

# Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici? (\*)

di Silvio Troilo \*\*  
(27 giugno 2017)

**SOMMARIO:** 1. Premessa: il *self-restraint*, sul piano sostanziale, della sentenza n. 35 del 2017. – 2. Le liste (in tutto o in parte) bloccate dal *Porcellum* all'*Italicum*. – 3. I profili di dubbia legittimità della disciplina dei capilista bloccati. – 4. Le candidature multiple. – 5. La perdurante volontà di gran parte delle forze politiche di mantenere le liste bloccate.

## 1. Premessa: il *self-restraint*, sul piano sostanziale, della sentenza n. 35 del 2017

Con la sentenza n. 35 del 2017, la Corte costituzionale si è pronunciata, una seconda volta, sul sistema elettorale nazionale, dichiarando parzialmente illegittima la l. 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*).

Di fronte a tale legge – discutibile sotto vari aspetti ma non priva di una sua logica complessiva – la Consulta ha adottato un atteggiamento molto deciso sul piano processuale (superando le eccezioni di inammissibilità della questione, fondate sulla sovrapposibilità dell'oggetto dei giudizi *a quo* e *ad quem* nonché sul fatto che la legge non era mai stata applicata)<sup>1</sup> e, nel contempo, molto deferente sul piano sostanziale<sup>2</sup>, pur senza arrivare a salvarne il cuore, ossia il ballottaggio nazionale tra liste senza una soglia minima di voti acquisiti al primo turno<sup>3</sup>.

---

\* Il presente contributo rappresenta la versione ampliata ed aggiornata dell'intervento svolto al convegno "Le leggi elettorali delle Camere dopo la sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale", tenutosi presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona il 3 marzo 2017.

<sup>1</sup> Con le argomentazioni che «il giudizio spettante al giudice a quo e il controllo demandato a questa Corte non risultavano sovrapponibili, essendo possibile individuare una differenza tra oggetto del primo (l'accertamento della "pienezza" del diritto di voto) e oggetto del secondo (la legge elettorale politica, la cui conformità a Costituzione è posta in dubbio)» e che, dati «la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento nel giudizio a quo, cioè il diritto fondamentale di voto, che svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale», vi era «l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato». Pertanto, per evitare «una zona franca rispetto al controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale, d[oveva] restar fermo quanto deciso con la sentenza n. 1 del 2014, negli stessi limiti ivi definiti» (sent. n. 35/2017, pt. 3.1 del *Cons. dir.*).

<sup>2</sup> Infatti, come nota G.M. SALERNO, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: potenzialità e confini del giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 97, «la Corte ha inteso assumere una sorta di posizione di rispettoso controllo nei riguardi del Parlamento, non intendendo svolgere un ruolo proattivo, né tanto meno propulsivo, nella definizione complessiva dei sistemi elettorali». In particolare, «un rigoroso *self restraint* domina altresì il giudizio intorno alle previsioni circa i candidati capalista bloccati e il diritto di opzione in caso di plurielezione» (A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non è un obbligo costituzionale*, in *Forum costituzionale - Rassegna*, n. 2/2017, p. 4).

<sup>3</sup> Producendosi in questo caso «uno spropositato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di eguaglianza del voto» (sent. n. 35/2017, pt. 9.2 del *Cons. dir.*).

## 2. Le liste (in tutto o in parte) bloccate dal *Porcellum* all'*Italicum*

È chiaramente ispirata all'intento di intervenire il meno possibile e, ove indispensabile, il più delicatamente possibile nell'ambito delle scelte legislative la soluzione data alla questione dei capilista "bloccati": la loro previsione non è stata ritenuta illegittima<sup>4</sup>, nonostante produca un effetto distorsivo rispetto al voto "in uscita" e renda la Camera dei deputati un'assemblea composta, in maggioranza, da "nominati", contraddicendo lo stesso principio democratico.

Già in occasione della sentenza n. 1 del 2014, la Corte aveva ritenuto che le liste bloccate (o rigide) previste dalla l. 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. *Porcellum*) non fossero incostituzionali in sé e per sé, ma diventassero manifestamente irragionevoli se connotate da due elementi "quantitativi": l'elevata percentuale di seggi assegnati attraverso di esse e la notevole lunghezza delle stesse, essendo ammissibili solo quelle recanti un «numero di candidati ... *talmente esiguo* da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto»<sup>5</sup> [corsivo aggiunto].

Alla luce di tali due elementi, la Consulta nel 2014 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di voto attraverso liste bloccate previsto dal *Porcellum*, nella parte in cui non contemplava la possibilità di esprimere almeno un voto di preferenza. Peraltro, questo tipo di intervento additivo era dipeso anche dalla necessità di lasciare in vita una normativa elettorale immediatamente applicabile, risultando difficilmente esperibile l'opposta soluzione di drastica riduzione della lunghezza delle liste bloccate<sup>6</sup>. Ne consegue che la Corte costituzionale non ha definito il voto di preferenza come scelta costituzionalmente obbligata ove si preveda il voto di lista, ma ha ritenuto irragionevoli le liste bloccate se composte da un numero non esiguo di candidati, in quanto ciò impedisce agli elettori di conoscerli e valutarli e, quindi, di sceglierli con piena consapevolezza.

Dal canto suo, la l. n. 52/2015 ha previsto che solo i capilista siano bloccati, mentre gli altri candidati siano eletti in base al numero di preferenze ottenute. E non solo la Corte costituzionale ma anche i giudici rimettenti – in particolare il Tribunale di Torino, ma in linea di principio anche il Tribunale di Messina<sup>7</sup> – hanno ritenuto che tale meccanismo misto «non determin[ia] una lesione della libertà del voto dell'elettore»<sup>8</sup> e «non esclud[a] ...

<sup>4</sup> Alla Consulta non è stata, peraltro, sottoposta la questione della loro incostituzionalità in sé, avendo il Tribunale di Torino ritenuto che il meccanismo misto introdotto dall'*Italicum* «non esclude ... l'esistenza di un effettivo rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti» (ord. 5 luglio 2016, in G.U., 1° Serie speciale - Corte costituzionale, 27 luglio 2016, n. 30, *sub* settimo motivo di ricorso) e avendo il Tribunale di Messina rilevato «che, in linea di principio, un sistema misto – "in parte blindato ed in parte preferenziale" – potrebbe ritenersi coerente con le indicazioni di quella pronuncia» [la sentenza n. 1/2014], per cui i dubbi di costituzionalità derivavano dall'«effetto distorsivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capilista bloccati» (v. sent. n. 35/2017, pt. 11 del *Cons. dir.*).

<sup>5</sup> Sent. n. 1/2014, pt. 5.1. del *Cons. dir.*

<sup>6</sup> Cfr., *ex plurimis*, G. SCACCIA, *La legge elettorale "Italicum" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015, p. 21.

<sup>7</sup> Il Tribunale di Messina, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 35/2017, pt. 11 del *Cons. dir.*), «osserva che, in linea di principio, un sistema misto – "in parte blindato ed in parte preferenziale" – potrebbe ritenersi coerente con le indicazioni di quella pronuncia [la sentenza n. 1/2014]. Dubita, tuttavia, che il sistema così introdotto garantisca all'elettore la possibilità di esprimere un voto diretto, libero e personale, in quanto, particolarmente per gli elettori che votano per le liste di minoranza, potrebbe concretamente realizzarsi un effetto distorsivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capilista bloccati, "pur se con il correttivo della multicandidatura", in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost. (nonché degli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 51, primo comma, 56, primo e quarto comma, Cost., evocati peraltro solo nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione).

<sup>8</sup> Così la sent. n. 35/2017, al pt. 11.2. del *Cons. dir.* È stato, peraltro, rilevato come «la parte in cui la Corte affronta il problema dei capilista bloccati appa[ia] il punto in cui la motivazione risulta meno ariosa e convincente. Come ben sappiamo, in mancanza della opinione dissenziente, i punti in cui la motivazione risulta troncata o asfittica sono in genere quelli in cui il dissenso all'interno del collegio è stato più ampio»

l'esistenza di un effettivo rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti»<sup>9</sup>, a differenza dei sistemi elettorali del 2005.

Occorre domandarsi, però, se la previsione in parola «super[i] lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali»<sup>10</sup>, per quanto riguarda, in particolare, la proporzione fra gli eletti per designazione insindacabile dei partiti e quelli per scelta diretta dei cittadini. Bisogna dunque cercare di valutare, in relazione all'*Italicum* nonché ad un'eventuale nuova disciplina elettorale che ne confermi l'impianto, se la percentuale di seggi assegnabili ai capilista bloccati, ancorché inferiore al 100% di quelli complessivi, non rimanga comunque eccessivamente alta e se quindi la legge, «tra più misure appropriate, prescriva» realmente «quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento d[egli] obiettivi» che si prefigge<sup>11</sup>.

Ci sono due elementi principali di cui tenere conto: in primo luogo, la suddivisione del territorio nazionale in ben 100 piccoli (o relativamente piccoli) collegi, che fa sì che solo in quelli un po' più ampi vi sia l'effettiva possibilità di eleggere più di un candidato per lista. Nella maggior parte dei collegi, stante la limitatezza delle loro dimensioni e del numero dei deputati eletti (3 o poco più), ogni lista invierà alla Camera, in concreto, un unico deputato, che sarà, quindi, il capolista scelto dalle segreterie di partito.

Nell'ipotesi peggiore, la percentuale di capilista complessivamente eletti, se pure non dovrebbe mai coprire il 100% dei posti in palio, avrebbe come punta massima il 61,2% dei seggi, in caso di attribuzione del premio di maggioranza, od anche più, ove il premio non fosse assegnato e si producesse una notevole frammentazione del voto<sup>12</sup>.

Le proiezioni che circolano in questi mesi tra le forze politiche ipotizzano che nessuna lista sia in grado di raggiungere il 40% dei voti, ossia la soglia oltre la quale, in base all'*Italicum* come uscito dal giudizio della Consulta, viene assegnato al vincitore il premio di maggioranza. Senza tale premio, un partito che raccolga il 28-30% dei voti dovrebbe inviare a Montecitorio circa 180-190 deputati.

Tale risultato, stando ai sondaggi, è una mèta a cui potrebbero ambire oggi solo il Partito Democratico e il Movimento 5 Stelle, con la ragionevole certezza di eleggere tutti i capilista bloccati, poco meno di un centinaio per parte (vista la probabilità di alcune candidature multiple) e quasi 200 in totale.

Nello schieramento di centrodestra, Forza Italia, accreditata di circa il 12% dei consensi, potrebbe ambire a un'ottantina di deputati, per lo più selezionati tra i capilista bloccati. Alla Lega Nord, data all'incirca alle stesse percentuali, potrebbero invece essere assegnati alcuni seggi con le preferenze in più, perché il suo radicamento nel Nord dovrebbe proiettare alla Camera qualche secondo e terzo eletto per collegio. In tutto, il centrodestra potrebbe far eleggere un altro centinaio o poco più di capilista.

Poi ci sono le forze minori. È, però, presumibile che i partiti più piccoli ricorrano in modo massiccio alle candidature multiple in più collegi – limitando così, in concreto, il numero dei deputati “nominati” – spinti da due ragioni: garantire l'elezione dei propri *leader*, che

---

(così A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 9).

<sup>9</sup> Così il Trib. Torino, ord. 5 luglio 2016, cit., *sub* settimo motivo di ricorso.

<sup>10</sup> Sent. n. 1/2014, pt. 3.1. del *Cons. dir.*

<sup>11</sup> *Ibidem*. In particolare, per realizzare una corretta proporzione, occorre che il meccanismo delle preferenze sia congegnato in modo da produrre risultati quantitativamente e qualitativamente apprezzabili, e non minimali, considerati gli inconvenienti che produce sul piano delle spese elettorali e della conflittualità interna ai partiti.

<sup>12</sup> E. ROSSI, *Il sistema misto “capolista bloccato - preferenze” nell'Italicum, dopo l'eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, pp. 8-9, che evidenzia come paradossalmente, a seguito della sentenza n. 35/2017 che ha eliminato il ballottaggio e la necessaria attribuzione del premio di maggioranza, «la possibilità per l'elettore di scegliere i propri candidati mediante l'indicazione sulla scheda viene potenzialmente ridotta»; cfr. anche A. RAUTI, *I capilista bloccati: una soluzione ragionevole?*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, p. 742.

facciano altresì da volano al simbolo, e incentivare la battaglia interna alle liste tra gli altri candidati per raccogliere più preferenze e, quindi, più voti.

In definitiva, pare plausibile ipotizzare in concreto 300-350 eletti “bloccati” su 630, ossia tra il 45% e il 55% del totale<sup>13</sup>.

### 3. I profili di dubbia legittimità della disciplina dei capilista bloccati

Se pure si ritenesse tale percentuale non irragionevole, com'è in realtà avvenuto, permanerebbe tuttavia l'anomalia di «una rappresentanza parlamentare a mo' di Arlecchino», con le forze politiche maggiori i cui eletti sarebbero legittimati dalle preferenze per circa la metà e quelle minori che invece manderebbero alla Camera soltanto “nominati”<sup>14</sup>. Infatti, è stato calcolato che perfino una lista che conseguisse il 20% dei voti equamente distribuiti su tutto il territorio nazionale – e quindi non un piccolo partito – eleggerebbe con le preferenze soltanto due o tre deputati, oltre ai capilista bloccati<sup>15</sup>.

Ciò che più rileva è che tale esito costituirebbe non una semplice evenienza fattuale, ma la necessaria conseguenza di un'asimmetria nella posizione degli elettori delle diverse forze politiche, le cui preferenze avrebbero un peso tendenzialmente minore se destinate ai candidati dei partiti più piccoli (*rectius*: che conseguano meno del 20% dei voti).

Questo grave inconveniente non è stato valutato dalla Corte costituzionale come vizio della legge, costituendo a suo avviso «una conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, *di fatto, anche* dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale»<sup>16</sup> [corsivo aggiunto]. Ma a tale circostanza concreta si aggiunge, come detto, un'asimmetria nella posizione degli elettori derivante dalla disciplina legislativa, che produce una diversità, e quindi un'alterazione, del rapporto di rappresentanza, tanto fra i deputati e i cittadini (a seconda delle scelte elettorali di questi ultimi) quanto fra i candidati bloccati e quelli scelti con le preferenze<sup>17</sup>.

Inoltre, occorre riflettere sulla differente situazione in cui verrebbero a trovarsi gli elettori dello stesso partito, anche dotato di ampio consenso, chiamati ad esprimere il voto rispettivamente in un collegio con nove od otto seggi in palio ed in uno con tre o quattro: le ipotesi limite consentite dall'*Italicum*. È evidente che nei collegi più piccoli la preferenza espressa dagli elettori per uno dei candidati non capilista – anche del partito che ottenesse il premio di maggioranza – potrebbe realisticamente servire ad eleggerlo solo se il relativo capolista si presentasse anche altrove e risultasse poi eletto in altro collegio (adesso non più in base alla sua opzione, ma per sorteggio).

La legge n. 52, dunque, riunisce (e confonde) in un'unica scheda due forme di espressione del consenso molto diverse: da un lato, un voto sostanzialmente uninominale

<sup>13</sup> Cfr. T. CIRIACO, *In arrivo 350 deputati nominati. Nel Pd lista di “decani” in bilico*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 27 gennaio 2017; cfr. anche E. ROSSI, *Il sistema misto “capolista bloccato – preferenze”*, cit., pp. 8-9.

<sup>14</sup> A. RAUTI, *I capilista bloccati*, cit., p. 742.

<sup>15</sup> M. GOTOR, *Legge elettorale squilibrata a favore dei “nominati”*, in *Il Sole–24 ore*, 23 gennaio 2015.

<sup>16</sup> Sent. n. 35/2017, pt. 11.1. del *Cons. dir.* L'argomentazione è parsa ai critici «pilatessa – e forse un tantino “cinica” se riguardata dal punto di vista dei partiti minoritari –» e incapace di percepire «il pluralismo politico come indefettibile condizione di garanzia anche giuridica di corretto funzionamento della democrazia rappresentativa secondo il regime parlamentare» (così R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 4/2017, p. 21).

<sup>17</sup> Cfr., tra gli altri, A. RAUTI, *I capilista bloccati*, cit., p. 742. Inoltre, i capilista bloccati sembrano «tutt'altro che coerenti con la posizione assegnata ai partiti dall'art. 49 Cost., in quanto ... ad essere danneggiato è proprio il ruolo dei partiti minoritari, con buona pace (per essi) della piena garanzia del pluralismo politico, contemplata dalla Costituzione quanto meno sotto il profilo teleologico» (R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum*, cit., p. 20).

(pur se non maggioritario) per i capilista, dall'altro uno plurinominale per gli ulteriori candidati.

In questo quadro, l'elettore che esprima il voto di preferenza potrebbe, al più, essere consapevole di concorrere all'elezione del capolista e, solo nell'ipotesi (dipendente dall'esito generale dell'elezione) in cui la lista prescelta consegua più di un seggio nel collegio, anche di ulteriori candidati<sup>18</sup>.

Ora, anche se il sistema delle liste bloccate è stato ritenuto incostituzionale non in sé ma ove renda difficile la conoscibilità dei candidati, ha comunque poco senso – *id est*: è poco ragionevole – una conoscibilità puramente astratta ed ineffettiva, che, pur avendo indotto un consistente numero di elettori a scegliere quei candidati, non consenta poi l'elezione di questi ultimi nei collegi più piccoli (e, salvo che per le forze politiche maggiori, neppure in quelli più grandi) a meno che il capolista non risulti eletto anche altrove e, come si vedrà, la sorte decida che rappresenti un diverso collegio. Verrebbe vanificata anche l'«aspettativa» dei cittadini «relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista», in questo caso al capolista, la cui importanza è stata significativamente evidenziata dalla Corte costituzionale<sup>19</sup>.

Né si può giustificare tale meccanismo con l'argomentazione, utilizzata dal Tribunale di Torino, per cui si consentirebbe l'elezione di soggetti che «potrebbero non essere, per la loro estrazione e formazione, particolarmente adatti a contendersi i voti in campagna elettorale (ad esempio come si potrebbe ipotizzare in presenza di candidature espresse dal mondo accademico o dell'arte, prive però di esperienza politica militante)»<sup>20</sup>.

Tale giustificazione contraddice, infatti, un elemento essenziale dei sistemi elettorali democratici, ossia che tutti i candidati devono essere posti nelle stesse condizioni di partenza, minando la stessa idea di competizione elettorale democratica<sup>21</sup>.

Del resto, l'esigenza di un equilibrio ragionevole tra ordine di lista e voti di preferenza era stata sottolineata fin da subito nell'Italia del dopoguerra, come risulta dall'ordine del giorno approvato nella seduta del 15 settembre 1945 dalla Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente<sup>22</sup>.

A ciò va aggiunto l'eccessivo condizionamento dei partiti (*rectius*: dei loro vertici) sui parlamentari così scelti: è evidente che la possibilità di "nominare" tutti o ampia parte dei propri deputati determina un forte controllo dei *leader* sui rispettivi gruppi parlamentari, contro lo spirito, se non la lettera, dell'art. 67 Cost. (e, considerando che i gruppi sono la proiezione dei partiti politici, anche dell'art. 49). Inoltre, come ha ricordato lo stesso Giudice delle leggi, «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale ... non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della

---

<sup>18</sup> Cfr., *ex plurimis*, A. SAITTA, *L'Italicum alla Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2016, p. 5, che pure non ritiene illegittima, ma solo inopportuna tale disciplina.

<sup>19</sup> V. la sent. n. 1/2014, pt. 5.1. del *Cons. dir.*, che indica espressamente, come cause della possibile violazione di tale rilevante aspettativa, la «possibilità di candidature multiple e [la] facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito».

<sup>20</sup> Trib. Torino, ord. 5 luglio 2016, cit., *sub* settimo motivo di ricorso.

<sup>21</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *L'Italicum davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, in *Federalismi.it*, n. 17/2016, p. 21. Oltre tutto, esistono già alcuni parlamentari non elettivi, i senatori a vita, selezionati proprio in base alle specifiche qualità personali e professionali ed al lustro dato, attraverso di esse, alla Patria.

<sup>22</sup> «La Commissione, riconosciuto che si debba contemperare il principio del voto di lista con quella della libertà di scelta dell'elettore, ritiene che il sistema da adottare per raggiungere il risultato debba ubbidire al duplice e concorrente intento di allontanare quanto più sia possibile il sistema stesso dalle forme tipiche del collegio uninominale, e di condizionare l'efficacia degli spostamenti dell'ordine dei candidati, proposto dal gruppo dei presentatori, da attribuire ai voti preferenziali, ai casi in cui questi raggiungano una notevole consistenza». Pertanto la Commissione aveva proposto un sistema di liste semi-rigide con il «metodo della graduazione integrale»: v. G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli 1955, pp. 179-180.

rappresentatività» ed incontra «il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto»<sup>23</sup>: una (duplice) esigenza che non riguarda soltanto gli schieramenti politici, ma anche i singoli parlamentari.

A tal proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n.1/2014, ha chiarito che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche” – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.». «Simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati»<sup>24</sup>.

Pertanto, non pare sufficiente a giustificare la segnalata alterazione dei principi costituzionali il fatto, pure evidenziato dalla Consulta, che non sia «irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975), nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost.». Anche perché la stessa Corte ha sottolineato nuovamente, «peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»<sup>25</sup>. E, in assenza di regole sulle elezioni primarie o sulla disciplina interna dei partiti – e persino di un obbligo generalizzato di sottoscrizione delle liste da parte di un certo numero di elettori, che ne attesti il coinvolgimento e l'adesione alle scelte dei *leader*<sup>26</sup> –, non sembra proprio che, attualmente, i partiti adempiano adeguatamente a quel ruolo<sup>27</sup>.

#### 4. Le candidature multiple

Il secondo importante aspetto di cui ci si vuole occupare in questa sede è relativo alla facoltà, attribuita ai soli capilista, di candidarsi in più collegi per l'elezione della Camera

---

<sup>23</sup> Sent. n. 35/2017, pt. 9.2. del *Cons. dir.*

<sup>24</sup> Sent. n. 1/2014, pt. 5.1. del *Cons. dir.* Conforme l'ord. n. 79/2006.

<sup>25</sup> Sent. n. 35/2017, pt. 11.2. del *Cons. dir.*

<sup>26</sup> Sono, infatti, esentate da tale obbligo le liste presentate da tutti 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 elettorali e da quelli che siano entrati in coalizione elettorale con almeno due degli anzidetti partiti o gruppi politici ed abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo (art. 18-bis, c. 2, d.P.R. n. 361/1957, richiamato anche dall'art. 9, c. 5, d.lgs. n. 533/1993 sull'elezione del Senato); nonché, nelle sole prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della l. n. 52/2015, anche le liste presentate alla Camera dei deputati dai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in una soltanto delle Camere al 1° gennaio 2014 (art. 2, c. 36, l. n. 52/2015). Non devono raccogliere alcuna sottoscrizione nemmeno i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute le cui liste abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato (art. 18-bis, c. 2, d.P.R. n. 361/1957, applicabile anche al Senato).

<sup>27</sup> Ed infatti non pochi autori si interrogano in proposito: v., *ex plurimis*, A. SPADARO, *Intervento*, in A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino 2015, p. 74; E. ROSSI, *Il sistema misto "capolista bloccato - preferenze"*, cit., pp. 14-15.

(sino a 10) – inizialmente non prevista e poi introdotta nell' *Italicum* con un emendamento presentato dall'allora capogruppo del Nuovo Centrodestra Enrico Costa e dai deputati Dorina Bianchi e Antonio Leone – ed al conseguente meccanismo di assegnazione dei collegi ai pluricandidati risultati eletti.

Mentre al Senato, anche dopo la sentenza costituzionale n. 1/2014, è improvvidamente rimasta la libertà di candidarsi in più circoscrizioni<sup>28</sup> e – se plurieletti grazie al voto di preferenza – di optare poi per una di queste, con la pronuncia n. 35/2017 la Consulta ha accolto la questione di legittimità relativa alla norma che consentiva al capolista eletto alla Camera in più collegi di optare a sua discrezione per uno di essi. Tale assoluta libertà era, infatti, «in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore», consentendo al plurieletto non solo di poter scegliere il collegio da rappresentare, ma di godere, «indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori»<sup>29</sup>. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, «permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio», previsto dall'ultimo periodo (non censurato nelle ordinanze di rimessione) dell'art. 85 del d.P.R. 30 marzo 1057, n. 361<sup>30</sup>.

Il meccanismo del sorteggio tempera notevolmente l'arbitrio ed i giochi di potere dei capilista, ma non restituisce ai cittadini la possibilità di scegliere liberamente i propri rappresentanti e non rende concreta nemmeno l'aspettativa di vedere eletto nel proprio collegio il candidato più importante e visibile, potendo la sorte decidere diversamente.

Inoltre, sul piano processuale, i tribunali rimettenti avevano chiesto alla Corte costituzionale una sentenza additiva, che inserisse nella norma di legge un meccanismo che condizionasse l'opzione al numero di preferenze ottenute dai candidati non capilista destinati all'esclusione o che comunque considerasse tali voti di preferenza. La soluzione richiesta risultava, peraltro, di non agevole attuazione e, per di più, molteplici potevano essere i criteri alternativi, come segnalato dallo stesso Giudice delle leggi<sup>31</sup>, mentre l'adozione di sentenze additive dovrebbe limitarsi ai casi in cui l'applicazione dei principi costituzionali conduca all'inserimento nella norma legislativa di una sola disciplina "a rime obbligate".

Per questa ragione la Corte avrebbe potuto sollevare davanti a sé la questione di costituzionalità dell'art. 2, c. 11, l. n. 52/2015 – che ha sostituito il primo periodo dell'art. 19, c. 1, d.P.R. n. 361/1957, prevedendo che «a pena di nullità nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni nello stesso o in altro collegio plurinominale e un candidato può essere incluso in liste con il medesimo contrassegno, in una o più

---

<sup>28</sup> L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, pp. 739-740, evidenza peraltro come nel 2014 la Consulta avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità in via consequenziale della previsione delle pluricandidature contenuta nella l. n. 270/2005. D'altra parte, sembra difficile ipotizzare che il rinvio operato dall'art. 9, c. 5, d.lgs. n. 533/1993 sull'elezione del Senato al d.P.R. n. 361/1957 possa rendere applicabile ad esso il divieto parziale di candidature multiple disposto dall'art. 19, c. 1, del d.P.R. n. 361 specificamente per la Camera: v. *infra* nota 43.

<sup>29</sup> Sent. n. 35/2017, pt. 12.2. del *Cons. dir.*

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> «Infatti, e solo in via meramente esemplificativa, secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – il quale sarebbe eletto in luogo del capolista – abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, secondo una logica assai diversa, tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista» (sent. n. 35/2017, pt. 12.2. del *Cons. dir.*).

circoscrizioni, solo se capolista e fino ad un massimo di dieci collegi plurinominali» – dichiarando *tout court* illegittime le pluricandidature<sup>32</sup>, se non in sé (anche alla luce del divieto di normative che attribuiscono a determinate “categorie” di candidati «maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri»<sup>33</sup>), almeno in mancanza di un ragionevole criterio oggettivo che predetermini l’assegnazione dei collegi, rimettendo eventualmente al legislatore la decisione di ripristinare la previsione con le necessarie correzioni<sup>34</sup>.

In verità il meccanismo delle candidature plurime, non soltanto come disciplinato dall’*Italicum*<sup>35</sup> ma in generale, risulta poco compatibile con la logica dell’indicazione personale dell’eletto da parte dell’elettore, che pure la l. n. 52/2015 ha in parte accolto e, alla luce della sentenza costituzionale n. 1/2014, non poteva non accogliere<sup>36</sup>. Il voto espresso dal cittadino è infatti in questo caso affidato, nella sua effettività, alla decisione arbitraria e insindacabile di altri: prima del plurieletto ed ora, dopo l’intervento della Consulta, della sorte.

In ogni caso il criterio del sorteggio non risulta rispettoso della volontà degli elettori, che pure sta a cuore alla Corte costituzionale, e vanifica in tutti i collegi tranne uno la loro «aspettativa relativa ... allo stesso ordine di lista», dato che il plurieletto va a rappresentare un collegio a caso<sup>37</sup>: si tratta, pertanto, di un criterio irragionevole e distorsivo dell’uguaglianza del voto in uscita, nemmeno applicato dopo che si siano esperiti infruttuosamente altri e più idonei meccanismi<sup>38</sup>. Così, non pare affatto improprio riferire anche a tale criterio la critica formulata dalla stessa Corte alla facoltà di «opzione

---

<sup>32</sup> In tal senso anche A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, in *Forum costituzionale - Rassegna*, n. 2/2017, p. 7.

<sup>33</sup> Corte cost., sent. n. 4/2010, pt. 3.3 del *Cons. dir.*

<sup>34</sup> In tal senso cfr. A. FERRARA, *Considerazioni in ordine alle questioni di legittimità costituzionale della legge n. 52/2015 (cd. Italicum) sollevate dai Tribunali di Messina e di Torino*, in *Federalismi.it*, n. 18/2016, p. 6; E. ROSSI, *Il sistema misto “capolista bloccato – preferenze”*, cit., p. 11, nota 15; G.M. SALERNO, *L’Italicum davanti alla Corte costituzionale*, cit., pp. 21-22; L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, cit., pp. 739-740.

<sup>35</sup> Disciplina censurata, oltre che dalla sent. n. 35/2017 (pt. 12.2. del *Cons. dir.*), da svariati autori: cfr., tra gli altri, G. SCACCIA, *La legge elettorale “Italicum”*, cit., p. 22; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum*, cit., p. 5, che sintetizza: «La conseguenza è che non sono in sé illegittime né le liste bloccate di candidati, né le pluricandidature, ma, nel caso dell’Italicum, la specifica disciplina dei cento capolista bloccati».

<sup>36</sup> Non a caso, a livello comparato si constata la tendenza a vietare le candidature multiple: così avviene, ad esempio, in Austria, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Danimarca, Spagna e, dal 2007, Inghilterra; mentre negli Stati Uniti i candidati devono avere la residenza nel collegio elettorale (cfr. L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, cit., p. 738-739).

<sup>37</sup> A ciò si aggiunge il fenomeno di “slittamento” o “traslazione” dei seggi, che potrebbe impedire che tanto il candidato capolista, quanto il più votato risultino in concreto assegnatari dell’eventuale seggio conquistato dalla loro lista. La norma che lo consente (l’ultima parte dell’art. 83, c. 1, n. 8 del d.P.R. n. 361/1957) non è stata dichiarata illegittima perché configura tale meccanismo come *extrema ratio*, dopo l’esperimento di altre soluzioni. Se l’art. 56 Cost. garantisce una «rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale», non garantisce però «la rappresentanza dei territori in sé considerati» (specie con riguardo alla Camera, che resta sede della rappresentanza politica nazionale) e va bilanciato col portato degli artt. 67 e 48 Cost.: così l’*Italicum* può imporre l’attribuzione dei seggi sulla base dei risultati elettorali nazionali, pur cercando di tener conto del consenso conseguito da ogni lista nelle singole circoscrizioni. Per la Corte costituzionale, poi, gli slittamenti non ledono il principio del voto diretto (art. 56, comma primo, Cost.), il quale richiede soltanto che i deputati siano scelti attraverso un’elezione di primo grado e non si riflette sulla distribuzione territoriale degli eletti. La Consulta non nega che possa esserci un’incidenza sulla conoscibilità, da parte dell’elettore, dell’effetto del suo voto riguardo all’individuazione territoriale dei seggi guadagnati da una lista, ma sembra considerare il problema come una questione non giuridicamente, ma «politicamente rilevante» (come dice in un altro punto della sentenza), mentre è chiaro che la conoscibilità dei candidati è strettamente funzionale alla capacità dell’elettore di elegerli (cfr. sent. n. 35/2017, pt. 10.2 del *Cons. dir.*, nonché A. RAUTI, *L’Italicum fra “liturgia” elettorale e prove di bipartitismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 16; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos*, n. 2/2017, pp. 51-52).

arbitraria» del capolista, perché «affida irragionevolmente alla decisione» altrui «il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost. Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione»<sup>39</sup>.

D'altra parte, lo stesso Giudice delle leggi è consapevole dell'incongruenza di tale soluzione, segnalando che «appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra *più adeguata* regola, *rispettosa della volontà degli elettori*»<sup>40</sup> [corsivi aggiunti]. Pertanto il *self-restraint* della Consulta, teso a realizzare in materia elettorale solo circoscritte correzioni ablativo e non forme di sostituzione del legislatore, pare in questo caso eccessivo e controproducente: la caducazione *in toto* della previsione delle candidature multiple – previa autorimessione della relativa questione –, oltre a rappresentare una correzione di quel tipo, non avrebbe modificato sostanzialmente il sistema elettorale voluto dal legislatore.

Maggiormente problematica sarebbe invece risultata, come detto, l'introduzione, in via additiva, di un collegamento indiretto alle scelte dell'elettorato (ad esempio, assegnando al plurieletto il seggio nel collegio in cui la sua lista avesse ottenuto la percentuale più alta di suffragi<sup>41</sup>), data la pluralità di alternative possibili (come l'attribuzione del collegio in cui il candidato più votato con le preferenze avesse conseguito il risultato percentualmente peggiore rispetto a quelli degli altri collegi).

In generale, poi, l'ammissibilità delle candidature multiple contrasta con l'idea (della necessità) di un legame peculiare tra il candidato e il collegio, richiesto dal carattere anche territoriale della rappresentanza politica<sup>42</sup>.

In più, i parlamentari eletti in questo modo tendono facilmente, di fatto anche se non di diritto, a considerarsi meno responsabili nei confronti degli elettori del loro collegio e ben più nei confronti dei *leader* del proprio partito.

Nondimeno oggi, come detto, oltre ai capilista alla Camera (nel limite di 10 collegi), può presentarsi in più circoscrizioni (anche tutte, salvo che in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) ogni candidato al Senato, che, in caso di elezione in più ambiti – sulla base, peraltro, dei voti di preferenza ottenuti –, può discrezionalmente optare per uno di essi.

Si prospetta dunque l'esigenza – sul piano dell'opportunità, se non anche, alla luce di quanto rilevato in precedenza, della legittimità costituzionale – di armonizzare in senso restrittivo la disciplina oggi vigente per le due Camere<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> In tal senso cfr. anche A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio*, cit., p. 7; G. TARLI BARBIERI, *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 105.

<sup>39</sup> Sent. n. 35/2017, pt. 12.2. del *Cons. dir.*

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> A favore di tale specifica soluzione, cfr., tra gli altri, G. SCACCIA, *La legge elettorale "Italicum"*, cit., p. 22; A. RAUTI, *I capilista bloccati*, cit., p. 745.

<sup>42</sup> Cfr., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio*, cit., p. 7; E. ROSSI, *Il sistema misto "capolista bloccato – preferenze"*, cit., p. 10.

<sup>43</sup> Infatti, sembra difficile ipotizzare che il rinvio operato dall'art. 9, c. 5, d.lgs. n. 533/1993 sull'elezione del Senato al d.P.R. n. 361/1957 (in particolare, dove si prevede che le liste dei candidati e la relativa documentazione siano presentate per ciascuna Regione presso la cancelleria della corte d'appello o del tribunale sede dell'ufficio elettorale regionale, «con l'osservanza delle norme di cui agli articoli 18-bis, 19, 20 e 21» del d.P.R. 361/1957) possa rendere applicabile a tale ramo del Parlamento il limite ora disposto dall'art. 19, c. 1, del d.P.R. n. 361 (come modificato dall'*Italicum*) specificamente per le candidature presentate alla Camera: ««A pena di nullità dell'elezione nessun candidato può essere incluso in liste con diversi contrassegni nello stesso o in altro collegio plurinominale e un candidato può essere incluso in liste con il medesimo contrassegno, in una o più circoscrizioni, solo se capolista e fino ad un massimo di dieci collegi plurinominali». Segnala, peraltro, la necessità di un approfondimento sul punto il dossier dei SERVIZI STUDI di Senato della Repubblica e Camera dei deputati, *Il sistema di elezione del Parlamento nazionale*, dicembre 2016, p. 22, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

## 5. La perdurante volontà di gran parte delle forze politiche di mantenere le liste bloccate

Dopo il fallimento dell'iniziativa referendaria, annunciata nella Gazzetta Ufficiale n. 164 del 17 luglio 2015, volta ad abrogare le disposizioni sui capilista bloccati e le candidature plurime – che aveva raccolto 420.000 firme per ciascuno dei due quesiti – non appare particolarmente probabile che il legislatore elimini tali previsioni, optando per un sistema interamente basato sul voto di preferenza e/o sui collegi uninominali. Le liste bloccate sono, infatti, apprezzate da gran parte degli attuali partiti politici e dai loro *leader*, che, già investiti del potere di decidere la composizione delle liste, ottengono la garanzia dell'elezione di parlamentari a loro graditi e fedeli<sup>44</sup>.

Così, tra le proposte di legge in materia elettorale presentate dopo la sentenza n. 35/2017 – che prevedono differenti soluzioni, da applicare quasi sempre ad entrambe le Camere<sup>45</sup> – soltanto qualcuna elimina le liste bloccate e le candidature plurime: ad esempio, quella presentata il 31 gennaio 2017 dal Movimento 5 Stelle (relativa al solo Senato)<sup>46</sup>.

Recentemente, la Commissione Affari costituzionali della Camera, in sede referente, ha adottato un testo base di riforma elettorale<sup>47</sup>, sul quale (*rectius*: sulle modifiche al quale) hanno inizialmente trovato un'intesa le quattro principali forze politiche rappresentate in Parlamento: il Partito Democratico, il Movimento 5 Stelle, Forza Italia e la Lega Nord. Così, a partire dal 6 giugno 2017, l'assemblea di Montecitorio ha avviato la discussione sulle linee generali del provvedimento e, successivamente, sui suoi articoli. Tuttavia, dopo che nella seduta dell'8 giugno sono stati approvati, con votazione segreta, due identici emendamenti<sup>48</sup> volti a superare la disciplina speciale per il Trentino-Alto Adige prevista nel testo base, l'accordo politico è sembrato venire meno, per cui è stato deliberato il rinvio del provvedimento in Commissione (dove ancora si trova al momento in cui si chiudono queste note).

Il sistema elettorale previsto dal testo base è di tipo proporzionale, attraverso il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti: in entrambe le Camere i seggi sono assegnati, nell'ambito di circoscrizioni plurinominali (28 alla Camera e 20 al Senato, corrispondenti

---

<sup>44</sup> Pertanto, oltre che intervenire sui meccanismi elettorali, occorre promuovere anche un'effettiva partecipazione e democrazia interna ai partiti. Al riguardo v., *ex plurimis*, S. GAMBINO, *Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano 2005, pp. 481 ss.; A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009, pp. 231 ss.

<sup>45</sup> Alcune proposte mantengono l'impianto dell'*Italicum* senza, o con, ballottaggio (ad esempio A.C. 4183, primo firmatario l'on. Lauricella e A.C. 4363, primo firmatario l'on. Fragomeli); altre introducono un sistema in prevalenza maggioritario uninominale, sul modello del c.d. *Mattarellum* (ad esempio A.C. 4088, primo firmatario l'on. Speranza) o un sistema perfettamente misto (come il c.d. *Rosatellum*, cioè la proposta avanzata il 17 maggio 2017 alla Commissione Affari costituzionali della Camera dal capogruppo del Partito Democratico, Ettore Rosato, che, attraverso un duplice voto, assegna metà dei seggi con formula uninominale maggioritaria e l'altra metà con riparto proporzionale in piccoli collegi plurinominali, cui accedono le liste che conseguono sul piano nazionale almeno il 5% dei voti validi); altre ancora optano per un sistema proporzionale. Per una disamina delle principali proposte v. M. NARDINI, *Il difficile percorso della riforma elettorale: le proposte in campo e il sistema tedesco*, in *Federalismi.it*, n. 12/2017; riguardo ai progetti di legge depositati presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, v. anche Camera dei deputati, SERVIZIO STUDI, *Le proposte di legge di modifica del sistema elettorale*, Dossier n. 530, 14 marzo 2017, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>46</sup> A.C. 4262 "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale del 25 gennaio 2017, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi plurinominali" (primo firmatario l'on. Toninelli), che consente il voto di preferenza e vieta le candidature multiple.

alle Regioni) e di collegi uninominali (rispettivamente 225 e 112), ai candidati presentati dalle forze politiche che ottengano almeno il 5% dei voti su scala nazionale (nonché da quelle che conseguano, al Senato, almeno il 20% dei voti su scala regionale).

L'elettore, tuttavia, deve esprimere un'unica scelta, che vale tanto per il candidato presentato in un collegio uninominale quanto per la lista bloccata presentata nella circoscrizione plurinominale. Nei limiti dei seggi spettanti a ciascuna lista in base al risultato nazionale sono proclamati eletti, per ogni circoscrizione, dapprima i candidati che sono risultati più votati nei collegi uninominali della stessa, secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali, successivamente i candidati della lista circoscrizionale, secondo l'ordine numerico nella lista medesima, e infine i restanti candidati nei collegi uninominali, secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali.

Tale meccanismo, applicato in entrambe le Camere, produrrebbe un Parlamento interamente formato da "nominati"<sup>49</sup>, come sulla base del *Porcellum*, concretizzando nuovamente «la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, [il] che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»<sup>50</sup>.

Non potrebbe infatti considerarsi una indicazione autonoma e personalizzata quella compiuta dagli elettori riguardo ai candidati nei collegi uninominali, trattandosi al contrario di una scelta indissolubilmente congiunta con quella a favore della lista circoscrizionale bloccata. Anzi, pare improprio cercare di distinguerle, dato che il voto va espresso con un solo segno sulla scheda elettorale, dove ad ogni contrassegno di partito devono corrispondere il nome del candidato nel collegio uninominale e i nominativi dei candidati della lista nella circoscrizione plurinominale: se il voto è apposto sul nome del candidato nel collegio uninominale, vale anche per la lista corrispondente, mentre, se apposto sulla lista, vale anche per chi si presenta nella quota uninominale<sup>51</sup>. Questi, dunque, rappresenta semplicemente un "capolista" a cui viene data particolare visibilità, ma la cui elezione dipende dal risultato nazionale del partito che lo presenta – che deve conseguire almeno il 5% dei voti validi e deve conquistare un numero complessivo di seggi al cui interno possa rientrare anche quello del candidato in questione – e non esclude l'eventuale elezione anche dei perdenti nel medesimo collegio uninominale (in ultima battuta, dopo i candidati delle liste circoscrizionali).

Quanto, poi, alle candidature multiple, nel testo base in esame ne viene previsto il divieto, fatta salva soltanto la facoltà di presentarsi contemporaneamente in un collegio uninominale e in una circoscrizione. In questo caso, il deputato che risulti eletto in entrambi tali ambiti «si intende eletto nel collegio uninominale», così da evitare, a tale riguardo, qualunque problema di costituzionalità (art. 85 d.P.R. n. 361/1957, come modificato dall'art. 24 del testo base in discussione).

Nel complesso pare, quindi, alquanto incongrua l'affermazione del relatore di maggioranza, Emanuele Fiano, secondo cui «l'aspetto più importante di questa riforma ... è la restituzione agli elettori del diritto di scegliere i propri rappresentanti. Si è sanata quella ferita grave alla libertà del voto, perché non ci sono più nominati nel senso gergale che viene oggi diffuso»<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Partendo dalle numerose proposte di legge presentate (A.C. 2352 e abb.), il cui esame era stato avviato nella seduta della Commissione del 9 febbraio 2017.

<sup>48</sup> Emendamenti 1.512 Fraccaro e 1.535 Biancofiore.

<sup>49</sup> Nello stesso senso A. CELOTTO, *Poco tedesco, poco rappresentativo, forse incostituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2017, p. 2.

<sup>50</sup> Sent. n. 1/2014, pt. 5.1. del *Cons. dir.*

<sup>51</sup> Il voto è valido anche se l'elettore traccia due segni, uno sulla lista ed un altro sul candidato nel collegio uninominale (art. 1, c. 17, del testo unificato).

La semplice presenza di candidati singoli (nei collegi uninominali) e di liste corte circoscrizionali (da 2 a 6 nominativi) non sembra sufficiente a «ten[ere] al centro i diritti del cittadino elettore», restituendogli la libertà di scegliere personalmente i propri rappresentanti<sup>53</sup>.

Senza voti separati (e disgiunti) per i due tipi di candidature e senza un incremento dei seggi attribuiti nei collegi uninominali dal 36% attualmente previsto almeno al 50% (o, preferibilmente, al 75%) – oppure, in alternativa, il voto di preferenza per i candidati di lista – il sistema ipotizzato nel testo base risulta, oltre che lontano dal modello tedesco, poco rappresentativo e probabilmente incostituzionale<sup>54</sup>.

E, se approvato, sarebbe certamente foriero di nuovi ricorsi giurisdizionali che, per l'ennesima volta, chiamerebbero in causa la Corte costituzionale, in una spirale senza fine.

\*\* Professore di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo – [silvio.troilo@unibg.it](mailto:silvio.troilo@unibg.it)

---

<sup>52</sup> Ciò deriverebbe dal fatto che «i collegi uninominali sono veri ... e chi vince nel collegio è, nella stragrandissima maggioranza dei casi prevedibili, eletto, ovviamente se la sua lista ha superato lo sbarramento nazionale del 5 per cento; e solo dopo si passa alle liste di partito, liste corte, con i nomi dei candidati indicati sulla scheda a disposizione degli elettori nella massima trasparenza» (*Atti parl.*, Cam. Dep., XVII Leg., *Discussioni*, seduta di martedì 6 giugno 2017, n. 809, *Resoc. stenogr.*, p. 4).

<sup>53</sup> *Contra* S. CECCANTI, *Legge elettorale: apprezzare la riduzione del danno*, in *Federalismi.it*, n. 12/2017, p. 5, per il quale «la Corte costituzionale ha consentito al legislatore un'ampia scelta tra le preferenze, le liste bloccate corte e i collegi uninominali. ... Non si vede perché il secondo e il terzo strumento, che consentono una conoscibilità dei candidati anche sulla scheda elettorale, e che sono quelli classici delle grandi democrazie europee, debbano essere demonizzati con la "fake" dei nominati. Sta anzi qui, soprattutto, la riduzione del danno delle nuove leggi [quelle di cui al testo base in esame] che ci evitano sia la corsa alle preferenze per tutti i posti diversi dal capolista in 100 circoscrizioni della Camera sia, ancor più, quella di tutti i candidati al Senato addirittura a livello regionale».

<sup>54</sup> Nello stesso senso A. CELOTTO, *Poco tedesco*, cit., p. 2.