



**Matteo Cosulich\***

**“*Much Ado About Nothing*”, ovvero dell’inutile  
compressione dell’eguaglianza del voto  
nella vigente legislazione elettorale parlamentare\*\***

1.

L’invito a riflettere sul sistema elettorale in senso stretto risulta oggi particolarmente gradito, in quanto sul “meccanismo di trasformazione dei voti in seggi”<sup>1</sup> paiono incentrarsi i più significativi profili problematici, anche in termini di legittimità costituzionale, della vigente legislazione elettorale parlamentare. Più specificamente, come già si è avuto modo di osservare all’indomani dell’entrata in vigore della legge 3 novembre 2017, n. 165<sup>2</sup>, quest’ultima risulta particolarmente irrispettosa del principio di eguaglianza del voto, nelle sue molteplici declinazioni. Si tratta di una caratteristica che tuttora connota la legislazione elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in quanto non è stata in alcun modo attenuata dalla novella apportata dalla legge 27 maggio 2019, n. 51 al fine di renderla immediatamente applicabile nell’eventualità (probabile allora, ormai realizzata) di una riduzione del numero dei parlamentari, successivamente disposta dalla legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1.

In questa sede, ci si propone dunque di osservare dall’angolo visuale del principio di eguaglianza – “punto di vista privilegiato” nell’analisi dei sistemi elettorali<sup>3</sup> – la vigente legislazione elettorale parlamentare, vale a dire il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 “Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati” e il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 “Testo

---

\* Professore associato confermato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Trento.

\*\* Intervento in occasione del Convegno “La legge elettorale in senso stretto quali prospettive in Italia” del 28 aprile 2021 organizzato dalla Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* e dalla Fondazione “Paolo Galizia – Storia e Libertà”

<sup>1</sup> F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell’art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2001, 28, secondo la ricostruzione proposta dall’A. fin dall’inizio degli anni Ottanta del secolo scorso (F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, 85-86).

<sup>2</sup> M. COSULICH, *Il tramonto dell’eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Critica del Diritto*, 2, 2017, 30.

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, 32. A sua volta, l’eguaglianza del voto si pone quale “principio fondamentale del sistema costituzionale” (A. CERRI, *Il diritto elettorale e la sua storia nel Trentino-Alto Adige con riferimento alla tutela delle minoranze*, in *le Regioni*, 1997, 327).

unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica", come modificati e integrati sino ad oggi (d'ora in poi, rispettivamente t.u. Camera e t.u. Senato). Il che richiede di avventurarsi nel garbuglio delle *technicalities* elettorali, tanto più apparentemente inestricabile quanto più ci si spinge al suo interno, sino ad addentrarsi nel sistema elettorale in senso stretto, dove ogni dettaglio può assumere una rilevanza decisiva con riferimento al funzionamento complessivo della legislazione elettorale<sup>4</sup> (par. 2). Ma proprio la riconduzione dei minuti dettagli del sistema elettorale in senso stretto ai principi costituzionali in genere e a quello d'eguaglianza in ispecie consentirà di sgrovigliare l'accennato garbuglio, disvelandone le caratteristiche. Si potrà così osservare nitidamente la vigente legislazione elettorale, consentendone una visione che peraltro – può anticiparsi – non risulterà particolarmente piacevole in termini di legittimità costituzionale, alla luce delle varie possibili declinazioni del principio di eguaglianza del voto (parr. 3, 4, 5). Alla sgradevole sensazione così procurata al lettore si cercherà di porre rimedio suggerendo, conclusivamente e conformemente al tema del presente Seminario, alcune possibili prospettive di riforma dei sistemi elettorali in senso stretto delle Camere del Parlamento, anche al fine di renderli più rispettosi dei principi costituzionali, massime di quello di eguaglianza (par. 6).

## 2.

Sia il sistema elettorale della Camera dei deputati sia quello, assai simile, del Senato della Repubblica possono essere qualificati come "misti"<sup>5</sup>, in quanto i rispettivi seggi sono assegnati in parte con una formula maggioritaria e in parte con una formula proporzionale. Più specificamente, fatti salvi i parlamentari spettanti alla circoscrizione Estero (otto deputati *ex art.* 56, co. 2 Cost. e quattro senatori *ex art.* 57, co. 2 Cost.), i tre ottavi dei seggi sono assegnati in collegi uninominali in ciascuno dei quali "risulta eletto il candidato che ha riportato il maggior numero di voti validi" (art. 1, co. 2 t.u. Senato; analogamente art. 1, co. 2 e art. 77, co. 1, lett. *b* t.u. Camera), secondo i dettami del *plurality system* britannico. I restanti cinque ottavi dei seggi vengono ripartiti (a livello nazionale alla Camera, regionale al Senato) col metodo del quoziente tra le liste o le coalizioni di liste che superano le clausole di sbarramento previste dalla vigente legislazione elettorale (art. 83, co. 1, lett. *e* e lett. *f* t.u. Camera; art. 17, co. 1, lett. *b* t.u. Senato); liste presentate in piccoli collegi plurinominali (nei quali si assegnano "di norma" da tre a otto seggi alla Camera, da due a otto al Senato), individuati nell'ambito delle circoscrizioni (regionali o infraregionali alla Camera; necessariamente regionali al Senato, *ex art.* 57, co. 1 Cost.) attraverso l'aggregazione di collegi uninominali contigui (art. 1, co. 3 t.u. Camera; art. 1, co. 2-*bis* t.u. Senato)<sup>6</sup>.

Tra la lista (o la coalizione di liste) presentata nel collegio plurinomiale e i candidati concorrenti nei collegi uninominali inclusi in quest'ultimo è stato introdotto un legame inscindibile: ciascuna lista o coalizione di liste deve presentare, "a pena di inammissibilità", una candidatura in ogni collegio

<sup>4</sup> Si veda R. BALDUZZI, *Art. 34 legge n. 81/1993*, in *Commentario della Costituzione*, 1996, 1090.

<sup>5</sup> A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, il Mulino, 2005, 9. Con riferimento ai sistemi misti con voto "unico" e "fuso in senso stretto" si veda L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 408.

<sup>6</sup> Rispetto alle modalità di assegnazione dei seggi ora descritte nel testo, fanno eccezione la Valle d'Aosta/ *Vallée d'Aoste* e il Trentino-Alto Adige/ *Südtirol*: l'unico seggio, sia alla Camera sia al Senato, spettante alla prima viene infatti assegnato in un collegio uninominale coincidente con la Regione utilizzando il *plurality system* (artt. 92-93 t.u. Camera; art. 1, co. 2 t.u. Senato); quanto al secondo, tutti i sei senatori ad esso spettanti sono eletti in altrettanti collegi uninominali a maggioranza relativa (art. 1, co. 2 t.u. Senato), mentre per la Camera il numero di collegi uninominali ivi costituiti corrisponde alla metà dei deputati assegnati alla circoscrizione coincidente con la Regione stessa, "con arrotondamento all'unità pari superiore" (art. 1, co. 2 t.u. Camera).

uninomiale (art. 18-*bis*, co. 2-*bis*, secondo periodo t.u. Camera, cui rinvia l'art. 9, co. 2 t.u. Senato), mentre non è contemplata la possibilità di presentare direttamente candidati soltanto nei collegi uninominali. Altrimenti detto: non vi può essere una lista o coalizione che non abbia un proprio candidato in ogni collegio uninominale, come pure non vi può essere un candidato in un collegio uninominale che non sia collegato a una lista o coalizione. Le previsioni ora richiamate paiono volte a consentire esclusivamente una peculiare modalità di votazione: su una sola scheda, l'elettore, con un unico voto, sceglie sia la lista nel collegio plurinomiale, sia il candidato nel collegio uninominale che essa ha presentato (art. 58, co. 2, secondo periodo t.u. Camera; art. 14, co. 2, secondo periodo t.u. Senato). Può dunque ragionarsi di “voto congiunto obbligatorio”<sup>7</sup> nell'ambito di una scelta categorica attribuita all'elettore.

Non è dunque ammesso il voto disgiunto: se l'elettore vota per una lista nel collegio plurinomiale e per un candidato nel collegio uninominale, non collegato alla prima, il voto è nullo (art. 59-*bis*, co. 3 t.u. Camera, cui rinvia l'art. 14, co. 3 t.u. Senato). Se l'elettore sceglie soltanto una lista, il suo voto si trasferisce automaticamente al corrispondente candidato uninominale (art. 58, co. 2, secondo periodo t.u. Camera; art. 14, co. 1, secondo periodo t.u. Senato); viceversa se l'elettore indica soltanto il candidato uninominale, il voto si trasferisce alla lista che l'ha presentato (art. 58, co. 3, primo periodo t.u. Camera; art. 14, co. 2, primo periodo t.u. Senato). Qualora il voto sia espresso esclusivamente a favore di un candidato uninominale, presentato da più liste (vale a dire, da una coalizione di liste), la legge n. 165 si cava d'impaccio ricorrendo all'insolito istituto del trasferimento *pro quota* del voto a tali liste: i voti a favore di un candidato uninominale collegato a più liste coalizzate “sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale” (art. 58, co. 3, secondo periodo t.u. Camera; art. 14, co. 2, secondo periodo t.u. Senato); questi ultimi voti sono evidentemente espressi da altri elettori, con buona pace per il carattere personale dell'unico voto che l'elettore ha voluto esprimere, quello nel collegio uninominale.

Il carattere marcatamente categorico della scelta rimessa all'elettore trova conferma nella mancata previsione del voto di preferenza: le liste per la Camera e per il Senato sono bloccate e vengono redatte, “a pena d'inammissibilità”, secondo un “ordine alternato di genere” tra candidate e candidati (art. 18-*bis*, co. 3, ultimo periodo t.u. Camera, cui rinvia l'art. 9, co. 2 t.u. Senato). In tal modo la mancata previsione del voto di preferenza e dunque l'impossibile introduzione dell'istituto della doppia preferenza di genere non impedisce di “promuovere (...) le pari opportunità tra donne e uomini” nell'accesso alle “cariche elettive” (art. 51, co. 1, secondo periodo Cost.); obiettivo perseguito dalla vigente legislazione elettorale parlamentare anche attraverso la fissazione di un tetto massimo per genere del 60% a livello nazionale per le candidature uninominali e per le posizioni di capolista delle liste presentate nei collegi plurinominali (art. 18-*bis*, co. 3.1 t.u. Camera, cui rinvia l'art. 9, co. 2 t.u. Senato).

### 3.

La riconduzione del sistema elettorale della Camera dei deputati e di quello del Senato della Repubblica alla famiglia dei sistemi elettorali misti può essere ulteriormente precisata alla luce della constatazione che nell'uno e nell'altro la maggior parte dei seggi è assegnata con il metodo del quoziente, vale a dire con una formula proporzionale, mentre la restante parte viene attribuita in collegi uninominali a maggioranza relativa. Possono quindi essere definiti in termini di sistemi proporzionali

<sup>7</sup> Così F. BESOSTRI, *Intervento*, in questo *Webinar*.

a correzione maggioritaria. Proprio su quest'ultima, corrispondente alla quota minoritaria di seggi assegnati in altrettanti collegi uninominali, occorre concentrare la nostra attenzione alla luce di una giurisprudenza costituzionale che negli ultimi anni non ha mancato di sottoporre la legislazione elettorale parlamentare a uno scrutinio di ragionevolezza, di per sé riconducibile al principio di eguaglianza (del voto)<sup>8</sup>. All'esito dello scrutinio in discorso sono stati notoriamente dichiarati costituzionalmente illegittimi quegli istituti della legislazione elettorale che, al fine di conseguire "un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del Governo del paese", sacrificano "valori costituzionalmente protetti" mediante "una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica" (sent. n. 1 del 2017, punto 3. *in diritto*; *adde* sent. n. 35 del 2017, punto 9.2. *in diritto*). Istituti di tal fatta, privilegiando eccessivamente l'obiettivo della governabilità<sup>9</sup>, appaiono infatti immemori del suo carattere assiologicamente subordinato rispetto al principio di rappresentatività democratica<sup>10</sup>, e risultano dunque costituzionalmente illegittimi, in quanto irragionevoli.

Ora, se l'eccessiva compressione dell'eguaglianza del voto al fine di favorire la governabilità è risultata costituzionalmente illegittima, *a fortiori* risulterà tale detta compressione laddove non sia finalizzata all'obiettivo della "stabilità del Governo del paese". Proprio questo sembra essere il caso della vigente legislazione elettorale parlamentare che attribuisce un elevatissimo numero di piccolissimi premi (così possono essere letti i seggi singolarmente assegnati in ciascun collegio uninominale) alle liste o alle coalizioni che localmente risultano detentrici della maggioranza relativa dei voti. Ma detti premi risultano assolutamente casuali rispetto all'obiettivo della governabilità: possono favorirla, se attribuiti alle forze vincenti a livello nazionale, ma anche sfavorirla, se assegnati a forze politiche maggioritarie nel collegio uninominale, ma sconfitte a livello nazionale. Sembra così riproposi, *mutatis mutandis*, la disciplina introdotta dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 per l'elezione del Senato, che attribuiva alle liste o alle coalizioni vincenti nelle singole Regioni "premietti" che ben potevano rivelarsi inutili (*rectius* controproducenti) ai fini della governabilità, qualora fossero attribuiti alle forze politiche sconfitte a livello nazionale e dunque minoritarie in Senato<sup>11</sup>. Tanto è vero che la Corte costituzionale ha reputato tale disciplina massimamente irragionevole (e dunque costituzionalmente illegittima), in quanto non soltanto caratterizzata dagli stessi profili d'illegittimità che viziavano la disciplina del premio nazionale previsto per la Camera, ma caratterizzata anche da "inidoneità (...) al raggiungimento dell'obiettivo perseguito" (sent. n. 1 del 2014, punto 4. *in diritto*).

Con riferimento alla vigente legislazione elettorale, lo scenario ora prospettato non sembra costituire soltanto un'ipotesi di scuola. Se si prendono in considerazione i risultati elettorali del 4 marzo 2018, può constatarsi come alcuni seggi uninominali siano stati attribuiti a forze politiche che non sono risultate vincenti a livello nazionale, non contribuendo dunque alla governabilità del paese. È ben vero che nell'attuale XVIII legislatura il susseguirsi di tre differenti maggioranze parlamentari, rispettivamente corrispondenti ai governi Conte I, Conte II e Draghi, rende disagevole identificare forze politiche stabilmente all'opposizione. Tuttavia, se anche volessimo restringere l'analisi alle forze politiche che non hanno mai fatto parte della maggioranza parlamentare nell'attuale legislatura,

<sup>8</sup> In tal senso si veda già L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, 313.

<sup>9</sup> Vedi criticamente C. AMIRANTE, *Un rimedio peggiore del male: la "doppia" riforma elettorale e costituzionale*, in ID. (a cura di), *Tra riforma costituzionale e italicum*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 19.

<sup>10</sup> Si delinea così "la preponderanza, se non la *primazia*, della rappresentatività sulla governabilità" (A. GRATTERI, *La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 89; corsivo dell'A.).

<sup>11</sup> Come si ebbe occasione di osservare a suo tempo: R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 5193-5198.

sarebbe comunque possibile individuare seggi uninominali attribuiti loro, senza favorire in alcun modo la pur mutevole governabilità, nella temperie politica degli ultimi anni: ad esempio, alla Camera dei deputati, Fratelli d'Italia ha così ottenuto il seggio corrispondente al collegio uninominale di Latina, a quello di Piacenza e a quello di Vibo Valentia<sup>12</sup>, peraltro grazie ai voti dell'intera coalizione di centrodestra, sfarinatasi all'indomani delle elezioni.

#### 4.

Anche se la valutazione di conformità della vigente legislazione elettorale parlamentare al principio costituzionale di eguaglianza del voto venisse effettuata secondo i meno stringenti canoni della più risalente giurisprudenza costituzionale, detta legislazione risulterebbe egualmente viziata, ad avviso di chi qui scrive. In particolare, detti canoni escludevano comunque forme di voto multiplo o di voto plurimo<sup>13</sup> (Corte cost., sent. n. 43 del 1961, punto 2. *in diritto*). Com'è noto, quest'ultimo è rinvenibile nelle discipline che “attribuiscono all'elettore più voti in relazione alla sua situazione familiare o culturale”<sup>14</sup>. Ora, formalmente le vigenti leggi elettorali di Camera e Senato si guardano bene dal prevedere il voto plurimo: “ogni elettore dispone di un voto” statuisce l'art. 4, co. 2 t.u. Camera, cui rinvia l'art. 27 t.u. Senato. Tuttavia se si esamina con attenzione la disciplina legislativa, il mancato ricorso al voto plurimo non sembra poi così certo. Al riguardo può infatti reputarsi che il voto plurimo sia riscontrabile, secondo la lettura tradizionale, quando alcuni elettori dispongono di due voti e altri di un voto solo; a ben vedere, però, alla medesima nozione di voto plurimo potrebbero ricondursi anche quelle discipline elettorali ai sensi delle quali alcuni voti vengono conteggiati due volte e altri una volta soltanto.

Ma proprio in tal senso dispone la vigente legislazione elettorale parlamentare, laddove non prevede né il voto disgiunto né lo scorporo<sup>15</sup>: da un lato l'elettore non può disgiungere il suo voto, vale a dire non può scegliere un candidato non collegato alla lista prescelta<sup>16</sup>; dall'altro i voti utilizzati per l'elezione uninominale non vengono scorporati ai fini del calcolo della cifra elettorale di collegio plurinominale di ogni lista che ha presentato i candidati nei collegi uninominali inclusi nel collegio plurinominale (art. 77, co. 1, lett. *c* e lett. *d* t.u. Camera; art. 16, co. 1, lett. *c* e lett. *d* t.u. Senato). Detta cifra viene quindi utilizzata come addendo nelle addizioni le cui somme determinano la cifra elettorale circoscrizionale (art. 77, co. 1, lett. *f* t.u. Camera) o regionale (art. 16, co. 1, lett. *f* t.u. Senato) e la cifra elettorale nazionale di ogni lista (art. 83, co. 1, lett. *a* t.u. Camera; art. 16-*bis*, co. 1, lett. *a* t.u. Senato); ogni lista che supera la clausola di sbarramento partecipa alla ripartizione proporzionale dei seggi, rispettivamente sulla base della sua cifra elettorale regionale (art. 17, co. 1, lett. *a* t.u. Senato) e della sua cifra elettorale nazionale (art. 83, co. 1, lett. *f* t.u. Camera). Di conseguenza, i voti dei candidati eletti nei collegi uninominali col *plurality system* vengono nuovamente impiegati per la ripartizione proporzionale degli altri seggi attribuiti con il metodo del quoziente. Tali voti vengono quindi utilizzati due volte: per l'elezione maggioritaria e per quella proporzionale<sup>17</sup>; i voti dei candidati sconfitti nei

<sup>12</sup> Si vedano i risultati elettorali al sito *internet* [www.elezionistorico.interno.gov.it](http://www.elezionistorico.interno.gov.it).

<sup>13</sup> Vedi G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale contemporaneo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 120-121.

<sup>14</sup> U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954, 144.

<sup>15</sup> Sul quale si veda G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, X, 2017, 905.

<sup>16</sup> Vedi *supra* par. 2.

<sup>17</sup> Così A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2017, 10, al sito *internet* [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

collegi uninominali vengono invece utilizzati soltanto una volta, per l'elezione proporzionale. Il che appare assai poco rispettoso del principio di eguaglianza del voto.

Nella stessa direzione, la vigente legislazione elettorale del Senato si spinge fino a disciplinare modalità di assegnazione dei seggi nelle quali alcuni voti vengono utilizzati due volte e gli altri non vengono mai impiegati. Si fa qui riferimento all'applicazione della legge n. 165 del 2017 all'elezione dei senatori molisani. Poiché al Molise spettano costituzionalmente due senatori (art. 57, co. 3 Cost.), l'applicazione di un sistema elettorale misto li risulta tutt'altro che agevole, alla luce della considerazione che, al Senato, l'assegnazione dei seggi si esaurisce a livello regionale (art. 17, co. 1, lett. a t.u. Senato). Tuttavia la legislazione elettorale ignora semplicemente il problema, prevedendo un collegio uninominale nella Regione Molise (art. 1, co. 2, secondo periodo t.u. Senato); di conseguenza in Molise vi è un solo seggio destinato all'assegnazione con formula proporzionale (tabella B.2 d.P.R. 23 dicembre 2020 col quale sono stati determinati i collegi elettorali di Camera e Senato). Il che apre la strada a una serie di costruzioni ossimoriche di crescente bizzarria: la coincidenza territoriale fra il collegio uninominale e il collegio plurinominale che dovrebbe essere costituito “di norma, dall'aggregazione di collegi uninominali contigui” (art. 1, co. 2-*bis*, primo periodo t.u. Senato); il collegio plurinominale in cui si assegna un solo seggio (art. 9, co. 4, terzo periodo t.u. Senato); la ripartizione “con metodo proporzionale” di un solo seggio fra le liste (art. 1, co. 2-*bis* secondo periodo t.u. Senato); la lista “composta (...) da un solo candidato” (art. 9, co. 4, terzo periodo t.u. Senato); tale lista con il candidato collocato “secondo un ordine alternato di genere” (art. 9, co. 4, quarto periodo t.u. Senato).

Al di là degli ossimori ora menzionati, va sottolineato come le modalità di elezione dei senatori molisani risultino ancor più difficilmente compatibili di quelle degli altri parlamentari col principio di eguaglianza del voto. In Molise, infatti, i voti utilizzati per eleggere il candidato nel collegio uninominale a maggioranza relativa vengono nuovamente conteggiati come voti di lista per ripartire con formula proporzionale l'altro seggio. Il che significa che il seggio proporzionale sarà assegnato alla lista o alla coalizione che ottiene più voti in Molise, vale a dire alla lista o alla coalizione che ha presentato il candidato eletto nel collegio uninominale, in quanto più votato degli altri. Di conseguenza, i voti di tale lista o coalizione verranno conteggiati due volte (l'una per eleggere il candidato col maggioritario, l'altra per assegnare con formula proporzionale l'unico seggio disponibile), mentre i voti per le altre liste o coalizioni (e per i candidati uninominali da esse presentati) non verranno mai conteggiati. Altrimenti detto, verrà applicato due volte consecutive, agli stessi voti, la formula dell'elezione a maggioranza relativa (*plurality system*). Così è avvenuto in occasione delle elezioni senatoriali del 4 marzo 2018<sup>18</sup>: con gli stessi, identici voti (71.067, per l'esattezza) è stato eletto il candidato del M5S della “lista” presentata nel “collegio plurinominale” Molise 1 e il candidato del M5S nell'unico collegio uninominale, Campobasso; collegio uninominale coincidente, come si è detto, col collegio sedicente “plurinominale” Molise 1.

## 5.

La vigente legislazione elettorale parlamentare appare contrastante col principio di eguaglianza del voto anche se esso viene inteso nel più tradizionale significato di “parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto è espresso (c.d. uguaglianza «in entrata»)”<sup>19</sup>; significato che vale a escludere,

<sup>18</sup> Vedi *supra* nt. 12.

<sup>19</sup> E. GROSSO, *Art. 48*, in *Commentario alla Costituzione*, I, 2006, 970.

quantomeno, quei fenomeni di *malapportionment*<sup>20</sup> che la giurisprudenza costituzionale statunitense sanziona oramai dal 1964, anche richiamandosi al principio di eguaglianza, attraverso un'interpretazione estensiva dell'*equal protection clause* del XIV emendamento<sup>21</sup>.

Ma il *malapportionment* sembra rinvenibile nella disciplina elettorale della Camera e del Senato, a partire dalle novelle introdotte dalla legge n. 165 del 2017. Al riguardo, si rammenti che nella vigente legislazione elettore parlamentare i tre ottavi dei seggi sono assegnati in altrettanti collegi uninominali, in ciascuno dei quali i voti ivi espressi esauriscono i loro effetti (salvo naturalmente essere di nuovo conteggiati per la ripartizione proporzionale, come si è visto), determinando l'elezione del candidato più votato<sup>22</sup>. Assume allora rilevanza l'ampiezza dei collegi uninominali, in quanto se essi fossero "marcatamente disomogenei quanto a consistenza demografica" si determinerebbero "gravi vizi di costituzionalità"<sup>23</sup>, derivanti dall'attribuire al voto espresso in un collegio uninominale meno popolato un peso "in entrata" significativamente maggiore rispetto a quello proprio di un voto espresso in un collegio più popolato.

Quella ora delineata costituisce un'eventualità resa possibile dalla disciplina dettata dalla legge n. 165 del 2017 (e ribadita dalla legge n. 51 del 2019) per la definizione dei collegi uninominali. La legge n. 165, nella "Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali" (così la rubrica del suo art. 3) detta il seguente principio e criterio direttivo: "la popolazione di ciascun collegio uninominale (...) può discostarsi dalla media della popolazione (...) dei collegi uninominali della circoscrizione di non oltre il 20% in eccesso o in difetto" (co. 1, lett. c per la Camera; co. 2, lett. c per il Senato). Il medesimo principio e criterio direttivo è rinvenibile nell'identica delega al Governo disposta dall'art. 3 legge n. 51 del 2019 che espressamente rinvia all'ora riportata lett. c. Di conseguenza il legislatore delegato ben poteva definire in una stessa circoscrizione collegi uninominali che differiscono tra loro sino al 40% della popolazione; percentuale talmente alta da configurare proprio quella marcata disomogeneità demografica tra collegi uninominali di cui si ragionava poc'anzi.

Così, per quanto riguarda gli attuali collegi uninominali, determinati dal d.lgs. 23 dicembre 2020, n. 177, può notarsi come nella circoscrizione corrisponde alla Regione Lombardia, al Senato coesistono il collegio uninominale di Milano con 1.053.246 abitanti e quello di Pavia con 766.913 abitanti<sup>24</sup>, vale a dire con una popolazione inferiore di oltre il 27%. In altre parole, presumendosi un rapporto pressoché costante fra elettori e abitanti, per l'elezione dei senatori lombardi nei collegi uninominali poco meno di tre potenziali voti pavesi equivalgono a quattro potenziali voti milanesi. Di peggio avviene, sempre in Lombardia, per la Camera dei deputati: nella circoscrizione Lombardia 1 coesistono il collegio uninominale di Sesto San Giovanni con 504.498 abitanti e quello di Legnano con 340.468<sup>25</sup>, vale a dire con una popolazione inferiore di quasi il 33%. Altrimenti e più efficacemente detto, nella circoscrizione in discorso, per eleggere un deputato nel collegio uninominale, tre voti potenziali di Sesto San Giovanni equivalgono a poco meno di due voti di Legnano. Il che sembra configurare casi di *malapportionment*, introdotti dalla legislazione delegata sulla base della disciplina dettata dalla delega

<sup>20</sup> Vedi F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLVI, 1993, 1129 e I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, 113.

<sup>21</sup> G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1966, 115.

<sup>22</sup> Vedi *supra* par. 2.

<sup>23</sup> G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali*, cit., 917, nt. 108.

<sup>24</sup> Senato della Repubblica, Servizio studi, Camera dei deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, *Dossier 1 dicembre 2020, Determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, 79, al sito internet [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it).

<sup>25</sup> *Op.ult.cit.*, 66.

legislativa; l'una e l'altra dunque sospette di ledere il principio di eguaglianza del voto anche nella sua interpretazione restrittiva proposta all'inizio del presente paragrafo. Non per nulla, il più avveduto legislatore elettorale del 1993 prevedeva uno scostamento percentuale massimo pari esattamente alla metà, vale a dire al 10%, in eccesso o in difetto, sia alla Camera (art. 7, co. 1, lett. *b* legge 4 agosto 1993, n. 277) sia la Senato (art. 7, co. 1, lett. *e* legge 4 agosto 1993, n. 276).

## 6.

La vigente legislazione elettorale parlamentare risulta non soltanto scarsamente rispettosa del principio di eguaglianza del voto, come si è visto, ma anche incapace di favorire la formazione di stabili maggioranze<sup>26</sup>, come sembrano confermare le travagliate vicende della presente legislatura, l'unica nella quale le Camere siano state elette con la disciplina elettorale novellata dalla legge n. 165 del 2017. Le complesse – e talvolta probabilmente illegittime – *technicalities* che caratterizzano la vigente legislazione elettorale parlamentare, applicate a un formato partitico tripolare, hanno determinato una contenuta sovrarappresentazione della colazione di maggioranza relativa (il centrodestra con il 37% dei voti alla Camera e il 37,5% dei voti al Senato ottiene rispettivamente il 42,5% e il 43,8% dei seggi), nonché della forza politica singolarmente più forte, ma seconda classificata in quanto presentatesi da sola (il M5S col 32,7% dei voti alla Camera e il 32,2% dei voti al Senato ottiene rispettivamente il 36,5% e il 36% dei seggi). Sovrarappresentazione cui corrisponde una qualche sottorappresentazione delle altre forze politiche: così il Pd e i suoi alleati minori ottengono il 22,9% dei voti alla Camera e il 23% dei voti al Senato, cui corrisponde il 18,8% e il 18,5% seggi; LeU col 3,4% dei voti alla Camera e il 3,3% al Senato ottiene rispettivamente il 2,3% e il 1,3% dei seggi<sup>27</sup>. L'ora descritto disallineamento – sostanzialmente prodotto dalla disciplina elettorale – tra le percentuali dei voti ottenuti e quelle dei seggi assegnati non ha peraltro favorito in alcun modo la stabilità governativa, come le vicende dell'ultimo triennio ampiamente confermano. La stessa coalizione di centrodestra, premiata in termini di seggi soprattutto nei collegi uninominali grazie al convergere dei voti degli elettorali delle forze politiche che la forma(va)no, è venuta meno subito dopo le elezioni.

L'incerto quadro politico odierno sembra riproporre il rawlsiano “velo di ignoranza”<sup>28</sup> che vanificava le capacità predittive delle forze politiche nel periodo costituente; il che dovrebbe indurre a privilegiare sistemi elettorali proporzionali come appunto avvenne allora. Tanto più che la riduzione del numero dei parlamentari, disposta dalla legge cost. n. 1 del 2020, tende di per sé ad amplificare gli effetti distorsivi delle correzioni in senso maggioritario. Sembra forse giunto il momento, dopo un quarto di secolo, di prendersi una pausa rispetto alla (vana) ricerca di *technicalities* elettorali capaci di assicurare artificialmente la stabilità governativa per ricercare quest'ultima nella pur faticosa dialettica parlamentare tra forze politiche rappresentate proporzionalmente ai voti ottenuti<sup>29</sup>. *Last but not least*,

<sup>26</sup> Così il legislatore “sacrifica i principi di eguaglianza del voto e di rappresentatività sull'altare della stabilità senza però che essa venga effettivamente raggiunta” (D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 341).

<sup>27</sup> Le percentuali dei seggi assegnati sono state elaborate muovendo dai dati disponibili al sito [internet www.elezionistorico.interno.gov.it](http://www.elezionistorico.interno.gov.it), senza tener conto né dei seggi attribuiti in Valle d'Aosta né di quelli assegnati nella circoscrizione Estero.

<sup>28</sup> J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971, trad. it. a cura di S. Maffettone, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1997, *passim*, spec. 128-129.

<sup>29</sup> Al riguardo si vedano le considerazioni di G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in questa *Rivista*, 3, 2015, 23-24 e di M. SICLARI, *Prime considerazioni sul parziale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei riguardi della legge n. 52 del 2015, alla luce del comunicato emesso dalla Corte, il 25 gennaio 2017*, *ivi*, 1, 2017, 8, nonché G. PISICCHIO, *Intervento*, in questo *Webinar*.



ridurre il grado di manipolazione dei voti nella loro trasformazione in seggi consentirebbe – finalmente – un più rigoroso rispetto dei principi desumibili dal testo costituzionale in materia elettorale.

Un passo nella direzione ora indicata pare essere rappresentato dalla proposta di legge n. 2329 presentata nel gennaio 2020 alla Camera dei deputati e attualmente in discussione presso la sua I Commissione (Affari costituzionali); si tratta della cosiddetta proposta Bresca, dal cognome del presentatore, presidente della Commissione stessa. Il p.d.l. n. 2329, novellando il t.u. Camera e il t.u. Senato, intende abrogare la previsione dell'elezione di tre quindi dei parlamentari in collegi uninominali con formula maggioritaria<sup>30</sup>. Di conseguenza, (quasi)<sup>31</sup> tutti i candidati si presenterebbero in collegi plurinominali e la ripartizione di (quasi) tutti i seggi avverrebbe con formula proporzionale – applicata a livello regionale al Senato, a livello nazionale alla Camera – fra le liste (non più coalizzabili fra loro) che hanno superato le clausole di sbarramento, rimodulate dalla p.d.l. n. 2329<sup>32</sup>. Pur rammentando la possibile influenza che le caratteristiche del sistema elettorale adottato esercitano sulle scelte compiute dagli elettori, e dunque con tutte le cautele del caso, sembra potersi affermare che sistemi elettorali come quelli previsti dal p.d.l. n. 2329 avrebbero determinato, nelle elezioni del 4 marzo 2018, una ripartizione dei seggi non molto dissimile a quella che si è registrata e comunque non così radicalmente differente da determinare un diverso quadro politico nelle Camere del Parlamento. Ci si potrebbe dunque conclusivamente chiedere se sia valsa la pena di introdurre con legge n. 165 del 2017 sistemi elettorali così poco rispettosi del principio costituzionale di eguaglianza del voto<sup>33</sup>. Se si volesse parafrasare Shakespeare, potrebbe dirsi: molta incostituzionalità (nella disciplina elettorale) per nulla (in termini di stabilità governativa).

<sup>30</sup> Detta modalità di elezione viene mantenuta soltanto per i parlamentari valdostani e per i senatori eletti nella Regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol*.

<sup>31</sup> Vedi *supra* nota precedente.

<sup>32</sup> Viene introdotta una clausola di sbarramento del 5% dei voti validi espressi a livello nazionale, sia alla Camera sia al Senato. Per l'elezione di quest'ultimo, in alternativa è prevista la clausola del 15% dei voti validi espressi in almeno una Regione; tale clausola alternativa, alla Camera, si applica soltanto alle liste "rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche". Per garantire il "diritto di tribuna" viene peraltro previsto che se, alla Camera, una lista ottiene almeno tre quozienti in almeno due Regioni, essa ha diritto a un seggio per ogni quoziente ottenuto. Al Senato, a ciascun quoziente nella circoscrizione regionale corrisponde comunque un seggio.

<sup>33</sup> Si noti come la legislazione elettorale che qui si è commentata si inserisca in politiche del diritto sostanzialmente immemori del principio di eguaglianza, nelle sue varie accezioni (si veda C. AMIRANTE, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, Torino, Giappichelli, 2016, XVII-XXVIII).