 459/2001 ("Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero") stabilisce che ai fini della presentazione dei contrassegni e delle liste per l'attribuzione dei seggi da assegnare nella circoscrizione Estero, si osservano, in quanto compatibili, le norme di cui agli

articoli da 14 a 26 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, e in ogni caso le seguenti disposizioni:

- a) le liste di candidati sono presentate per ciascuna delle ripartizioni di cui al comma 1 dell'articolo 6;
- b) i candidati devono essere residenti ed elettori nella relativa ripartizione;
- c) la presentazione di ciascuna lista deve essere sottoscritta da almeno 500 e da non più di 1000 elettori residenti nella relativa ripartizione;
- d) le liste dei candidati devono essere presentate alla cancelleria della corte di appello di Roma dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno alle ore 20 del trentaquattresimo giorno antecedenti quello delle votazioni.

Potrebbe valutarsi, a fini di qualità della regolazione e chiarezza sistematica, l'opportunità di introdurre la disciplina degli esoneri dalle sottoscrizioni, per la presentazione delle liste di candidati nella C.e., novellando l'art. 8 della l. 459/2001.

Un'altra novità consiste nell'abolizione del limite alle candidature relativo all'inclusione del candidato in liste recanti lo stesso contrassegno, in circoscrizioni diverse: l'art. 19, co. 1, secondo periodo, del T.U., attualmente fa divieto di candidarsi (nella quota proporzionale) in più di tre circoscrizioni.

Tale periodo viene infatti riscritto (dal **comma 7 dell'art. 1**), e prevede nel testo proposto che, a pena di nullità dell'elezione, nessun candidato possa accettare la candidatura contestuale alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Permane invece il divieto di cui al vigente art. 19, co. 1, primo periodo, in base al quale nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni nella stessa o in altra circoscrizione, pena la nullità dell'elezione.

In ogni caso, ciascuna lista è formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione.

Quanto alle caratteristiche della scheda elettorale, il nuovo art. 31 del T.U., introdotto dal **comma 8 dell'art. 1**, sembra inteso a rendere evidente all'elettore la presenza e la composizione delle coalizioni, disponendo che i contrassegni delle liste appartenenti alla stessa coalizione siano raggruppati sulla scheda e riprodotti, uno sotto l'altro, su un'unica colonna.

Il voto deve essere espresso, su un'unica scheda (cfr art. 4, co. 2, Testo unico Camera, come modificato dal **comma 2 dell'art. 1**), tracciando con la matita un solo segno – comunque apposto – nel rettangolo che contiene il contrassegno della lista presecelta (art. 58 del Testo unico, come modificato dal **comma 10 dell'art. 1**). Va sottolineato che permane, nel testo novellato, il divieto di apporre altri segni o indicazioni sulla scheda.

2.1.3 Le soglie di sbarramento e la ripartizione proporzionale dei seggi

I **commi 11, 12 e 13 dell'articolo in commento novellano gli artt. 77, 83 e 84 del T.U. Camera**, concernenti le modalità di ripartizione e assegnazione dei seggi.

Il nuovo testo dell'art. 83 (n. 3), in particolare, introduce un articolato sistema di sbarramenti alla ripartizione dei seggi.

In luogo della soglia attualmente prevista per l'accesso al riparto dei seggi in ragione proporzionale (quattro per cento dei voti validi espressi in sede nazionale), secondo il nuovo testo:

1) accedono alla ripartizione le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il dieci per cento dei voti validi espressi purché almeno una tra le liste collegate:

a) abbia conseguito almeno il due per cento dei voti;

b) oppure sia rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, essendo presentata in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, ed abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;

2) all'interno delle suddette coalizioni, peraltro, sono ammesse al riparto dei seggi le sole liste che:

a) abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il due per cento dei voti validi espressi;

b) siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, essendo state presentate in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, ed avendo conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;

c) siano qualificabili come “migliore lista sotto soglia”, avendo ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non hanno conseguito sul piano nazionale almeno il due per cento dei voti validi espressi;

Si segnala che l'ammissione al riparto delle liste rappresentative di minoranze linguistiche, nel senso sopra precisato, è stata introdotta durante l'esame dell'Aula della Camera (così come l'ammissione della “migliore lista sotto soglia”).

Tale previsione, che pare volta a dare attuazione al principio costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche, può essere inquadrata nella giurisprudenza della Consulta in materia. In particolare, si ricorda che, nella sentenza n. 438/1993, la Corte dichiarò inammissibile una questione di legittimità della norma (allo stato ancora vigente) che prevede che l'assegnazione dei seggi della Camera in ragione proporzionale debba effettuarsi in sede nazionale con la condizione del raggiungimento del *quorum* non inferiore al quattro per cento (calcolato sempre su base nazionale), questione sollevata in relazione proprio al principio di parità e di tutela delle minoranze linguistiche¹⁰. Tale sentenza, si noti, si sofferma sui lavori preparatori della legge contestata, notando come fossero stati presentati in Parlamento, sia alla Camera che al Senato, emendamenti alternativi tendenti a risolvere il problema posto dalle minoranze linguistiche, e volti a chiedere che l'attribuzione dei seggi assegnati alle liste col metodo proporzionale avvenisse per il Trentino-Alto Adige (e per il Friuli-Venezia Giulia) in sede circoscrizionale

¹⁰ La Provincia autonoma di Bolzano, in qualità di parte ricorrente, appuntava le sue censure sulle modalità del riparto, effettuato in sede nazionale sommandosi i voti delle liste aventi il medesimo contrassegno, con esclusione di quelle liste che non abbiano conseguito a livello nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi. La ricorrente contestava precisamente quest'ultima disposizione, sotto l'aspetto congiunto della ripartizione da effettuarsi in sede nazionale, anziché circoscrizionale, e del *quorum* minimo del quattro per cento richiesto per concorrere al riparto, per la ragione che verrebbero in tal modo vulnerati i diritti delle minoranze linguistiche e il principio della parità di diritti per i cittadini nella regione.

anzichè in sede nazionale, ovvero a escludere dalla clausola di sbarramento le liste di candidati che rappresentassero minoranze linguistiche riconosciute.

La Corte, al riguardo, ha affermato che, non essendovi di fronte ad una “ipotetica illegittimità costituzionale” come quella denunciata una soluzione obbligata, ma una pluralità di soluzioni, essa Corte non potrebbe in alcun modo, secondo la propria costante giurisprudenza (cfr., ad esempio, sentt. nn. 194 del 1984, 109 del 1986, 1107 del 1988, 205 del 1992), sostituirsi al legislatore in una scelta a lui riservata.

3) accedono inoltre alla ripartizione le singole liste non coalizzate che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi, oppure le singole liste non coalizzate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, che siano state presentate in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, e che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;

4) accedono inoltre alla ripartizione le singole liste che, pur facendo parte di coalizioni che non hanno raggiunto la soglia del 10 per cento, abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi oppure siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, e che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione.

Per individuare quali liste o coalizioni ammettere alla ripartizione dei seggi, gli uffici elettorali circoscrizionali comunicano all’ufficio nazionale il totale dei voti conseguiti da ciascuna delle liste della circoscrizione (cifra elettorale circoscrizionale). L’ufficio nazionale somma i voti ottenuti nelle circoscrizioni dalle liste con il medesimo contrassegno (cifra elettorale nazionale di lista); quindi somma le cifre elettorali nazionali delle liste appartenenti a ciascuna coalizione, ottenendo la cifra elettorale nazionale di coalizione; infine, individua le sole liste o coalizioni la cui cifra elettorale nazionale raggiunga le sopra indicate percentuali.

Coalizioni e liste singole così individuate concorrono tra loro al riparto dei seggi: in altre parole, ai fini del riparto si prendono in considerazione le coalizioni nel loro complesso, al pari delle singole liste non coalizzate.

Il riparto è effettuato, come si è innanzi accennato, nell’ambito dell’intero territorio nazionale con il sistema dei quozienti naturali (interi) e dei più alti resti (co. 1, n. 4, del nuovo art. 83 T.U., introdotto dal **comma 12 dell’art. 1**). Si tratta nella sostanza della formula oggi in uso per l’elezione della quota proporzionale dei seggi alla Camera.

Le relative operazioni possono così descriversi:

- l’ufficio centrale nazionale divide la somma delle cifre elettorali nazionali sia delle coalizioni, sia delle liste singole ammesse al riparto per il numero complessivo dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Nell’effettuare tale divisione non tiene conto dell’eventuale parte frazionaria del quoziente;
- divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione o singola lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione o lista.
- i seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni o liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di

resti, a quelle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

Operato questo primo riparto, si verifica se la coalizione (o la lista singola) che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi, pari a circa il 54 per cento del totale dei seggi (co. 1, n. 5, nuovo art. 83 T.U.). Qualora la verifica abbia esito positivo, non trovano applicazione le disposizioni relative al premio di maggioranza (delle quali si dirà più avanti).

Si procede quindi al riparto dei seggi assegnati a ciascuna coalizione tra le liste che ne fanno parte, includendo – come si è detto – le liste abbiano raggiunto la soglia del due per cento dei voti validi espressi, quelle “sotto soglia” che siano però appresentative di minoranze linguistiche nei sensi sopra precisati e quelle che siano qualificabili come “migliore lista sotto soglia” (co. 1, nn. 6 e 7, nuovo art. 83 T.U.). Poiché – come si è visto – i seggi sono assegnati alla coalizione in ragione della complessiva cifra elettorale di questa, le liste che superano lo sbarramento del due per cento si avvantaggeranno dell’apporto, in termini di voti, fornito alla coalizione dalle liste minori non ammesse al riparto.

Questo è un caso di possibile trasformazione di voti in seggi di liste diverse da quelle direttamente scelte dall’elettore (ancorché ad esse coalizzate); tale sottolineatura può valere anche per la configurazione del premio di maggioranza, alla Camera, e per gli analoghi meccanismi elettorali previsti per il Senato (sui quali si veda infra). Peraltro potrebbe ritenersi che siffatta evenienza sia insita nella scelta di introdurre soglie di sbarramento e, al contempo, non sterilizzare ai fini del riparto i voti conseguiti dalle liste “sotto soglia”.

Anche in questa occasione si applica il già descritto sistema dei quozienti naturali e dei più alti resti. Analogamente si procede per l’attribuzione dei seggi alle liste singole ammesse al riparto.

L’assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni (co. 1, nn. 8 e 9, nuovo art. 83 T.U.) avviene in due fasi: dapprima si procede alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie coalizioni di liste (considerate nel loro complesso) e alle singole liste non coalizzate; quindi, alla ripartizione dei seggi assegnati in tal modo a ciascuna coalizione, tra le liste che ne fanno parte e che abbiano i requisiti per l’attribuzione.

La formula adottata appare intesa a riportare – secondo criteri proporzionali – nell’ambito di ogni circoscrizione l’esito (in termini di seggi) accertato per le diverse coalizioni e singole liste in ambito nazionale, commisurandolo al consenso elettorale (in termini di voti) conseguito da ciascuna di esse in sede circoscrizionale.

A tal fine si utilizza il quoziente elettorale di coalizione e un indice – appositamente determinato – che approssima la distribuzione dei seggi spettanti ad una lista alla cifra elettorale che questa ha conseguito nella singola circoscrizione. È inoltre previsto un procedimento di correzione di tali assegnazioni per modo che, al termine delle operazioni, ciascuna lista abbia ottenuto i seggi risultanti dall’assegnazione in sede nazionale e in ciascuna circoscrizione i seggi proclamati corrispondano, complessivamente, a quelli spettanti.

All’interno di ciascuna circoscrizione sono infine proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo l’ordine di presentazione (nuovo art. 84 T.U., introdotto dall’**art. 1, comma 13**, del testo in esame).

Il testo in esame prevede inoltre una articolata procedura da seguire nel caso una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti in quella medesima circoscrizione, procedura attraverso la quale detti

seggi sono assegnati alla stessa lista in altre circoscrizioni (quelle ove essa abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata o, in subordine, quelle in cui la stessa lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente già utilizzata). Ove anche con le modalità da ultimo cennate non sia possibile assegnare tutti i seggi spettanti alla lista, questi sono attribuiti a diversa lista coalizzata con quella deficitaria che abbia, nella medesima circoscrizione, la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata; nell'ipotesi residuo ancora seggi da assegnare, questi sono attribuiti, nelle altre circoscrizioni, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente già utilizzata. In caso due o più liste, nell'espletamento delle operazioni predette, risultino avere una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio.

Con il meccanismo sopra illustrato potrebbe pertanto darsi l'ulteriore caso, in determinate ipotesi-limite, che un certo numero di voti sia trasformato in seggi di liste diverse da quelle direttamente scelte dall'elettore (ancorché ad esse coalizzate).

2.1.4 Il premio di maggioranza (attribuito su base nazionale)

Il premio di maggioranza (co. 2-5 del nuovo art. 83 del Testo unico) è volto a garantire la formazione di una maggioranza parlamentare pari almeno al 55 per cento dei seggi assegnati nelle circoscrizioni del territorio nazionale (ovvero al 53,9% del numero complessivo dei deputati). Esso trova applicazione nell'ipotesi in cui la coalizione o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi in ambito nazionale non abbia già conseguito almeno 340 seggi. In tal caso, ad essa viene attribuito un ulteriore numero di seggi pari alla differenza fra 340 ed il numero dei seggi conseguito nella ripartizione proporzionale, tale da consentirle di raggiungere tale consistenza.

Si può dunque osservare che, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, si prende in considerazione il risultato elettorale – in termini di voti e non di seggi – complessivamente conseguito dalla coalizione. A tal fine rilevano i voti ottenuti da tutte le liste facenti parte della coalizione, anche di quelle che non soddisfino le condizioni necessarie per accedere al riparto dei seggi (si veda *supra*).

Nell'ipotesi detta, l'ufficio centrale nazionale assegna dunque 340 seggi alla coalizione di liste o singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi in ambito nazionale. I seggi restanti sono ripartiti proporzionalmente, in sede nazionale, fra le coalizioni e le liste singole diverse da quella risultata maggioritaria.

Il riparto è effettuato applicando, ancora una volta, il sistema dei quozienti naturali e dei più alti resti, secondo procedure analoghe a quelle innanzi illustrate.

Con riguardo al meccanismo testé illustrato, si rileva che in esso non è previsto il raggiungimento di una soglia minima di consenso elettorale per l'accesso al premio di maggioranza: il premio è attribuito alla coalizione – o alla singola lista – che abbia ottenuto la maggioranza anche relativa dei voti indipendentemente dall'entità della vittoria elettorale e dall'ampiezza del margine di vantaggio ottenuto sulle coalizioni o liste concorrenti (fermo restando il superamento della soglia di sbarramento).

Da quanto detto si desume che l'entità del premio di maggioranza, in termini sia assoluti, sia relativi (con riguardo, cioè, sia alla differenza sia al rapporto tra i seggi ottenuti in base ai voti effettivamente riportati e i 340 seggi spettanti in virtù del premio) può variare grandemente non solo – com'è ovvio – in dipendenza dei risultati elettorali ma anche in relazione al numero e all'ampiezza delle coalizioni e, più in generale, alle caratteristiche del quadro politico (tendenzialmente bipolare o maggiormente frammentato) nel periodo pre-elettorale.

L'innesto del meccanismo innanzi illustrato sul sistema proporzionale appare dunque, in astratto e nell'attuale formulazione (in assenza cioè di una soglia minima per l'accesso al premio) suscettibile di consentire un'alterazione in ipotesi anche rilevante del rapporto tra voti conseguiti e seggi ottenuti, come del resto può accadere anche con i sistemi (prevalentemente o puramente) maggioritari.

Sul piano costituzionale, la valutazione di tale formula può essere condotta alla luce del principio di ragionevolezza, nell'ottica dell'esigenza di "bilanciamento", nella disciplina elettorale, di diversi principi di rango costituzionale potenzialmente antagonisti che incidono sulla materia, quali il principio di rappresentatività da un lato, e quello di stabilità (o di "governabilità") dall'altro.

Nell'ambito della giurisprudenza della Corte costituzionale non sono numerose le pronunce che hanno per oggetto la "costituzionalità" delle formule elettorali, e in ogni caso tali decisioni riguardano essenzialmente sistemi elettorali relativi a livelli di governo diversi da quello nazionale (ciò dipende delle regole che disciplinano l'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, e dalla peculiarità della legge elettorale nazionale).

In particolare, la Corte non ha avuto occasione di pronunciarsi direttamente sulle condizioni di ammissibilità di un premio di maggioranza riferito all'elezione del Parlamento nazionale.

Dalla giurisprudenza costituzionale emergono alcuni spunti in particolare in relazione a questioni di costituzionalità nelle quali il principio di cui è stata più spesso lamentata la violazione – nel caso di supposti effetti "distorsivi" del sistema elettorale di volta in volta considerato – è quello dell'eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). La Corte ha avuto modo di affermare in varie occasioni che il principio dell'eguaglianza del voto "esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali; fermo restando, in ogni caso, il controllo di ragionevolezza" (v. in particolare Corte cost., sent. n. 107 del 1996)¹¹.

È bene ricordare che la sentenza appena citata aveva ad oggetto questioni specifiche relative al funzionamento del sistema elettorale previsto dalla legge n. 81 del 1993 (con particolare riferimento alla disciplina relativa ai comuni superiori a 15.000 abitanti, ed al voto disgiunto). Dalla complessa motivazione della sentenza (di rigetto della questione posta) sembrano evincersi peraltro alcuni spunti di portata generale. La Corte infatti ha modo tra l'altro di rilevare che, superata la questione della legittimità costituzionale del principio del voto disgiunto, e ammesso che "l'adozione di tale principio rientra nei possibili modelli elettorali che il legislatore può, nell'esercizio della sua discrezionalità, disegnare", nella specifica disciplina "la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile (che può giustificare la alterazione del criterio proporzionale), in determinate situazioni"¹².

La Corte poi, pur ipotizzando, sempre rispetto al caso specifico, "condizioni meno rigorose per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno"¹³, quale il conseguimento della

¹¹ Tale sentenza richiama tra l'altro, in particolare con riguardo al principio di eguaglianza del voto, le precedenti sentt. 39/1973, 6/1963, 60/1963, 168/1963, 43/1961. Nello specifico il dispositivo della sentenza n. 107 del 1996 dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del Sindaco, del presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo. La richiamata disposizione concerne il meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza del 60% dei seggi al secondo turno (con condizioni diverse da quelle richieste al primo turno; v. *infra* nel testo alcuni cenni più specifici alla disciplina).

¹² Nella specie, "soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi, che è quello del Sindaco 'debole' collegato ad una o più liste 'deboli'".

¹³ Per il quale si richiede che la lista o il gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto abbiano raggiunto la maggioranza assoluta dei voti.

maggioranza relativa (invece che assoluta) ovvero di una meno elevata percentuale di voti¹⁴, che probabilmente avrebbero potuto diminuire possibili inconvenienti, segnala che in tale modo “si ridurrebbe anche il rispetto della volontà dell’elettorato [quanto alla possibile bocciatura del collegamento del candidato eletto Sindaco]”. La Corte sottolinea quindi che vi sono moduli diversi (alternativi a quello recepito dalla disposizione oggetto di giudizio), la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore, al quale compete individuare una delle possibili linee del “delicato bilanciamento tra la previsione (ed il rispetto) del voto disgiunto e la correzione dei suoi effetti mediante un meccanismo di rettifica in senso maggioritario con incidenza variabile a seconda della linea di bilanciamento prescelta”.

La Corte invita infine, dando un’indicazione che può apparire di ampia portata, a valutare “la ragionevolezza del sistema globalmente, e nel suo insieme, e non già isolando ipotesi limite che enfatizzano inconvenienti soltanto di fatto che possono verificarsi, ma che di per sé non inficiano la logica complessiva del meccanismo elettorale”.

Con un’altra sentenza, la n. 429 del 1995, anch’essa di rigetto della questione di costituzionalità¹⁵, la Corte aveva già avuto modo di affermare, richiamando la propria precedente giurisprudenza, che “l’art. 48 della Costituzione, stabilendo che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere eguale, assicura la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui essi, con l’espressione del voto, danno concreto contenuto alla sovranità popolare (sentenza n. 39 del 1973). Non sono, dunque, ammesse forme di voto multiplo o plurimo, dovendo essere assicurati sempre la pari capacità elettorale e l’eguale valore numerico di ciascun voto. Ma il principio di eguaglianza del voto non si estende ‘al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema elettorale che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari’ (sentenza n. 43 del 1961). Difatti l’Assemblea costituente, pur manifestando, con l’approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell’elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo costituzionalizzando una scelta proporzionalista o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria”.

Secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che nella sostanza non pare scostarsi dai precedenti citati, il principio di eguaglianza del voto, sancito dall’art. 48, secondo comma, della Costituzione, non è finalizzato ad una generica salvaguardia del corpo elettorale, ma è diretto <<ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso>>, senza riguardare fasi anteriori o successive a tale momento (sent. n. 173 del 2005, che si richiama peraltro alla precedente sentenza n. 107 del 1996).

¹⁴ Ed infatti, segnala la Corte, nel corso dei lavori parlamentari, prima che fosse varato il testo poi approvato, la condizione richiesta era costituita dal conseguimento del 40%, invece che del 50%, dei voti validi.

¹⁵ Con tale sentenza è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 6, ultimo periodo, limitatamente alle parole “o gruppi di liste collegate”, della legge 25 marzo 1993, n. 81, sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 48, secondo comma, 49 e 51, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato. In sostanza, il giudizio riguardava alcuni aspetti della disciplina del collegamento tra l’elezione del sindaco e quella del consiglio comunale, e gli effetti sulla ripartizione dei seggi nel consiglio comunale in presenza di più liste collegate.

Anche in dottrina, appare prevalente la tesi secondo cui l'art. 48 della Costituzione esige che i voti siano uguali solo nel momento della loro espressione, senza che sia costituzionalmente garantita una loro eguale efficienza nel determinare il risultato elettorale¹⁶.

Può inoltre essere utile ricordare che altre discipline elettorali attualmente vigenti, relative a livelli di governo diversi da quello nazionale, nel contemplare un premio di maggioranza, stabiliscono soglie minime o altre condizioni perché la coalizione o la lista che risulta maggioritaria possa fruire del premio di maggioranza solo qualora consegua un certo, determinato livello di consenso, ovvero differenziano l'entità del premio secondo la consistenza del consenso ottenuto¹⁷.

Secondo il sistema di elezione degli organi delle regioni a statuto ordinario¹⁸, il presidente della regione ed il consiglio regionale sono eletti contestualmente sulla base dei voti ottenuti da un doppio sistema di liste concorrenti collegate fra loro per l'espressione del voto e per il computo della assegnazione dei seggi. L'80 per cento dei seggi spettanti alla regione è assegnato con metodo proporzionale in sede provinciale e con recupero dei resti in sede di collegio unico regionale. Il restante 20 per cento dei seggi costituisce il premio di maggioranza assegnato alla lista (o coalizione) vincente (lista regionale che ottiene il maggior numero di voti). A questa lista (o alle liste collegate alla lista regionale vincente) è assegnato il 60, o il 55 per cento dei seggi del consiglio a seconda che essa abbia ottenuto nella regione più o meno del 40 per cento dei voti espressi per le liste regionali.

A seguito dell'esercizio della potestà legislativa da parte delle regioni in materia (ex art. 122 Cost.), si ricorda in particolare che la legge elettorale della Regione Toscana (legge regionale 13 maggio 2004, n. 25), pur conservando il sistema della legge nazionale, modifica alcune delle caratteristiche del voto e della distribuzione dei seggi. Si prevede in particolare l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, mentre la lista regionale è soppressa e i relativi candidati sono presenti in numero di uno o due in ciascuna lista provinciale e proclamati con precedenza sugli altri candidati; in secondo luogo, la ripartizione dei seggi fra le liste è fatta unicamente in ambito di collegio unico regionale, con il metodo dei divisori d'Hondt, corretto da una prima assegnazione di un seggio a tutti i candidati alla presidenza della giunta che non sono stati eletti e con la salvaguardia della assegnazione di almeno un seggio ad un candidato di ciascuna provincia. Infine la legge elettorale toscana garantisce al presidente eletto le maggioranze previste dalla legge nazionale (60 o 55 per cento) senza ricorrere alla attribuzione di seggi in soprannumero e garantisce inoltre la quota minima del 35 per cento dei seggi al complesso delle minoranze nel consiglio regionale.

La medesima legge regionale, nel disciplinare (art. 17) il premio di maggioranza per la coalizione di liste (o il gruppo di liste non unito in coalizione), collegate al candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale, stabilisce alcune condizioni relative proprio al consenso ottenuto dal candidato Presidente: la "maggioranza" ottiene almeno il 60 per cento dei seggi, ovvero

¹⁶ Può citarsi, tra i tanti, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, 1991, p. 36, per cui il principio di uguaglianza del voto «richiede che ciascun voto abbia pari peso nel momento in cui si determinano gli *inputs* elettorali, non invece nel momento in cui se ne producono gli *outputs*».

¹⁷ Più semplificato – rispetto agli altri sistemi su cui v. *infra* nel testo – appare il sistema relativo ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, che prevede l'elezione alla carica di sindaco del candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi, procedendosi ad una votazione di ballottaggio soltanto nel caso di parità di voti. Dopo la seconda votazione si procede comunque alla proclamazione. Ai candidati della lista vincente sono attribuiti i due terzi dei seggi in palio, con arrotondamento matematico (mentre i restanti seggi sono assegnati alle altre liste concorrenti e distribuite fra queste con il metodo dei quozienti d'Hondt in base alla cifra elettorale che ciascuna lista ha conseguito). Nell'ipotesi in cui sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, ed il candidato a sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla (cfr. art. 71 del d.lgs. n. 267 del 2000).

¹⁸ Disciplinato dalla legge n. 108/1968, con le integrazioni e modificazioni introdotte dalla legge n. 43 del 1995 (v. in particolare art. 15 della legge n. 108) e dall'articolo 5 (disposizioni transitorie) della legge costituzionale n. 1 del 1999.

almeno il 55 per cento dei seggi, se il candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale ha conseguito più o meno del 45 per cento dei voti validi nella relativa elezione.

Il successivo art. 18 individua poi due diverse soglie di accesso al riparto dei seggi, che operano in relazione ai voti ottenuti dai candidati a Presidente della Giunta con cui le liste siano collegate. Infatti, i gruppi di liste, uniti o no in coalizione, possono accedere al riparto dei seggi nei seguenti casi:

- se hanno ottenuto una cifra elettorale regionale pari almeno all'1,5 per cento dei voti complessivi e siano collegati a candidati Presidente della Giunta che abbiano ottenuto almeno il 5 per cento dei voti complessivi;
- se hanno ottenuto una cifra elettorale regionale pari almeno al 4 per cento dei voti complessivi e siano collegati a candidati Presidente della Giunta che abbiano ottenuto meno del 5 per cento dei voti complessivi.

Per quanto concerne la disciplina elettorale relativa ai comuni con popolazione uguale o superiore a 15.000 abitanti¹⁹, il sindaco ed il consiglio comunale sono eletti contestualmente, con votazione a doppio turno, ripartizione proporzionale dei seggi fra le liste concorrenti ed esito maggioritario in favore del gruppo di liste collegate al sindaco eletto. È eletto sindaco al primo turno di votazione il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi (50%+1). All'eventuale turno di ballottaggio partecipano i due candidati maggiormente votati, ed è eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. Partecipano all'assegnazione dei seggi soltanto le liste che hanno ottenuto almeno il 3 per cento dei voti validi, o facciano parte di un gruppo di liste che ha raggiunto complessivamente il 3 per cento dei voti. L'assegnazione dei seggi procede sulla base dei voti validi conseguiti da ciascuna lista nella prima votazione e con esito diverso a seconda che la proclamazione del sindaco avvenga dopo la prima votazione o a seguito di ballottaggio. In primo luogo si procede alla ripartizione dei seggi fra tutte le liste che hanno superato la soglia. L'assegnazione è fatta secondo la graduatoria decrescente dei quozienti d'Hondt. In caso di assegnazione dopo la prima votazione si verifica se le liste collegate al candidato proclamato sindaco hanno ottenuto o meno un numero di seggi pari almeno al 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio comunale (con approssimazione matematica). Se questo risultato non è stato raggiunto ad esse è attribuito, come premio di maggioranza, l'ulteriore numero di seggi necessari a raggiungere quel risultato. L'attribuzione del premio di maggioranza è però condizionato da due presupposti: che il complesso di liste collegate al candidato proclamato sindaco abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi alle liste e, congiuntamente, che nessun'altra lista, o altro gruppo di liste collegate (ovviamente, ad altro candidato alla carica di sindaco) abbia ottenuto nella medesima votazione un numero di voti validi alle liste superiore al 50 per cento. Nel caso in cui queste due condizioni non si verificano, non si procede all'attribuzione del premio di maggioranza²⁰.

Si ricorda infine che la nota legge 31 marzo 1953, n. 148, con la quale si tentò di introdurre, nell'ambito del sistema elettorale proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati, un consistente premio di maggioranza (circa il 65%) per il "gruppo di liste collegate" che risultasse vincente (con l'assegnazione di 380 seggi), prevedeva comunque che tale coalizione dovesse aver conseguito la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste, per poter fruire del premio²¹.

¹⁹ D.Lgs. 267/2000, artt. 72 e 73.

²⁰ Se l'assegnazione dei seggi è fatta successivamente alla votazione di ballottaggio e, secondo i voti conseguiti nella prima votazione, le liste collegate al candidato proclamato sindaco non hanno ottenuto il 60 per cento dei seggi, il premio di maggioranza è attribuito se ricorre una sola delle due condizioni prima indicate: che nella prima votazione nessun'altra lista o coalizione di liste abbia ottenuto più del 50 per cento dei voti validi. I seggi che residuano sono assegnati alle liste non collegate al candidato proclamato sindaco. Per entrambi i gruppi di liste la successiva ripartizione fra di esse è fatta secondo la graduatoria decrescente dei quozienti d'Hondt delle rispettive cifre elettorali.

²¹ Com'è noto, la legge non produsse i suoi effetti nella prima tornata elettorale cui fu applicata, in quanto la coalizione vincente non riuscì a superare la soglia indicata; la legge fu successivamente abrogata.

2.2 Il sistema per l'elezione del Senato della Repubblica

L'**articolo 4 del testo in esame** modifica il sistema per l'elezione del Senato della Repubblica.

Le linee generali della riforma sono analoghe a quelle, già illustrate, concernenti il sistema per l'elezione della Camera; le differenze, sulle quali ci si soffermerà nel prosieguo, sembrano principalmente riconducibili alla necessità di tener fermo il principio costituzionale secondo cui il Senato è eletto su base regionale (art. 57, primo comma, Cost.).

Fatti salvi i sei seggi spettanti alla circoscrizione Estero, i seggi elettivi del Senato sono dunque ripartiti tra liste di candidati concorrenti (cfr. il **comma 1** dell'articolo, sostitutivo dell'art. 1 del T.U. Senato) in ragione proporzionale, con eventuale attribuzione di un premio di coalizione regionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni regionali. All'interno di ogni circoscrizione, i seggi spettanti a ciascuna lista sono assegnati ai candidati della lista medesima, secondo l'ordine di presentazione ("lista bloccata").

Va tuttavia sottolineato che, per ciò che concerne le regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, sono previsti due sistemi elettorali *ad hoc* (cfr. art. 5): la prima regione è costituita in unico collegio elettorale uninominale; la seconda regione è costituita in sei collegi uninominali, e, per l'attribuzione della restante quota di seggi ad essa spettante si ricorre al recupero proporzionale. Per una illustrazione nel dettaglio della disciplina valevole per dette regioni si rinvia alla lettura dell'apposito paragrafo ad esse dedicato (vedi *infra*). Inoltre, come si vedrà *infra*, anche la regione Molise presenta una disciplina differenziata.

Il metodo adottato per la ripartizione dei seggi senatoriali è – analogamente a quanto previsto per la Camera – quello del quoziente naturale e dei più alti resti (cfr. il **comma 8**, che sostituisce l'art. 17 del T.U.): si abbandona, pertanto, il metodo d'Hondt, previsto dalla vigente disciplina per il riparto della quota dei seggi del Senato da assegnare in ragione proporzionale.

Vi sono tuttavia alcune rilevanti differenze rispetto a quanto prevede, per la Camera, l'articolo 1 del testo in esame:

- in primo luogo, l'attribuzione dei seggi è effettuata non in sede nazionale ma nell'ambito di ciascuna circoscrizione regionale, dal rispettivo ufficio elettorale regionale;
- trova applicazione un articolato sistema di soglie di sbarramento, che tuttavia si applica su base regionale e presenta limiti diversi da quelli previsti per la Camera.

In effetti, tra i rilievi espressi nel corso del dibattito alla Camera dei deputati, era emerso quello secondo cui l'applicazione al Senato di una soglia di sbarramento calcolata su base nazionale (una delle ipotesi prese in considerazione durante l'esame) avrebbe potuto penalizzare forze politiche minoritarie con riguardo all'intero territorio nazionale ma dalla rilevante consistenza in ambito locale, il che avrebbe potuto suscitare perplessità in ordine al rispetto del principio costituzionale della "base regionale".

2.2.1 La presentazione dei contrassegni e delle candidature; l'indicazione del leader e del programma; la scheda elettorale e l'espressione del voto

Con riferimento agli adempimenti cui sono chiamate le forze politiche che intendono presentare candidature per l'elezione del Senato, il **co. 2 dell'articolo 4** rinvia alle norme dettate dagli articoli da 14 a 17 del Testo Unico Camera (come modificati dal ddl in esame; si veda sopra, sub 2.1.2).

Può essere osservato che la disciplina della presentazione delle coalizioni e delle liste per il Senato, viene dunque effettuata con rinvio alla normativa relativa alla Camera, le cui norme in tema di indicazione del capo unico della coalizione e di capo della forza politica agiscono in ambito nazionale e non - come per il Senato - "su base regionale". La questione ha rilievo per quanto concerne l'ammissibilità - al Senato - di programmi e leadership su "base regionale" (e quindi una per ogni regione) oppure "unici" come recita il testo dell'art. 14 bis richiamato.

Circa la necessità ed il regime delle sottoscrizioni in relazione alla dichiarazione di presentazione delle liste di candidati, **il comma 3 dell'art. 4**, novellando l'art. 9 del Testo unico Senato, detta una disciplina identica a quella prevista dall'art. 1 del ddl in esame per la Camera per ciò che concerne gli esoneri dalle sottoscrizioni (vedi *supra*). Per le forze politiche non esonerate dalle sottoscrizioni, invece, la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati deve essere sottoscritta:

- da almeno 1000 e da non più di 1500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni fino a 500.000 abitanti;
- da almeno 1.750 e da non più di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti;
- da almeno 3.500 e da non più di 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con più di 1.000.000 di abitanti.

In linea con quanto previsto per la Camera, ove si verifichi uno scioglimento del Senato che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni il numero delle sottoscrizioni richieste è ridotto alla metà.

Sono disciplinati in maniera identica a quanto proposto per la Camera (attraverso rinvii alla relativa disciplina) i seguenti aspetti: l'autenticazione delle sottoscrizioni; l'inammissibilità di candidatura contestuale alla Camera e al Senato, la formazione delle liste "bloccate" (devono essere formate da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione).

Quanto alle caratteristiche della scheda elettorale, esse sono le stesse previste per le schede elettorali della Camera (si rende evidente all'elettore la presenza e la composizione delle coalizioni, disponendo che i contrassegni delle liste appartenenti alla stessa coalizione siano raggruppati sulla scheda e riprodotti, uno sotto l'altro, su un'unica colonna).

Le modalità di espressione del voto sono in parte uguali a quelle previste per la Camera: si vota tracciando con la matita un solo segno sulla scheda – comunque apposto – nel rettangolo che contiene il contrassegno della lista presecelta.

Nel testo novellato dell'art. 14 del d. lgs. 533/1993 (**comma 6 dell'art. 4 del ddl**), però, viene meno l'espresso divieto di apporre sulla scheda altri segni o indicazioni (divieto che invece, come rilevato in precedenza, permane nell'art. 58 del Testo unico Camera, come modificato dal comma 10 dell'art. 1).

In questo modo il disegno di legge in esame determina una possibile differenziazione delle modalità di espressione del voto fra Camera e Senato.

2.2.2 Le soglie di sbarramento e la ripartizione proporzionale dei seggi

Il testo in esame, come detto, introduce anche per l'elezione del Senato un articolato sistema di soglie di sbarramento, che però si applica a livello regionale.

Sono previste soglie per le coalizioni e per le singole liste collegate, nonché per le liste non coalizzate e per quelle collegate in coalizioni complessivamente “sotto soglia”.

In particolare sono ammesse al riparto:

- 1) le coalizioni che abbiano ottenuto a livello regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi, avendo al loro interno almeno una lista collegata che abbia conseguito almeno il 3 per cento dei voti validi espressi a livello regionale;
- 2) le singole liste non coalizzate che abbiano ottenuto a livello regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi;
- 3) le singole liste facenti parte di coalizioni “sotto soglia”, ma che abbiano ottenuto sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti espressi.

Si segnala che, mentre con riferimento alla Camera il testo in esame, relativamente alla disciplina degli sbarramenti, reca norme specifiche a tutela delle minoranze linguistiche (vedi supra), ciò non avviene in relazione al Senato. Tale differenza può probabilmente riconnettersi al fatto che le soglie, per la Camera, sono calcolate a livello nazionale (e ciò può condurre, in assenza di correttivi, alla esclusione di forze politiche molto radicate a livello locale ma con basso consenso complessivo a livello nazionale) mentre per il Senato il sistema degli sbarramenti si applica a livello regionale.

In analogia a quanto disposto per la Camera, sono previste soglie anche a livello infra-coalizionale. All'interno delle coalizioni “sopra soglia”, infatti, sono ammesse al riparto le singole liste collegate che abbiano conseguito a livello regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi.

Anche in questo caso, dunque, i voti delle singole liste che non superano la soglia infra-coalizionale si trasformano in seggi di liste collegate nella coalizione che ha superato lo sbarramento del 20 per cento, con ciò accrescendo la dotazione di seggi di liste non direttamente votate dall'elettore, ma delle quali quest'ultimo conosce in anticipo il collegamento con la lista votata (e pertanto, si potrebbe dire, l'elettore sa che il suo voto potrà avere una valenza diretta o, in subordine, indiretta).

Le coalizioni e liste singole individuate dall'ufficio elettorale regionale come attributarie di seggi, in quanto “sopra soglia”, concorrono tra loro al riparto: in altre parole, ai fini del riparto, in una prima fase si prendono in considerazione le coalizioni nel loro complesso, al pari delle singole liste non coalizzate (analogamente a quanto previsto per la Camera; vedi supra).

Il riparto è effettuato con il sistema dei quozienti naturali (interi) e dei più alti resti (art. 17 T.U. Senato, come modificato dal **comma 8 dell'art. 4**).

Le relative operazioni possono così descriversi:

- l'ufficio elettorale regionale divide la somma delle cifre elettorali circoscrizionali sia delle coalizioni, sia delle liste singole ammesse al riparto per il numero complessivo dei seggi da attribuire nella regione, ottenendo così il quoziente elettorale circoscrizionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente;

- divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione o singola lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione o lista.
- i seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni o liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

Operato questo primo riparto, si verifica se la coalizione (o la lista singola) che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno il 55 per cento del totale dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore. Qualora la verifica abbia esito positivo, non trovano applicazione le disposizioni relative al premio di coalizione regionale (delle quali si dirà più avanti), pertanto tale riparto da provvisorio si trasforma in definitivo, e si può procedere alla ripartizione dei seggi a livello infra coalizionale.

Al riparto dei seggi assegnati a ciascuna coalizione tra le liste che ne fanno parte si provvede prendendo in considerazione – come si è detto – solo le liste che abbiano raggiunto la soglia del tre per cento dei voti validi espressi.

Anche in questa occasione, previa determinazione del quoziente elettorale di coalizione²², si applica il già descritto sistema dei quozienti naturali e dei più alti resti.

Alle liste non coalizzate ammesse al riparto rimangono i seggi precedentemente determinati.

²² Questo si ottiene dividendo la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle singole liste ammesse al riparto per il numero dei seggi complessivamente spettanti alla coalizione.

2.2.3 Il premio di coalizione – o di lista - regionale (non previsto per la regione Molise)

Il premio regionale (co. 4-8 del nuovo art. 17 del Testo unico Senato) è volto a garantire la formazione di una “maggioranza regionale” che disponga almeno del 55 per cento dei seggi assegnati alla regione. Esso trova applicazione, infatti, nell’ipotesi in cui la coalizione o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi in ambito circoscrizionale non abbia già conseguito almeno il 55 per cento dei seggi. In tal caso, ad essa viene attribuito un ulteriore numero di seggi che le consenta di colmare il *gap* fra seggi ottenuti in sede di assegnazione provvisoria e seggi di cui deve necessariamente disporre per l’espressa statuizione legislativa.

Si può dunque osservare che, in analogia a quanto previsto per la Camera dei deputati, ai fini dell’attribuzione del premio si prende in considerazione il risultato elettorale complessivo conseguito dalla coalizione. Va sottolineato che a tal fine rilevano i voti ottenuti da tutte le liste facenti parte delle coalizioni.

Nell’ipotesi detta, l’ufficio elettorale regionale assegna dunque i seggi costituenti il premio, ossia quelli necessari a raggiungere il 55% dei seggi (arrotondato all’unità superiore), alla coalizione di liste o singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi in ambito regionale. I seggi restanti sono ripartiti proporzionalmente, in sede regionale, fra le coalizioni e le liste singole diverse da quella risultata maggioritaria.

Il riparto è effettuato applicando, ancora una volta, il sistema dei quozienti naturali e dei più alti resti, secondo procedure analoghe a quelle innanzi illustrate. La seguente tabella evidenzia, regione per regione, i seggi senatoriali spettanti²³ e la quantificazione della dotazione di seggi al di sotto della quale opera il premio.

Regione	Seggi assegnati	55% dei seggi	Maggioranze
Piemonte	22	12,1	13
Valle d'Aosta	1		
Lombardia	47	25,9	26
Trentino Alto-Adige	7		
Veneto	24	13,2	14
Friuli-Venezia Giulia	7	3,9	4
Liguria	8	4,4	5
Emilia Romagna	21	11,6	12
Toscana	18	9,9	10
Umbria	7	3,9	4
Marche	8	4,4	5
Lazio	27	14,9	15
Abruzzo	7	3,9	4
Molise	2		
Campania	30	16,5	17
Puglia	21	11,6	12
Basilicata	7	3,9	4
Calabria	10	5,5	6
Sicilia	26	14,3	15
Sardegna	9	5,0	5
Totale Italia	309		171

²³ Sulla base del calcolo effettuato dalla Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali, contenuto nel documento trasmesso alla Presidenza del Senato in data 26 febbraio 2004.

<i>Regione</i>	<i>Seggi assegnati</i>	<i>55% dei seggi</i>	<i>Maggioranze</i>
----------------	----------------------------	--------------------------	--------------------

N.B.: in corsivo le regioni per le quali non opera il premio

Il testo in esame prevede inoltre (comma 8 del nuovo art. 17 del Testo Unico Senato) una articolata procedura da seguire nel caso una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione regionale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti in quella medesima circoscrizione, procedura attraverso la quale questi sono attribuiti a diversa lista coalizzata con quella deficitaria che abbia, nella medesima circoscrizione, la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata. In caso di due o più liste abbiano una eguale parte decimale del quoziente, si effettua un sorteggio.

Con riguardo al premio di coalizione regionale, si rileva che non è previsto il raggiungimento di una soglia minima di consenso elettorale per l'accesso alla dotazione aggiuntiva di seggi: il premio è attribuito alla coalizione – o alla singola lista – che abbia ottenuto la maggioranza anche relativa dei voti espressi in ambito regionale, indipendentemente dall'entità della vittoria elettorale e dall'ampiezza del margine di vantaggio ottenuto sulle coalizioni o liste concorrenti.

In relazione a tale aspetto della disciplina in esame, oltre a rinviarsi a quanto scritto in sede di commento dell'analogo meccanismo previsto per l'elezione della Camera dei deputati (vedi *sub* 2.1.4), si può qui osservare che il sistema del “premio di coalizione regionale” previsto nell'ambito del nuovo sistema di elezione del Senato - a differenza del premio di coalizione nazionale previsto per la Camera - non sembra poter garantire in ogni caso una maggioranza assoluta di seggi a livello nazionale alla coalizione che ha conseguito più voti, per l'eventualità che i singoli premi regionali si compensino a vicenda. A tale connotazione - che sembra dovuta all'incidenza della base “regionale” imposta dall'art. 57 della Costituzione sul meccanismo del premio di maggioranza - pare conseguire un sistema elettorale per il Senato strutturalmente diverso da quello della Camera, con la possibilità di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento.

Come si è riportato nel già citato par. 2.1.4. la Corte costituzionale, esprimendosi sul delicato bilanciamento tra la governabilità (nella specie, dell'ente locale) assumibile non come valore assoluto e la alterazione del criterio proporzionale ha (sentenza 107 del 1996):

- affermato la discrezionalità del legislatore nell'adottare moduli elettorali diversi, invitando a vagliare la ragionevolezza del sistema elettorale globalmente, e nel suo insieme, e non già “isolando ipotesi limite che enfatizzano inconvenienti soltanto di fatto che possono verificarsi, ma che di per sé non inficiano la logica complessiva del meccanismo elettorale”; la Corte - in questo stesso contesto - ha valorizzato l'eventualità in cui tali “inconvenienti (...) risult(i)no avvertiti, anche ripetutamente, nel corso dei lavori parlamentari, ma evidentemente giudicati recessivi in sede di scelta finale del sistema ritenuto migliore dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità”.
- confermato il necessario rispetto del principio di ragionevolezza, e il relativo controllo della Corte.

In un ottica “a Costituzione variata” le conseguenze di ordine sistematico dei possibili esiti del meccanismo elettorale muterebbero, in quanto il Senato *federale* sarebbe (in caso di approvazione della riforma costituzionale, ora all'esame del Senato per la seconda lettura conforme) estraneo al circuito politico-fiduciario, ed opererebbero appositi meccanismi tesi a garantire l'attuazione del programma di Governo anche di fronte al Senato.

Occorre segnalare, infine, che il meccansimo innanzi illustrato non è destinato ad operare nella regione Molise, per espressa statuizione del nuovo art. 17-bis del Testo unico Senato (cfr. **comma 9 dell'art. 4 del ddl in esame**).

In sostanza, l'attribuzione dei due seggi senatoriali spettanti alla regione Molise (ex art. 57 Cost.) avviene sulla base di un sistema proporzionale, senza correttivo maggioritario, basato sul sistema dei quozienti naturali e dei più alti resti. Pertanto, non è contemplata la fase della assegnazione provvisoria dei seggi, necessaria alla verifica del (mancato) raggiungimento della prescritta maggioranza regionale (55 % dei seggi) per determinare l'operatività del premio di coalizione, ma si procede direttamente all'assegnazione definitiva.

2.3 Sistemi per l'attribuzione dei seggi senatoriali delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige

Come segnalato in precedenza, il testo in esame prevede per le regioni ad autonomia differenziata in titolo sistemi *ad hoc*: l'art. 4, comma 1, come detto, stabilisce che la prima regione è costituita in unico collegio elettorale uninominale; la seconda regione è costituita in sei collegi uninominali e, per l'attribuzione della restante quota di seggi ad essa spettante, si ricorre al recupero proporzionale.

Si ricorda che, in base all'art. 57 Cost, la regione Valle d'Aosta ha un senatore.

Per ciò che concerne la regione Trentino Alto Adige il testo rinvia, per la prescritta costituzione in sei collegi uninominali, alla legge 422/1991 ("Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina"), la quale prevede i seguenti collegi: 1) Collegio di Trento; 2) Collegio di Rovereto; 3) Collegio di Pergine Valsugana; 4) Collegio di Bolzano; 5) Collegio di Merano; 6) Collegio di Bressanone.

2.3.1 La Valle d'Aosta

Per la regione Valle d'Aosta, l'**articolo 5** del testo in esame, novellando l'art. 20 del Testo unico Senato, stabilisce innanzitutto l'applicabilità disposizioni valevoli in generale per l'elezione dei Senatori, in quanto compatibili con l'elezione uninominale nel collegio unico.

Per la precisione, il testo prevede che l'elezione nel collegio unico sia regolata "dalle disposizioni dei precedenti articoli" (quelli da 1 a 19 del Testo unico Senato, quindi), in quanto applicabili.

Si ricorda che anche l'attuale formulazione dell'art. 20 del Testo unico Senato stabilisce che l'elezione uninominale nel collegio della Valle d'Aosta è regolata dalle disposizioni generali (quelle "di cui ai precedenti articoli"), in quanto applicabili.

Quanto alle modalità per la presentazione della candidatura, è previsto (cfr. art. 20 del Testo unico Senato, come modificato dall'**art. 5** del ddl in esame) che questa debba essere proposta con dichiarazione sottoscritta da non meno di 300 e non più 600 elettori del collegio, da depositarsi insieme al relativo contrassegno presso la cancelleria del tribunale di Aosta. Analogamente a quanto previsto dalla disciplina generale (vedi *supra*) delle sottoscrizioni, in caso di scioglimento del Senato che ne anticipi la scadenza di oltre 120 giorni, il numero delle sottoscrizioni richieste per la presentazione della candidatura è dimezzato.

Tale disciplina non si discosta, nella sostanza, da quella recata dal testo vigente dell'art. 20 d. lgs. 533/1993.

Nel testo proposto, tuttavia, non è più espressamente disciplinato l'aspetto temporale della presentazione della candidatura (il testo vigente stabilisce che la dichiarazione di candidatura deve essere depositata, insieme con il contrassegno, dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno alle ore 20 del trentaquattresimo giorno antecedenti quello della votazione, presso la cancelleria del tribunale di Aosta). Pertanto, sembra si debba fare riferimento alle disposizioni generali: si ricorda al riguardo che il **co. 2 dell'articolo 4 del ddl** rinvia alle norme dettate dagli articoli da 14 a 17 del Testo Unico Camera (come modificati dal ddl in esame; si veda sopra, *sub* 2.1.2).

Posto che per la presentazione della candidatura e per le sottoscrizioni a tal fine necessarie è prevista per la Valle d'Aosta una disciplina ad hoc, potrebbe risultare dubbia l'applicabilità della regola generale sugli esoneri dalle sottoscrizioni recata dal comma 3 dell'art. 4.

Viene proclamato eletto dall'ufficio elettorale regionale (in questo caso il tribunale d'Aosta) il candidato che, nell'ambito collegio unico, ha ottenuto il maggior numero di voti validi (in caso di parità di voti prevale il candidato più anziano d'età). Anche in questo caso, la disciplina non si discosta nella sostanza da quella recata dal testo vigente dell'art. 21 del d. lgs. 533/1993.

Qualora resti vacante il seggio di senatore nel collegio unico, si procede ad elezione suppletiva, secondo la disciplina dettata dal nuovo art. 21-ter del Testo unico Senato.

2.3.2 Il Trentino Alto Adige

Anche per la regione in titolo l'**art. 5, al comma 1**, stabilisce valgano, per l'elezione nei sei collegi uninominali, le disposizioni generali per l'elezione dei Senatori, in quanto applicabili, oltre alle disposizioni speciali di seguito illustrate (art. 20 Testo unico Senato).

Quanto alle modalità per la presentazione delle candidature, occorre distinguere fra la dichiarazione di presentazione di un gruppo di candidati – che deve essere sottoscritta da almeno 1.750 e da non più di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nella regione – e la dichiarazione di presentazione di una candidatura individuale, che deve essere sottoscritta da almeno 1.000 e da non più di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio. Ciascun gruppo deve comprendere un numero di candidati non inferiore a tre e non superiore al numero di collegi (sei) della regione.

La presentazione delle candidature deve essere effettuata, insieme al deposito del relativo contrassegno, presso la corte d'appello di Trento.

Anche in questo caso può risultare dubbia l'applicabilità della disciplina generale sugli esoneri dalle sottoscrizioni, di cui al comma 3 dell'art. 4.

È previsto inoltre, a pena di nullità dell'elezione, che nessun candidato possa accettare la candidatura in più di un collegio uninominale.

Viene proclamato eletto dall'ufficio elettorale regionale, nella parte maggioritaria, il candidato che, nell'ambito collegio, ha ottenuto il maggior numero di voti validi (in caso di parità di voti prevale il candidato più anziano d'età).

Quanto all'assegnazione dei seggi in ragione proporzionale, il nuovo articolo 21-bis del Testo unico Senato stabilisce la seguente procedura:

- 1) l'ufficio elettorale regionale determina la cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati e la cifra individuale dei singoli candidati di ciascun gruppo non risultati eletti in ragione maggioritaria;
- 2) per determinare la cifra elettorale dei gruppi occorre sommare i voti conseguiti dai candidati presenti nei collegi uninominali con il medesimo contrassegno, scorporando quelli dei candidati già eletti in ragione maggioritaria; per determinare la cifra elettorale individuale dei singoli candidati occorre moltiplicare per cento il numero di voti validi da essi ottenuti e dividere il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio;
- 3) per l'assegnazione dei seggi ai gruppi l'ufficio elettorale procede applicando la formula d'Hondt;
- 4) una volta determinati i seggi spettanti ai singoli gruppi, l'ufficio elettorale proclama eletti all'interno di questi ultimi i candidati che abbiano ottenuto la più alta cifra individuale fra quelli non eletti in ragione maggioritaria.

Nel caso resti vacante un seggio in uno dei collegi uninominali, si procede ad elezione suppletiva, secondo la disciplina dettata dal nuovo art. 21-ter del Testo unico Senato.

Qualora invece resti vacante un seggio fra quelli attribuiti in ragione proporzionale, l'ufficio elettorale proclama eletto il candidato del medesimo gruppo con la più alta cifra individuale.

2.4 Quadro riepilogativo delle diverse formule elettorali per il Senato della Repubblica

Ricapitolando, il disegno di legge in esame prefigura una pluralità di formule elettorali per l'attribuzione dei seggi senatoriali. Esse, per ciò che concerne i senatori da eleggere sul territorio nazionale (309), sono di seguito compendiate:

- 1) formula residuale, valevole per tutte le regioni per cui non è prevista una disciplina *ad hoc*: sistema proporzionale basato sui quozienti naturali ed i più alti resti, con eventuale premio di coalizione regionale (è in ogni caso garantito alla coalizione – o singola lista – più votata almeno il 55 % dei seggi della regione);
- 2) formula per la regione Molise: sistema proporzionale uguale a quello valevole a livello residuale, ma senza previsione del premio di coalizione regionale;
- 3) formula per la regione Valle d'Aosta: maggioritario uninominale nell'ambito del collegio unico;
- 4) formula per il Trentino Alto Adige: sistema maggioritario (sei collegi uninominali) + sistema proporzionale con metodo d'Hondt e scorporo (per il – o i – restanti seggi della regione).

Occorre poi ricordare che, nell'ambito delle prossime elezioni del Senato della Repubblica, sei senatori dovrebbero essere eletti nella Circoscrizione estero, ai sensi del novellato art. 57

della Costituzione e della legge 459/2001 (“Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero”).

Il sistema elettorale previsto per l'elezione dei Senatori della Circoscrizione estero è proporzionale: al riparto dei seggi fra liste concorrenti “non bloccate” (si possono infatti esprimere due voti di preferenza nelle ripartizioni alle quali sono assegnati due o più deputati o senatori e un voto di preferenza nelle altre), nell'ambito di ogni singola ripartizione, si procede sulla base del metodo dei quozienti naturali e dei più alti resti.

In particolare, concluse le operazioni di scrutinio, l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero, per ciascuna delle ripartizioni:

- 1) determina la cifra elettorale di ciascuna lista. La cifra elettorale della lista è data dalla somma dei voti di lista validi ottenuti nell'ambito della ripartizione;
- 2) determina la cifra elettorale individuale di ciascun candidato. La cifra elettorale individuale è data dalla somma dei voti di preferenza riportati dal candidato nella ripartizione;
- 3) procede all'assegnazione dei seggi tra le liste. A tale fine divide la somma delle cifre elettorali di tutte le liste presentate nella ripartizione per il numero dei seggi da assegnare in tale ambito; nell'effettuare tale divisione, trascura la eventuale parte frazionaria del quoziente. Il risultato costituisce il quoziente elettorale della ripartizione. Divide, quindi, la cifra elettorale di ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del risultato di tale divisione rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono eventualmente ancora da attribuire sono assegnati alle liste per le quali le divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alla lista con la più alta cifra elettorale;
- 4) proclama quindi eletti in corrispondenza dei seggi attribuiti a ciascuna lista, i candidati della lista stessa secondo l'ordine delle rispettive cifre elettorali. A parità di cifra sono proclamati eletti coloro che precedono nell'ordine della lista.

Si ricorda che nell'ambito della circoscrizione Estero sono individuate le seguenti ripartizioni comprendenti Stati e territori afferenti a:

- a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia;
- b) America meridionale;
- c) America settentrionale e centrale;
- d) Africa, Asia, Oceania e Antartide.

In ciascuna delle ripartizioni predette è eletto un senatore (e un deputato), mentre gli altri seggi (2, per il Senato) sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono - secondo l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero redatto dal Governo - sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Sul principio di eguaglianza del voto, e sulla interpretazione che la giurisprudenza costituzionale e la prevalente dottrina danno del citato canone, si rinvia a quanto detto in sede di commento alla configurazione del premio di maggioranza previsto per la Camera dei deputati (vedi *supra*, 2.1.4).

2.5 Sintesi delle restanti disposizioni del disegno di legge

Si fornisce di seguito una sintetica illustrazione delle restanti disposizioni del ddl in esame, rinviando per un raffronto analitico fra i testi vigenti e quelli che risulterebbero dall'approvazione delle modifiche al successivo testo a fronte (vedi *infra*).

L'**articolo 6** reca una serie di ulteriori modifiche al Testo unico Camera di cui al D.P.R. 361/1957, rispondenti ad esigenze di coordinamento del testo (sono soppressioni o modificazioni conseguenti al venir meno della componente maggioritaria della legge elettorale).

Si può osservare che gli articoli 106 e 119 del T.U. Camera sembrano conservare un riferimento al sistema uninominale, pur potendo essere ritenuti gli stessi tacitamente abrogati per incompatibilità.

L'**articolo 7** autorizza il Governo ad apportare al regolamento di attuazione della legge 277/1993 le modificazioni "strettamente necessarie" a fini di coordinamento con il nuovo testo della legge elettorale. Ciò potrà avvenire anche in deroga ai termini previsti dall'art. 17, co. 1, l. 400/1988 e dall'art. 3, co. 2, l. 20/1994. Ove alla data di indizione dei comizi elettorali le suddette modifiche non siano state apportate, dovrà applicarsi il suddetto regolamento nel testo vigente, in quanto compatibile.

Si ricorda che la legge 277/1993 ("Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati") è quella che modificò il Testo Unico Camera, imprimendogli la attuale configurazione; tale legge è stata attuata con il D.P.R. n. 14/1994 ("Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione della Camera dei deputati").

I termini di cui è consentita la deroga sono: quello di novanta giorni (dalla richiesta di parere) entro cui deve esprimersi il Consiglio di Stato sullo schema di regolamento; quello di trenta giorni per la rimessione del provvedimento all'esame della sezione di controllo della Corte dei Conti (si ricorda che, scaduto tale termine, i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia).

L'**articolo 8** reca una serie di ulteriori modifiche al Testo unico Senato di cui al d. lgs. 533/1993, rispondenti ad esigenze di coordinamento del testo (sono, anche in questo caso, soppressioni o modificazioni conseguenti al venir meno della parte maggioritaria della legge elettorale).

L'**articolo 9** reca modifiche alla legge 95/1989 ("Norme per l'istituzione dell'albo e per il sorteggio delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale e modifica all'articolo 53 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570"), in materia di nomina degli scrutatori.

L'**articolo 10** reca talune modifiche al D.P.R. 223/1967 ("Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali"), tra le quali si segnala la costituzione della Commissione elettorale comunale nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti (il testo vigente del citato D.P.R. prevede tale organismo solo nei comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, a seguito della modifica introdotta dalla legge 340/2000²⁴).

²⁴ "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999".

L'articolo 11 dispone in ordine all'entrata in vigore della (proposta di) legge esaminata.

3. I sistemi elettorali di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti

Si fornirà di seguito un compendio delle legislazioni elettorali dei Paesi in titolo.

3.1 FRANCIA

Nell'ordinamento costituzionale dalla V Repubblica ha trovato accoglimento la formula del bicameralismo. Il Parlamento, alla stregua dell'art. 24 della Costituzione, comprende l'Assemblea nazionale ed il Senato. Si tratta peraltro di un bicameralismo imperfetto, sia in rapporto all'eterogeneità dei meccanismi che presiedono all'elezione dei due rami del Parlamento che alle rimarchevoli differenze esistenti fra i rispettivi poteri ed attribuzioni.

3.1.1 L'ASSEMBLEA NAZIONALE

L'Assemblea nazionale è formata da 577 deputati, eletti per un mandato di cinque anni a scrutinio universale diretto. La capacità elettorale è subordinata al possesso dello *status* di cittadino francese, al compimento dei 18 anni ed all'assenza di condizioni che comportino la perdita o la sospensione dei diritti politici. Per l'esercizio del diritto di voto è necessaria l'iscrizione nelle liste elettorali di un comune, che ha luogo esclusivamente dietro presentazione di apposita domanda da parte dell'interessato. Si calcola che quasi il 10 per cento dei potenziali elettori non si attivi per chiedere il proprio inserimento nelle liste. Requisiti per l'eleggibilità all'Assemblea nazionale sono il compimento dell'età di 23 anni ed il godimento dei diritti politici.

La formula elettorale è quella dello scrutinio maggioritario a due turni nell'ambito di circoscrizioni uninominali (570 per il territorio metropolitano e i dipartimenti d'oltre-mare, 5 per i territori d'oltre-mare, ed uno ciascuno per Mayotte e St-Pierre-et-Miquelon). La ripartizione delle circoscrizioni elettorali attualmente vigenti è quella risultante dalla legge n. 86-1197 del 24 novembre 1986.

I candidati che abbiano ottenuto al primo turno la maggioranza assoluta dei voti validi sono direttamente proclamati eletti, a condizione che la cifra elettorale conseguita sia almeno pari al 25 per cento del numero degli elettori iscritti nelle liste della circoscrizione. Ove tale *quorum* non sia raggiunto, si fa luogo, la domenica successiva, ad un secondo turno, al quale possono concorrere i soli candidati che abbiano conseguito al primo turno almeno il 12,5 per cento del totale degli iscritti della circoscrizione.

Tale disciplina riproduce per l'essenziale il modello elettorale introdotto nel 1958²⁵, all'indomani del *referendum* di approvazione della Costituzione della V Repubblica. In realtà, esso non

²⁵ In quell'anno, peraltro, la soglia per l'accesso al secondo turno fu collocata al 5 per cento; successivamente, nel '67, passò al 10 per cento.

rappresentava in sé una novità assoluta nell'esperienza costituzionale francese, in quanto un sistema simile era stato in uso fra il 1928 ed il 1940. Tuttavia, nelle particolari condizioni determinatesi nella Francia del '58, quella formula elettorale che, sotto la III Repubblica, non era valsa ad impedire l'avvento di una forma di governo a multipartitismo estremo, poté invece svolgere un ruolo decisivo nel promuovere una drastica semplificazione in senso bipolare del sistema politico.

Va anche ricordato che, nell'arco di un solo anno, dal luglio 1985 al luglio 1986, il sistema elettorale maggioritario, che aveva per 27 anni caratterizzato l'esperienza politica ed istituzionale della V Repubblica francese, fu drasticamente modificato in senso proporzionale, per poi venire quasi integralmente ripristinato.

Con la legge elettorale del 10 luglio 1985, n. 85-690, l'Assemblea nazionale, allora a maggioranza socialista, introdusse per l'elezione dei deputati uno scrutinio proporzionale di lista alla più alta media, senza *panachage* né voto di preferenza, nell'ambito di circoscrizioni corrispondenti ai dipartimenti e con clausola di sbarramento al 5 per cento dei voti espressi²⁶.

I seggi assegnati a ciascuna lista andavano attribuiti ai candidati in essa ricompresi, secondo l'ordine di presentazione (lista bloccata).

Al fine di scoraggiare la presentazione alle elezioni di formazioni politiche "di disturbo", si stabilì che il rimborso della cauzione pre-elettorale e delle spese elettorali fosse subordinato al raggiungimento del 5 per cento dei voti espressi.

Nel complesso, il sistema messo a punto nell'85 era senz'altro di tipo proporzionale, ma presentava forti elementi di "razionalizzazione", destinati a contrastare la frammentazione della rappresentanza politica. L'effetto selettivo era la risultante di più fattori concomitanti: la clausola di sbarramento al 5 per cento; l'utilizzo della formula della media più alta (affine al metodo d'Hondt) per il riparto dei resti; la ridotta ampiezza delle nuove circoscrizioni dipartimentali.

La ricostruzione del disegno politico sottostante l'introduzione della riforma proporzionalista dell'85 non dà adito a particolari controversie. In vista delle elezioni politiche dell'anno successivo, tutti i sondaggi d'opinione lasciavano intravedere l'avvento di una maggioranza parlamentare di centro-destra. Per il presidente Mitterrand, si trattava di determinare le condizioni perché l'inevitabile fase di *cohabitation* con un Governo di centro-destra non rappresentasse un evento traumatico per la stabilità delle istituzioni della V Repubblica, ed in particolare non comportasse una troppo drastica compressione delle tradizionali attribuzioni presidenziali.

Da parte dei fautori della riforma, fu bensì sottolineato come il passaggio al sistema proporzionale figurasse già nel programma presentato da Mitterrand nella vittoriosa campagna per le presidenziali dell'81. Non mancò peraltro chi rilevò che, dopo l'elezione, il Presidente non aveva di fatto mai assunto iniziative dirette a concretizzare quell'impegno programmatico.

Alla prova dei fatti, la riforma in senso proporzionale conseguì l'obiettivo attribuito ai suoi promotori, senza che vi fossero significativi danni, come da più parti si temeva, in termini di frammentazione del quadro politico.

Il centro-destra riuscì infatti ad ottenere soltanto un esiguo margine di maggioranza (mentre avrebbe conseguito circa i tre quarti dei seggi ove il sistema maggioritario fosse rimasto in vigore). Nel contempo, anche in vista delle successive elezioni presidenziali del 1988, si andò accentuando la divaricazione fra le due componenti del cartello di destra, cioè l'RPR e l'UDF.

Tutto ciò rese molto più agevole la successiva fase della coabitazione fra il presidente Mitterrand ed il nuovo Governo di centro-destra; in definitiva, il Presidente della Repubblica riuscì ad evitare di trovarsi permanentemente nella classica alternativa, preconizzata da molti osservatori, fra "*se soumettre ou se démettre*".

²⁶ In pari data, furono anche adottate due leggi organiche: la prima tendente ad elevare il numero dei deputati dipartimentali da 485 a 570 e ad introdurre un meccanismo di subentro per il caso di vacanza di seggi; l'altra, diretta ad attribuire una rappresentanza presso l'Assemblea nazionale per la nuova collettività territoriale di Saint-Pierre-et-Miquelon.

Furono inoltre approvate due leggi ordinarie per la disciplina delle elezioni dei deputati nei territori d'oltre-mare e nelle collettività territoriali.

Dopo le elezioni del 16 marzo 1986, mediante due successive leggi (rispettivamente, dell'11 luglio e del 24 novembre 1986), la nuova maggioranza di centro-destra reintrodusse il sistema maggioritario a doppio turno, autorizzando nel contempo il Governo a provvedere mediante decreti al nuovo "*découpage*" dei collegi uninominali. Le caratteristiche salienti del nuovo sistema (sostanzialmente coincidente con il regime elettorale del '58, come si era venuto evolvendo nel corso degli anni successivi) sono state in precedenza esposte.

3.1.2 IL SENATO

Il Senato consta attualmente di 321 membri. Di essi, 296 sono eletti nei 95 dipartimenti metropolitani ed 8 nei dipartimenti d'oltre-mare; in aggiunta, ciascuno dei tre territori d'oltre-mare, come pure le altre due collettività territoriali esistenti, designano un senatore, per un totale complessivo di 5 seggi. Infine, i francesi residenti all'estero concorrono all'elezione di un numero di senatori che è stato gradualmente elevato, fra il 1983 e il 1989, da 6 a 12.

Sono eleggibili al Senato i cittadini che abbiano compiuto i 35 anni di età.

La durata del mandato elettorale è di 9 anni; ogni 3 anni, il Senato è rinnovato per un terzo dei suoi seggi.

Il metodo delle elezioni parziali fa sì che i mutamenti negli orientamenti politici degli elettori trovino riscontro nella composizione del Senato solo con notevole gradualità, a differenza di quanto accade per l'Assemblea nazionale.

Le elezioni hanno luogo a suffragio universale indiretto: la scelta dei senatori è infatti attribuita a collegi elettorali formati dai titolari di cariche elettive negli enti territoriali.

Rappresenta una parziale eccezione il caso dei 12 senatori espressi dai francesi residenti all'estero, i quali vengono eletti su base proporzionale dai componenti del Consiglio superiore dei francesi all'estero eletti a suffragio universale.

Quanto ai restanti 309 seggi, la scelta è affidata a collegi territoriali che ricomprendono i deputati e i consiglieri regionali eletti nel dipartimento, nonché i consiglieri regionali del dipartimento stesso e, infine - ma si tratta della componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - i consiglieri municipali e/o loro delegati.

Riguardo ad essi, occorre distinguere tra tre classi di comuni:

a) comuni aventi una popolazione inferiore ai 9.000 abitanti, che esprimono, a scrutinio maggioritario a tre turni, da 1 a 15 delegati per il collegio elettorale senatoriale, secondo la consistenza numerica, variabile da 9 a 29 membri, del Consiglio comunale;

b) comuni la cui popolazione è compresa fra i 9.000 e i 30.000 abitanti, che inviano tutti i membri del Consiglio comunale quali componenti del collegio elettorale senatoriale;

c) comuni di popolazione superiore ai 30.000 abitanti, per i quali entrano a far parte del collegio elettorale senatoriale, in aggiunta ai consiglieri municipali (tutti), anche dei delegati supplementari, in ragione di uno ogni 1.000 abitanti eccedenti le 30.000 unità.

Il ricorso a sistemi elettorali maggioritari o proporzionali con premio di maggioranza per le elezioni municipali nei comuni di popolazione meno consistente (fino a 9.000 abitanti) ed il carattere parimenti maggioritario delle modalità di elezione dei rispettivi delegati al collegio senatoriale comportano un'ulteriore amplificazione delle divergenze dalla proporzionalità della rappresentanza. In pratica, nei comuni più piccoli, la delegazione presso il collegio elettorale del Senato è espressa pressoché per intero dalla maggioranza che esprime l'Assemblea municipale.

Per concludere, va dato conto delle modalità di scrutinio nell'ambito del collegio elettorale senatoriale. Se i senatori da eleggere nel dipartimento **non sono più di 2**, si ricorre allo scrutinio plurinominali maggioritario a due turni; contestualmente, si fa luogo all'elezione di un supplente

chiamato a succedere al titolare in caso di morte o assunzione di cariche di Governo (incompatibile col mandato parlamentare); i due turni hanno luogo nella stessa giornata.

Nei dipartimenti che eleggono **3 o più senatori**, l'elezione ha luogo secondo il sistema proporzionale sulla base di liste bloccate (i seggi sono cioè attribuiti secondo l'ordine di presentazione delle candidature).

Recentemente sono state adottate le leggi n. 2003-696 e 2003-697 di modifica della ripartizione dei seggi e del sistema elettorale del Senato, che tengono conto dell'evoluzione demografica della popolazione. Tale portato normativo entrerà vigore nella sua interezza nel 2010, mentre alcune modifiche sono previste già per una fase transitoria. Conformemente alle previsioni delle leggi citate, il numero dei senatori verrà aumentato per raggiungere un totale di **346 membri**. I senatori nei dipartimenti (metropolitani e d'oltre-mare) **saranno 326**, nella fase transitoria i senatori eletti saranno 313 nel 2004 e 322 nel 2007. Viene aumentato anche il numero di senatori dei territori d'oltre-mare, che passa **da 3 a 6**, mentre rimane fermo il numero di senatori delle collettività territoriali, per un totale complessivo di **8 seggi**. Resta invariato altresì il numero dei senatori eletti dai francesi residenti all'estero (12).

Relativamente al sistema di elezione, l'obiettivo della legge è di riequilibrare la suddivisione tra maggioritario e proporzionale per una migliore rappresentanza del paese. In seguito alla riforma del 2000, infatti, 2/3 dei seggi risultavano eletti mediante metodo proporzionale; la nuova normativa rende applicabile il proporzionale a tutti i dipartimenti che **eleggono 4 o più senatori**, riducendo il numero dei senatori eletti con il proporzionale che corrisponde al 52 % dell'effettivo totale del Senato (180 senatori).

Viene modificato anche il limite di età per l'eleggibilità al Senato che viene spostato da 35 a **30 anni di età**.

La durata del mandato elettorale diventa di **6 anni**; ogni 3 anni, il Senato è rinnovato **per la metà** dei suoi seggi. I senatori sono suddivisi non più in 3 gruppi (A, B e C), ma in **due serie (1e 2)** per il rinnovo parziale; sono previsti degli strumenti di adeguamento dei gruppi alle serie fino alle elezioni del 2010 in cui il sistema entrerà in vigore nella sua interezza.

Restano invariati i differenti criteri validi per l'elezione dei membri del collegio elettorale.

3.2 REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

Nel sistema costituzionale tedesco, all'esercizio della funzione legislativa a livello federale concorrono, con modalità e poteri alquanto differenziati, due Assemblee di tipo parlamentare: la Dieta (*Bundestag*) ed il Consiglio Federale (*Bundesrat*). Soltanto il primo di tali organi è peraltro eletto a scrutinio universale diretto, laddove il *Bundesrat* è composto da membri dei Governi dei *Länder*, ad opera di questi designati e revocabili (v. *infra*).

3.2.1 IL BUNDESTAG

Il *Bundestag* consta attualmente di **598** componenti (prima della riforma del 2002 il *Bundestag* si componeva di 656 membri)²⁷, eletti per un mandato quadriennale, salvo scioglimento anticipato. Presso la Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione (*Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat*) ha formato oggetto di discussione, senza peraltro che si sia pervenuti ad esiti procedurali consistenti, la proposta di elevare la durata della legislatura a cinque anni.

Nella legge fondamentale (*Grundgesetz*) non è dato di rinvenire che alcune indicazioni di carattere assai generale in ordine al regime elettorale. In sostanza, trovano collocazione a livello costituzionale soltanto le statuizioni relative al carattere “universale, diretto, libero, uguale e segreto” del suffragio elettorale ed ai requisiti per l'esercizio del diritto di voto e l'eleggibilità (rispettivamente: il compimento dei diciotto anni ed il raggiungimento della maggiore età), **nonché la durata del mandato**.

Sotto ogni altro profilo - ed in particolare, per ciò che concerne la formula elettorale che presiede alla ripartizione dei seggi - la legge fondamentale fa rinvio al legislatore ordinario.

La disciplina elettorale federale attualmente in vigore è compendiata nella legge 7 maggio 1956 (*Bundeswahlgesetz-BWG*), nel testo comprendente le marginali modifiche apportatevi nel corso degli anni. Tale legge, peraltro, non fece che confermare le soluzioni normative adottate per la legge elettorale del 1949. In particolare sono rimasti pressoché invariati quei meccanismi del doppio voto e della clausola di sbarramento che rappresentano, indubbiamente, gli elementi qualificanti del sistema elettorale tedesco.

In dottrina, tale sistema è generalmente classificato fra quelli proporzionali a moderata correzione maggioritaria; da qualche autore, si insiste peraltro nel collocarlo fra i sistemi misti, in base all'assunto che vi sarebbe un sostanziale equilibrio fra elementi propri del modello proporzionale e di quello maggioritario.

Dei **598** seggi del *Bundestag*, **299** sono assegnati, nell'ambito di altrettanti collegi uninominali, a scrutinio maggioritario ad un turno, secondo il tipo *plurality* all'inglese ("*first past the post*"); per l'assegnazione dei rimanenti seggi, si procede mediante scrutinio a rappresentanza proporzionale con voto bloccato di lista, in un ambito territoriale coincidente con i *Länder*.

Ciascun collegio uninominale comprende in media circa **280.000 abitanti**. **Il numero dei componenti ogni collegio non può variare di più del 15 per cento**. Il numero dei collegi ricompresi nei 16 *Länder* è alquanto variabile, in rapporto alla consistenza demografica degli stessi; attualmente, si va dai **2 collegi del Land di Brema ai 64 della Nord Renania Westfalia**.

Ha diritto a votare ogni cittadino che abbia compiuto il 18esimo anno di età; gli stessi requisiti sono richiesti per l'elettorato passivo.

L'elettore dispone di due suffragi, che esprime mediante un'unica scheda elettorale. Questa riporta, nella colonna sinistra, i nominativi dei candidati che si presentano nel collegio,

²⁷ In taluni casi, per effetto delle peculiari caratteristiche della formula elettorale tedesca, il numero dei seggi complessivamente assegnati può risultare superiore di una o più unità rispetto a quello qui indicato: in tal senso, v. *infra*, in questo stesso paragrafo.

accompagnati dall'indicazione del partito per il quale concorrono ovvero, se del caso, dalla specificazione che si tratta di candidatura indipendente.

Il voto mediante il quale l'elettore concorre a determinare il candidato da eleggere nel collegio uninominale è denominato "*Erststimme*" (cioè "primo voto"). In ciascuno dei 299 collegi uninominali, risulta eletto il candidato che riporta la maggioranza relativa dei "primi voti" validi.

L'elettore ha peraltro, come si è visto, la possibilità di esprimere anche un "secondo voto" ("*Zweitstimme*"), mediante il quale si attribuisce la propria preferenza ad una delle liste di partito presentate nel *Land* nel quale è ricompreso il suo collegio. A tal fine, nella colonna destra della scheda sono riportate le denominazioni delle formazioni che presentano una lista nel *Land*, affiancate dai nomi dei rispettivi primi cinque candidati. E' ammessa la facoltà di dissociazione fra il voto al candidato ed il voto di lista (cosiddetto "*splitting*"). L'elettore non ha invece la possibilità, trattandosi di scrutinio di lista bloccato, di modificare l'ordine delle candidature risultante dalla lista.

Sono i "secondi voti" a determinare la consistenza numerica complessiva delle rappresentanze delle varie formazioni politiche presso il *Bundestag*.

Alla ripartizione dei seggi sulla base dei "secondi voti" partecipano peraltro, alla stregua dell'art. 6, **comma 6**, del BWG, soltanto i partiti che abbiano raggiunto il 5 per cento dei voti validi espressi a livello nazionale, ovvero, in alternativa, che annoverino almeno tre candidati a loro collegati fra i vincitori nei collegi uninominali. Si tratta della cosiddetta "*Sperrklausel*", o clausola di sbarramento che, come si è accennato, rappresenta il secondo aspetto caratteristico del sistema tedesco, e l'unico ad avere effettivamente una certa valenza maggioritaria.

Per l'attribuzione dei 299 seggi che restano da assegnare dopo l'assegnazione dei seggi (di equivalente entità numerica) nei collegi uninominali, si applica un criterio di scorporo che attenua sensibilmente gli effetti di dis-proporzionalità inerenti alla scelta dello scrutinio all'inglese per i "primi voti". A tal fine, si prendono in considerazione per ciascun *Land*, da un lato, tutti i seggi complessivamente ad esso spettanti (cioè, sia quelli eletti direttamente a scrutinio uninominale nell'ambito dei collegi, che quelli da assegnare mediante lo scrutinio di lista); dall'altro, tutti i "secondi voti" espressi nei collegi del *Land*, compresi quelli collegati a candidati risultati vincitori nello scrutinio uninominale.

Il totale dei seggi di *Land* viene ripartito fra le liste in proporzione del numero dei secondi voti da ciascuna complessivamente riportati nell'ambito del *Land*; si applica il "**metodo Hare/Niemeyer**" (prima era prescritto il metodo di Hondt).

In base a tale metodo, per calcolare quanti seggi siano da assegnare ad ogni partito il numero totale dei seggi viene moltiplicato per il numero dei secondi voti di ogni partito e poi diviso per il numero complessivo dei secondi voti di tutti i partiti. Le quote intere risultanti da tale calcolo esprimono il numero di seggi da assegnare ai singoli partiti. I seggi rimanenti vengono assegnati in proporzione alle maggiori frazioni di quota risultanti dal calcolo. Per frazioni di uguale entità si estrae a sorte. Lo stesso metodo è poi applicato per la distribuzione dei seggi tra i Länder.

E' possibile prevedere per l'assegnazione dei seggi rimanenti che uno di essi venga comunque assegnato ad un partito che abbia ottenuto più della metà di tutti i voti, qualora esso senza questo seggio non abbia la maggioranza in Parlamento (clausola di maggioranza BWG, paragrafo 6, comma 3).

Dal numero dei seggi che risulta così attribuito a ciascuna lista, vengono infine sottratti quelli conquistati a titolo di "mandato diretto" nei singoli collegi del *Land* dai candidati collegati. La differenza risultante rappresenta il numero di deputati da assegnare nel *Land* a ciascuna formazione politica a scrutinio di lista, in aggiunta ai "mandati diretti".

Può peraltro verificarsi il caso in cui il numero dei seggi complessivamente attribuiti ai candidati di una formazione politica nei collegi uninominali sia superiore alla quota di seggi che a questa spetterebbe sulla base dei "secondi voti".

In tale evenienza, la formazione politica in questione conserva i seggi in più (**cosiddetti Überhangsmandate**) ed il totale dei mandati per il *Bundestag* risulta corrispondentemente elevato

rispetto al numero ordinario (656). Il fenomeno descritto può verificarsi allorchè una quota molto elevata di elettori esprima il "primo voto" a favore del candidato di un partito diverso da quello prescelto con il "voto di lista".

In pratica, comunque, è esclusivamente il "secondo voto", cioè quello di lista, a determinare la composizione politica del *Bundestag*, in quanto la ripartizione dei seggi fra i vari partiti avviene in proporzione al numero dei voti di lista da ciascuno di essi riportati; i "primi voti" influenzano soltanto la composizione personale del *Bundestag*. Proprio in considerazione di tali caratteristiche, il sistema elettorale tedesco è stato ascritto al tipo "proporzionale personalizzato".

* * *

Qualche precisazione deve a questo punto essere fornita in ordine al funzionamento del meccanismo dello scorporo dei "primi voti" ai fini della ripartizione complessiva dei seggi quale si è in precedenza descritto.

Per quanto attiene ai seggi dei *Länder*, dal totale occorre infatti scomputare i seggi già assegnati a titolo di "mandato diretto", limitatamente ai seguenti casi: 1) seggi attribuiti nei collegi uninominali a candidati indipendenti; 2) seggi conquistati da candidati collegati a partiti che non abbiano presentato proprie liste a livello di *Land* (*Landesliste*); 3) seggi attribuiti nei collegi a candidati collegati a partiti che non abbiano superato la clausola di sbarramento.

Correlativamente, ove ricorrano i tre casi in considerazione, non si tiene conto dei "secondi voti" espressi dall'elettore, che vengono scomputati dal totale, pervenendosi così al "numero corretto di secondo voto" (*bereinigte Zweitstimmenzahl*).

La *ratio* di tale clausola è quella di evitare possibili elusioni del meccanismo di scorporo, quali potrebbero manifestarsi, ad esempio, mediante la presentazione ad opera dei partiti di candidature fittiziamente indipendenti, ovvero abbinate ad una sigla di comodo, per i collegi uninominali.

3.2.2 IL BUNDESRAT

Alla stregua dell'articolo 51 della legge fondamentale (*Grundgesetz*), il *Bundesrat* è composto da membri dei Governi dei *Länder*, ad opera di questi nominati e revocabili. Ciascun *Land* dispone di almeno 3 voti; i *Länder* con più di 2 milioni di abitanti hanno 4 voti, quelli che superano i 6 milioni di abitanti ne hanno 5, mentre 6 sono attribuiti ai *Länder* con più di 7 milioni di abitanti. Ogni *Land* può inviare quali componenti del *Bundesrat* un numero dei propri membri non eccedente i voti di cui dispone; i membri inviati da ciascun *Land* possono farsi rappresentare da altri membri del rispettivo Governo. I membri del *Bundesrat* vengono nominati e revocati con deliberazione dei Governi dei *Länder*, e non dei rispettivi Parlamenti.

Alla peculiare natura del *Bundesrat* si ricollega anche la necessità per i rappresentanti dei *Länder* di votare in modo unitario, secondo le direttive dei Governi di provenienza; è quindi esclusa la possibilità che la delegazione di un *Land* si divida in una maggioranza e in una opposizione riguardo ad una determinata deliberazione. Per l'espressione della volontà del *Land* all'interno del *Bundesrat* non è pertanto richiesta la presenza di tutti i suoi rappresentanti, essendo sufficiente che un rappresentante consegna i voti espressi per conto del *Land*.

Il modo di votazione imposto dalla legge fondamentale si fonda sul principio che nel *Bundesrat* non vengono rappresentati i cittadini degli Stati membri della Federazione, ma gli Stati stessi. Dal modo di votazione unitario deriva peraltro un ruolo ridotto dell'elemento personale nello svolgimento della funzione di componente del *Bundesrat*, tanto che molto spesso si fa riferimento alla delegazione di un *Land* al *Bundesrat* semplicemente come complesso dei voti ad esso assegnati.

3.3 REGNO UNITO

3.3.1 LA CAMERA DEI COMUNI

La Camera dei Comuni consta di 659 membri²⁸, eletti a suffragio universale diretto per un mandato di 5 anni.

La durata della legislatura risulta peraltro generalmente abbreviata, essendo quasi sistematico il ricorso allo scioglimento anticipato. Nell'esperienza costituzionale britannica lo scioglimento, ancorché formalmente intestato al Sovrano, rientra sostanzialmente nella sfera di attribuzioni proprie del Gabinetto.

Nella prassi invalsa, il Primo Ministro tende a far coincidere la data delle elezioni con il momento ritenuto più favorevole per il partito di appartenenza.

Il diritto di voto spetta ai cittadini britannici che abbiano compiuto i 18 anni e non siano incorsi in condizioni che comportano la perdita o la soppressione dei diritti politici. L'elettorato attivo è esteso ai cittadini degli Stati membri del *Commonwealth* e della Repubblica d'Irlanda che abbiano la residenza nel territorio del Regno Unito.

L'ammissione all'esercizio del diritto di voto è subordinata all'iscrizione nel registro elettorale della circoscrizione nella quale è ricompreso il luogo di residenza. Il registro viene annualmente sottoposto d'ufficio a revisione.

Alla stregua del *Representation of the People Act* 1985, il diritto di voto è stato esteso ai cittadini britannici residenti all'estero limitatamente ad un periodo di cinque anni dalla data di espatrio; successivamente (*Representation of the People Act* 1989), tale periodo è stato portato a 20 anni. Gli elettori espatriati possono essere inseriti nei registri elettorali e votare solo nella circoscrizione nell'ambito della quale hanno avuto l'ultima residenza; è ammesso il voto per procura.

Sono eleggibili i cittadini britannici che abbiano compiuto i 21 anni e godano dei diritti politici.

Il territorio nazionale è ripartito in 659 circoscrizioni elettorali (*constituencies*), ciascuna delle quali elegge un solo membro della Camera dei Comuni. La ripartizione delle *constituencies* è sottoposta a frequente revisione, al fine di garantire, per quanto possibile, un'omogenea attribuzione dei seggi in rapporto alla consistenza demografica delle varie aree.

La formula elettorale è quella cosiddetta "*plurality*" (o *first past the post*): è sufficiente la maggioranza semplice dei voti nell'ambito del singolo collegio uninominale; le elezioni si svolgono in un unico turno.

Il sistema elettorale britannico costituisce l'unico caso in Europa di applicazione del modello maggioritario puro.

Nell'assegnazione dei seggi, si verifica di regola un marcato scostamento rispetto ad un criterio di rappresentanza proporzionale. La dislocazione fra voti riportati e seggi assegnati può giungere al punto da consegnare la maggioranza parlamentare ad un partito uscito "battuto" dalle urne in termini di percentuale nazionale di suffragi. Tale effetto può determinarsi quando il consenso elettorale di un partito sia distribuito territorialmente in modo tale da assicurargli una maggioranza anche schiacciante di voti in alcune circoscrizioni, facendogli però perdere il seggio "di misura" in un numero relativamente più alto di *constituencies*. Così, alle elezioni del 1951 i laburisti, con il 48,9 per cento dei voti, ottennero 295 seggi, mentre i conservatori, con il 48 per cento dei suffragi, conseguirono la maggioranza parlamentare (321 seggi su 625). La situazione inversa si verificò alle elezioni del '74, allorché i laburisti, con il 37,2 per cento dei voti, ottennero la maggioranza (301 seggi), laddove il 38,1 per cento dei suffragi riportato dai conservatori non fruttò loro che 296 seggi.

Altri esempi di macroscopica dislocazione fra voti e seggi possono essere ricavati dai risultati delle elezioni del 1983. In quell'occasione, il Partito conservatore, con il 42,2 per cento dei suffragi,

²⁸ Dal 1997; precedentemente i seggi erano 651.

ottenne oltre il 61 per cento di seggi. Anche i laburisti furono sovrarappresentati (con il 27,6 per cento dei voti, ebbero il 32,2 per cento dei seggi), mentre eccezionalmente penalizzata risultò l'Alleanza liberale-socialdemocratica, alla quale il 25,4 per cento di voti non valse che 23 seggi, pari al 3,5 per cento del totale.

Pur potendo dare adito a situazioni per certi versi paradossali, come quelle testè accennate, il sistema elettorale è generalmente considerato come un fattore essenziale per il buon funzionamento della forma di governo britannica.

In particolare, ad esso si tende ad ascrivere il merito di facilitare la formazione di maggioranze parlamentari solide. Inoltre, il sistema *plurality* agevolerebbe la periodica alternanza alla guida del Governo, anche attraverso la drastica penalizzazione delle formazioni politiche che periodicamente tentano di promuovere il superamento del *two-party-system*. Tutto ciò non andrebbe peraltro a discapito del pluralismo della rappresentanza politica, dal momento che posizioni anche fortemente minoritarie su scala nazionale, se fornite di un solido radicamento territoriale - tale da garantire un'elevata concentrazione di suffragi in qualche collegio - sarebbero comunque in grado di inviare, come di fatto inviano, in Parlamento almeno qualcuno dei loro rappresentanti.

Negli ultimi anni, si è andata manifestando, fra gli studiosi britannici della politica, una corrente dottrinaria favorevole ad una revisione del sistema *plurality*, al quale è stato mosso l'addebito di indurre un eccessivo irrigidimento dei rapporti fra maggioranza e opposizione; si è inoltre da qualche parte denunciata l'esistenza di un *deficit* di rappresentatività, tanto più insidioso in presenza (almeno in assunto) di una tendenza all'affievolimento dell'omogeneità sociale e politica del popolo britannico. I modelli elettorali ai quali i fautori della riforma guardano con più interesse sono quello tedesco, e quello irlandese del voto singolo trasferibile²⁹. Tuttavia, occorre rimarcare come, fra i maggiori partiti, soltanto i Liberal-democratici si siano schierati a favore di una riforma. In tali condizioni, il dibattito resta in pratica confinato ad una dimensione "accademica". D'altra parte, è stato osservato come la persistenza del *two-party-system* non sia da ascrivere soltanto ad un fattore di ordine istituzionale, come l'esistenza di un sistema elettorale maggioritario; con esso concorrerebbero infatti un fattore storico (la memoria di un popolo tradizionalista) ed uno psicologico (la concezione delle vicende politiche come competizione).

3.3.2 LA CAMERA DEI LORDS

La Camera dei Lords (*House of Lords*) sembra costituire un *unicum* nell'ambito delle istituzioni parlamentari contemporanee. Prima dell'avvio della recente riforma, infatti, la *House of Lords* si configurava quale organo la cui composizione non si fondava, nemmeno in parte, sul principio democratico, giacché i Lord venivano nominati dal sovrano, ovvero ereditavano la loro carica. Va comunque rilevato che la discrezionalità regia si è peraltro molto attenuata nel corso degli anni..

L'entità numerica della Camera dei Pari risultava essere variabile. La Camera Alta britannica era formata da Pari spirituali (26 vescovi anglicani che rimangono in carica fino a quando conservano il titolo di vescovo) e Pari temporali. Questi ultimi sono a loro volta divisi in: Pari per nascita (Lord della famiglia reale e Lord ereditari); Pari nominati dalla Corona su indicazione del Primo Ministro dal 1958 (Lord vitalizi); *law Lords*, i Pari che esercitano soltanto la funzione giurisdizionale riconosciuta alla Camera Alta britannica, nominati a vita dal Sovrano ed in numero massimo di 11.

Il cammino di riforma, al centro di un decennale dibattito, ha raggiunto un primo risultato con l'approvazione dell'*House of Lords Act 1999*. La riforma dovrebbe tendere ad abolire, in una prima fase, i Pari per diritto ereditario e, in una seconda fase, a rendere in tutto o in parte elettiva la Camera Alta.

²⁹ Il "rapporto Jenkins" (reso noto il 30 ottobre 1998) ha proposto un sistema elettorale maggioritario per l'80/85 % dei seggi (con voto trasferibile) e proporzionale per il 20/15 % dei seggi (sulla base di un secondo voto di lista).

L'iter della legge, la cui approvazione nel novembre 1999 ha completato la prima fase della riforma, è stato piuttosto sofferto. Questa prima fase di transizione prevede che 75 Pari ereditari (un decimo dei Pari ereditari che in quel momento sedevano nella *House of Lords*), più 15 *hereditary Peers office holders*, venissero eletti. Altre importanti cariche quali l'*Earl Marshall* e il *Lord Great Chamberlain* hanno invece diritto a mantenere la carica senza essere sottoposti a votazioni. Una Commissione, appositamente costituita per effettuare la procedura di votazione, ha quindi stabilito che l'elettorato attivo per i 75 sarebbe spettato ai soli Pari ereditari che si fossero registrati, mentre i quindici sarebbero stati eletti dall'intera Camera. La Commissione ha inoltre suddiviso i Pari in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi politici. Dopo le elezioni la composizione della *House of Lords* è risultata la seguente: 577 Pari a vita, 90 Pari ereditari eletti, 2 Pari ereditari di diritto e 26 Vescovi, per un totale di 695 componenti.

Dopo la prima fase, è cominciato il dibattito per il completamento della riforma. Una *Royal Commission* ha presentato un rapporto per il gennaio 2000 (*A House for the Future*). La Commissione non ha raggiunto un accordo sul sistema di elezione dei membri che dovranno rappresentare le diverse regioni del Regno.

Nel luglio 2002 ha iniziato i lavori una Commissione bicamerale che dovrà redigere il progetto definitivo sul ruolo, la composizione e il metodo di elezione della seconda Camera britannica.

3.4 SPAGNA

Il Parlamento spagnolo è costituito dal Congresso dei deputati e dal Senato.

3.4.1 Il Congresso dei Deputati

Il *Congreso* si compone, alla stregua della vigente legislazione elettorale³⁰, di 350 membri, tutti eletti a suffragio universale diretto (la Costituzione si limita ad indicare in 300 e 400, rispettivamente, i limiti minimo e massimo dei suoi componenti).

La circoscrizione elettorale è rappresentata dalla provincia. Il territorio "continentale" è, anche ai fini amministrativi, ripartito in 47 provincie; vi sono inoltre tre "provincie insulari" (due per le Isole Canarie, ed una per le Baleari). Infine, le due *enclaves* in territorio marocchino (Ceuta e Melilla) costituiscono ognuna una circoscrizione.

In tutto, vi sono dunque 50 circoscrizioni elettorali per il *Congreso*, più i territori di Ceuta e Melilla. La ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni riflette solo con grande approssimazione la consistenza demografica delle provincie, essendo particolarmente elevata la quota di seggi attribuita in applicazione del criterio della "rappresentanza territoriale". In pratica, le aree urbane sono fortemente sottorappresentate rispetto a quelle rurali. Per fare qualche esempio, provincie come quelle di Soria, Teruel o Zamora, con circa 100.000 abitanti, sono rappresentate da 3 deputati ciascuna, mentre Madrid e Barcellona, le cui popolazioni superano largamente i 4 milioni di abitanti (cioè: 40 volte di più), non esprimono, rispettivamente, che 33 e 32 seggi (vale a dire, un numero di mandati soltanto decuplo).

Il *Congreso* è eletto secondo la formula proporzionale con metodo d'Hondt, a scrutinio di lista bloccata (gli elettori non possono quindi modificare l'ordine di presentazione dei candidati, né esprimere preferenze per candidati appartenenti a liste diverse da quella votata). Le liste dei candidati che, nell'ambito della circoscrizione, non ottengano almeno il 3 per cento dei voti validi sono escluse dal riparto per l'assegnazione dei seggi.

Tale soglia di sbarramento di per sé non è particolarmente severa (ad esempio, in rapporto a quella prevista dalla *Sperrklausel* tedesca, pari al 5 per cento). Molto selettivo è invece il *découpage* delle circoscrizioni elettorali, dal momento che non è ammesso il recupero dei resti al di fuori dell'ambito delle singole circoscrizioni. Tale selettività è ovviamente tanto più accentuata quanto minore è l'ampiezza della circoscrizione, vale a dire il numero dei seggi a questa assegnati. Al riguardo, va tenuto presente che, a parte le due circoscrizioni uninominali di Ceuta e Melilla, vi sono nove circoscrizioni da 3 deputati; cinque da 4; quattordici da 5; tre da 6 deputati; cinque da 7; una da 8; quattro da 9 e tre da 10. Vi sono poi le quattro circoscrizioni di Siviglia (12 deputati), Valencia (16), Barcellona (32) e Madrid (33). In pratica, soltanto 93 deputati, pari a poco più di un quarto del totale, sono eletti in circoscrizioni con più di 10 deputati; dei rimanenti 257 mandati, ben 120 sono assegnati nell'ambito di circoscrizioni con una dotazione in seggi pari a 5 o minore.

La clausola di sbarramento e, soprattutto, la ridotta "ampiezza" delle circoscrizioni fanno sì che, per circa un terzo di queste, hanno concreta possibilità di conseguire una rappresentanza parlamentare soltanto quelle liste che ottengano intorno al 20-30 per cento dei voti espressi nella circoscrizione; per altri due quinti delle circoscrizioni, la soglia elettorale per l'accesso al *Congreso* di fatto oscilla fra il 10 ed il 20 per cento dei voti espressi nello stesso ambito territoriale.

3.4.2 Il Senato

³⁰ Il sistema ha conosciuto modifiche importanti per quanto riguarda la fase delle candidature, in particolare da parte di raggruppamenti di elettori riconducibili a partiti politici dichiarati illegali, ma per il resto le più recenti modifiche non sembrano avere natura strutturale (Disposizione aggiuntiva seconda della ley orgánica 6/2002, del 27 giugno 2002, ley orgánica 1/2003, del 10 marzo 2003)

Il *Senado* consta attualmente di 255 membri; tale numero è tuttavia soggetto a variazioni in rapporto all'evoluzione demografica nel Paese. Per ognuna delle 47 "provincie continentali" sono attribuiti 4 seggi (in totale 188); alle tre "provincie insulari" spettano in tutto 16 seggi, mentre 4 (2 per ciascuna), sono attribuiti alle città di Ceuta e Melilla.

Come per il *Congreso*, quindi, le 50 provincie amministrative e le *enclaves* di Ceuta e Melilla costituiscono anche per il *Senado* altrettante circoscrizioni elettorali.

Per la Camera alta, tuttavia, le 17 Comunità Autonome in cui è ripartito il territorio nazionale (sorta di Regioni, alcune delle quali - la Catalogna, il Paese Basco, la Galizia e l'Andalusia - a speciale statuto di autonomia) rappresentano ciascuna una circoscrizione elettorale supplementare. Al riguardo, gioverà ricordare che, a tenore dell'articolo 69, comma 1, della Costituzione, il Senato è "la Camera di rappresentanza territoriale".

A ciascuna delle Comunità Autonome è attribuito almeno un seggio al Senato, con l'aggiunta di un ulteriore seggio per ogni milione di abitanti residenti nei rispettivi territori. In totale, le 17 Comunità esprimono attualmente 47 senatori.

I 208 senatori attribuiti in totale alle provincie sono eletti a suffragio universale diretto, mentre i rappresentanti delle Comunità Autonome sono eletti dalle rispettive Assemblee legislative.

Per quanto riguarda la componente eletta a suffragio universale diretto, l'elettore è chiamato ad esprimersi su una lista unica, formata dai rappresentanti delle varie formazioni politiche; possono essere espresse solo tre preferenze, sul totale dei quattro seggi da assegnare nella circoscrizione. Risultano eletti i candidati della lista che abbiano riportato il maggior numero di preferenze. Il sistema è congegnato in modo tale da assicurare, in linea di massima, la possibilità di ottenere almeno un seggio ad una minoranza, quale che sia il numero delle preferenze raccolte dai candidati della (o delle) formazioni maggioritarie.

Disposizioni speciali sono dettate per lo scrutinio nelle tre circoscrizioni delle "provincie insulari". I 16 seggi assegnati in totale sono messi in palio in collegi uninominali coincidenti con le singole isole principali degli arcipelaghi delle Canarie e delle Baleari; fanno eccezione: Maiorca (Baleari) con 3 seggi; Gran Canaria e Tenerife (Canarie), con 3 seggi ciascuna. Inoltre, come si è già accennato, le città di Ceuta e Melilla eleggono ciascuna due senatori.

L'esposizione non sarebbe completa se non si ricordasse la quota di seggi (attualmente, pari a 47) espressi dalle 17 Comunità Autonome attraverso l'elezione delle rispettive Assemblee legislative (dunque, a scrutinio indiretto).

Nel suo concreto funzionamento, il sistema elettorale spagnolo tende ad operare nel senso di una drastica semplificazione del sistema dei partiti e di un sensibile rafforzamento delle maggioranze parlamentari. Sotto il primo profilo, partendo da una situazione di forte frammentazione del quadro politico quale quella esistente all'indomani della conclusione del periodo franchista, si è ormai giunti ad un assetto tendenzialmente bipolare.

3.5 STATI UNITI

Il sistema statunitense è ispirato ad un bicameralismo tendenzialmente perfetto, nell'ambito del quale ogni progetto di legge deve ricevere l'approvazione conforme della *House of Representatives* e del *Senate*³¹. Nondimeno, le due Camere sono profondamente diverse per tradizione storica, rappresentanza di interessi, procedure di funzionamento interno e peso politico complessivo nell'ambito del funzionamento del sistema americano³².

Il bicameralismo statunitense si inserisce peraltro in un contesto istituzionale caratterizzato, come noto, da una forma di governo presidenziale e da una organizzazione di stampo federale.

La Camera dei Rappresentanti è l'organo rappresentativo del popolo dello Stato federale nella sua totalità, mentre il Senato è l'organo espressivo dei singoli Stati membri, dalla cui unione deriva lo Stato federale, su un piano di assoluta parità.

3.5.1 LA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI

Quando si riunì il primo Congresso, nel 1789, la *House of representatives* constava di 59 membri.

Con l'aumento degli Stati e la crescita della popolazione anche il numero dei Rappresentanti prese ad innalzarsi significativamente, fino a che, nel 1911, si stabilì in 435 membri la composizione della Camera.

I Rappresentanti, come stabilito dall'articolo primo, sezione 2, della Costituzione, durano in carica due anni. Tale termine fu voluto dai Padri Fondatori, i quali intendevano assicurare in tal modo una piena dipendenza del corpo legislativo dalla volontà popolare, garantendo una puntuale e perfetta sincronia tra eletti e d opinione pubblica³³.

Il numero di persone destinate a rappresentare ogni singolo Stato dipende dalla popolazione dello stesso, quale risultante dai censimenti decennali della nazione.

Ai fini elettorali, ogni Stato è diviso in "congressional districts" (collegi uninominali): vi è un Rappresentante per ogni distretto ed ogni Stato ha per lo meno un distretto (e, dunque, almeno un Rappresentante i seno alla *House*, quale che sia sua popolazione).

I requisiti dell'elettorato passivo alla Camera dei rappresentanti, stabiliti dall'articolo 1, sezione 2, della Costituzione, sono i seguenti:

- 25 anni di età;

³¹ L'articolo primo, sezione 1, della Costituzione recita:

"tutti i poteri legislativi (...) sono delegati ad un Congresso degli Stati Uniti, composto di un Senato e di una Camera dei Rappresentanti".

³² Si è osservato che, tra le due Assemblies, va riconosciuta al Senato una posizione fattualmente preminente e di maggiore prestigio. Lungi dall'essere una mera "Camera di riflessione", il Senato di atteggia infatti come luogo "forte" di mediazione e di decisione politica; a tal riguardo è stato icasticamente affermato che "il Senato ed il Presidente, di intesa, possono completamente ignorare la Camera dei Rappresentanti, Camera e Senato, d'accordo, possono ignorare il Presidente e conseguire taluni limitati risultati, mentre il Presidente e la Camera dei Rappresentanti non possono fare pressoché nulla, ignorando il Senato" (affermazione di Sharma, citato e tradotto da Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, 3, *Il sistema americano*, VI ed., Milano, 1983, p. 87).

³³ Taluni dubitano della bontà di tale scelta, che avrebbe importato:

- la maggiore tendenza dei membri della Camera alla presentazione di proposte demagogiche;
- la iper sensibilità dei Rappresentanti ad ogni minimo mutamento dell'opinione pubblica;
- un clima di costante campagna elettorale;
- la tendenza dei politici più dotati a passare, appena possibile, al Senato (considerazioni di Lucifredi, *op. cit.*, p. 99).

- possesso della cittadinanza statunitense da almeno 7 anni;
- residenza nello Stato che si intende rappresentare.

Quanto all'elettorato attivo, il XXVI Emendamento della Costituzione prevede che il diritto al voto dei cittadini degli Stati Uniti che abbiano compiuto diciotto anni non possa essere, a causa dell'età, negato o limitato da parte dello Stato federale e dei singoli Stati nazionali.

Un importante elemento di differenziazione tra le elezioni della Camera e quelle del Senato consiste nell'ambito soggettivo dell'elettorato attivo: un Rappresentante è eletto solo da coloro che risiedono nel distretto congressuale che il candidato aspira a rappresentare; un Senatore può essere votato da tutti gli elettori che hanno titolo all'interno dello Stato.

Il risultato delle elezioni per la *House of representatives* è deciso in base alla "plurality rule": vince il candidato che riceve il più alto numero di voti nell'ambito del collegio uninominale, pur senza raggiungere la *majority*.

3.5.2 IL SENATO

Il Senato è composto di due Senatori per ogni Stato³⁴, eletti, con sistema maggioritario, per un periodo di sei anni (articolo 1, Sezione 3, della Costituzione).

Attualmente, sulla base della regola citata, i membri del Senato sono in numero di 100.

In origine l'elezione dei Senatori era di secondo grado, in quanto la Costituzione prevedeva che essi fossero designati dal legislativo locale di ogni singolo Stato. Attraverso tale soluzione si intendeva garantire agli organi dei singoli Stati il controllo su di un organo legislativo federale.

In seguito tale sistema fu abbandonato, e, con l'approvazione del XVII Emendamento alla Costituzione federale (1913), si introdusse l'elezione diretta dei Senatori da parte degli elettori di ogni singolo Stato.

I Senatori sono divisi in tre classi, di numero approssimativamente uguale, in modo da consentire rinnovi parziali della Camera "alta" per un terzo ogni biennio³⁵.

Questi i requisiti dell'elettorato passivo:

- 30 anni di età;
- possesso della cittadinanza statunitense da almeno 9 anni;
- residenza nello Stato che si intende rappresentare.

Per l'elettorato attivo si rinvia al paragrafo dedicato alla Camera dei Rappresentanti.

Il risultato delle elezioni è deciso in base al "plurality method" (vedi *supra*).

È stato notato che tale sistema presenta un fondamentale difetto: esso può condurre all'elezione di un candidato che non ha realmente ottenuto la maggioranza ("majority") dei voti.

³⁴ Si può sottolineare come l'attribuzione ad ogni Stato di due senatori, indipendentemente dalla sua ampiezza territoriale e dalla sua popolazione, valga a differenziare nettamente tale sistema elettorale da quello previsto per la Camera dei Rappresentanti (vedi *supra*). Tale regola costituisce peraltro un corollario del fatto che la Camera rappresenta il popolo americano nella sua interezza, mentre il Senato rappresenta gli Stati.

³⁵ Tale regola, introdotta dal XVII Emendamento alla Costituzione, fa sì che i 100 Senatori siano divisi in tre classi di circa 33 membri, ciascuna delle quali scade ogni biennio, in modo che si tengano –con cadenza, appunto, biennale– elezioni parziali per circa un terzo dei seggi della Camera "alta".

Tale apparente contraddizione è dovuta al fatto che il sistema richiede, ai fini della vittoria, “achieving a mere plurality” (ovvero, semplicemente, ottenere più voti di ogni altro candidato).

In quest’ottica possono citarsi taluni dati desunti dal sito *web* del *Center for Voting and Democracy*³⁶.

Il numero delle vittorie al Senato basate sulla pura “plurality rule” risulta in crescita, negli ultimi anni. In alcuni casi i candidati risultati vincitori hanno ottenuto il successo solo grazie al fatto che alcuni elettori hanno espresso il proprio voto a favore di candidati indipendenti o appartenenti a partiti minori³⁷.

Per citare un esempio noto (riferito però alle presidenziali), Bill Clinton vinse la presidenza nel 1992 con soltanto il 43 per cento del voto nazionale, ottenendo la *majority* unicamente nel proprio Stato (l’Arkansas).

Dal 1908, 130 elezioni al Senato sono state vinte ottenendo la mera *plurality*; può rilevarsi che le vittorie conseguite senza la maggioranza dei voti si concentrano, in prevalenza, all’inizio e alla fine del secolo.

³⁶ www.fairvote.org

³⁷ Può citarsi l’esempio dell’elezione al Senato del 1998 in Nevada. In tale occasione il candidato democratico Harry Reid vinse con il 47,9 per cento dei voti, imponendosi di misura sul repubblicano John Ensign con un margine di soli 421 voti (0,1 per cento). Il candidato dei *Libertarians*, Michael Cloud, ottenne 8.044 voti, pari all’1,8 per cento. Posto che verosimilmente la maggior parte dei voti espressi per il candidato dei *Libertarians* venne da persone che avrebbero votato per un Repubblicano in una scelta tra candidati dei due maggiori partiti, può agevolmente notarsi quanto possa incidere la presenza di candidati indipendenti o appartenenti a partiti minori.