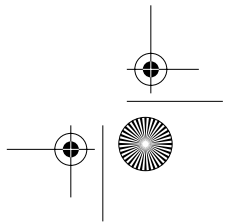
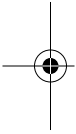
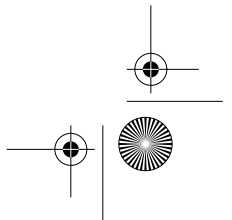
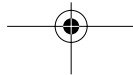
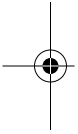
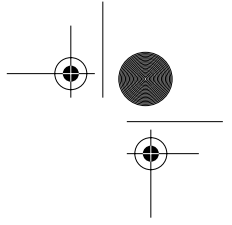
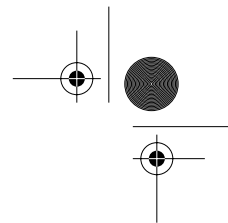


# LE ELEZIONI POLITICHE DEL 2001 E LA QUESTIONE DEI SEGGI VACANTI

di ALESSANDRO GIGLIOTTI







Le elezioni politiche del maggio 2001 sono destinate a restare nella storia, quanto meno in virtù di un evento che non si era mai verificato in precedenza, vale a dire l'impossibilità di assegnare alcuni seggi della Camera dei deputati a causa dell'insufficienza di candidature delle liste di Forza Italia. Si è trattato di un problema complesso, originato dal tentativo di manipolare le disposizioni, che erano già di per sé alquanto complicate, della legge elettorale della Camera. In questo saggio si cercherà di ricostruire, in sintesi, i termini della questione ma, allo stesso tempo, di essere quanto più possibile esaustivi: dopo una breve introduzione volta a spiegare cosa sono le liste civetta, le principali imputate del pasticcio elettorale, si passerà a illustrare il tema dei seggi vacanti, in particolar modo alla luce dei lavori della giunta delle elezioni, esaminando le proposte avanzate per l'assegnazione dei seggi. Infine, si darà conto delle novità introdotte dalla legge n. 47 del 2005, approvata quando ormai si entrava nell'ultimo anno di legislatura e la questione dei seggi vacanti era definitivamente chiusa da diverso tempo.

### 1. *Le elezioni politiche del 2001*

*L'adozione delle liste civetta.* – Le elezioni politiche per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che hanno dato avvio alla XIV legislatura repubblicana, si sono svolte come da copione il 13 maggio del 2001, dopo una lunga ed estenuante campagna elettorale<sup>1</sup>. Dal punto di vista meramente tecnico, un elemento da sottolineare, relativo alle elezioni politiche del 2001, è stata l'ado-

---

<sup>1</sup> Un'analisi dettagliata delle elezioni politiche del 2001, anche in relazione alle principali vicende della campagna elettorale, è contenuta nei volumi di S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002; M. CACIAGLI – P. CORBETTA (a cura di), *Le ragioni dell'elettore. Perché ha vinto il centro-destra nelle elezioni italiane del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002; G. PASQUINO (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002; nonché in ITANES, *Perché ha vinto il centro-destra*, Bologna, Il Mulino, 2001.

zione da parte delle forze politiche delle liste civetta<sup>2</sup>. Le *liste civetta* sono delle liste di partito presentate nelle singole circoscrizioni al fine di eludere il meccanismo dello scorporo dei voti. Il congegno funziona in modo tale da penalizzare le liste circoscrizionali allorquando un candidato collegato viene eletto nel maggioritario, mediante lo scorporo di una certa quantità di voti. Il sistema elettorale della Camera in vigore nel 2001 era infatti, com'è noto, un sistema misto, in parte maggioritario e in parte non maggioritario. Secondo quel sistema, 475 seggi su 630 (pari a circa il 75%) vengono assegnati in altrettanti collegi uninominali dove viene eletto il candidato più votato, con un meccanismo meglio conosciuto come *plurality*. I restanti seggi, 155, che compongono la c.d. quota proporzionale, vengono assegnati mediante voto di lista in circoscrizioni plurinomiali, in tutto 26. Tuttavia, è previsto che ogni candidato in un collegio uninominale debba essere collegato ad una o più liste tra quelle che si sono presentate nella medesima circoscrizione, al fine di operare il c.d. scorporo, che consiste nella sottrazione di una certa quantità di voti: a norma dell'art. 77 del dpr 361 del 1957, dalla cifra circoscrizionale di ogni lista (cioè la somma di voti che la lista ha ottenuto in tutta la circoscrizione) viene scorporato, per ogni candidato collegato che sia stato eletto in un collegio uninominale, un numero di voti pari a quelli ottenuti dal candidato immediatamente successivo per numero di voti, aumentato dell'unità<sup>3</sup>.

Si noti, quindi, che lo scorporo non è totale, come al Senato, bensì parziale. Per fare un esempio, si supponga che in un collegio si presentino i candidati A, B e C, collegati rispettivamente con le liste circoscrizionali  $\alpha$ ,  $\beta$  e  $\gamma$ , e che gli stessi candidati ottengano rispettivamente 40.000, 30.000 e 20.000 voti. Il seggio è vinto dal candidato A, mentre dalla cifra elettorale circoscrizionale della lista  $\alpha$  verranno scorporati 30.001 voti, pari ai suffragi ottenuti dal candidato B aumentati di un'unità.

A ben vedere, tuttavia, il «nobile fine»<sup>4</sup> di agevolare i piccoli partiti nel recupero proporzionale può essere eluso nel momento in cui una forza politica faccia collegare i suoi candidati nei collegi uninominali non già alla propria lista circoscrizionale corrispondente, bensì ad una ulteriore lista, definita appunto lista civetta. Quest'ultima non ottiene alcun suffragio e, al contempo, subisce lo scorporo dei voti utilizzati nel maggioritario, evitando che la penalizzazione colpisca la vera lista di partito. Ad esempio, si supponga che il partito A presenti 10 candidati nei 10 collegi uninominali di una data circoscrizione. Nella quota proporzionale, il partito presenta la propria lista, con i propri candidati, che chiameremo lista A; i candidati nell'uninominale, però, non risultano essere collegati alla suddetta lista A, bensì ad una lista civetta. L'effetto sarà il seguente: gli elettori del partito A

<sup>2</sup> Su questo problema, v. A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, cit., pag. 113 ss.; G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna, Bononia University Press, 2002, pag. 103 ss.

<sup>3</sup> Si tratta, a ben vedere, dello scarto di voti necessario a permettere la vittoria nel collegio.

<sup>4</sup> L'espressione è di G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit., pag. 87.

voteranno nell'uninomiale per i candidati di A e, nel proporzionale, per la lista A, ma quanti che siano i deputati vincitori nei rispettivi collegi, la lista A non si vedrà scorporato neanche un voto, poiché lo scorporo opera nei confronti della lista civetta.

Le liste civetta costituiscono un *escamotage* formalmente lecito, ma sostanzialmente finalizzato ad aggirare uno degli aspetti principali della legge elettorale della Camera, vale a dire lo scorporo. Già nelle precedenti consultazioni elettorali si era registrata la situazione per cui alcune forze politiche avevano deciso di presentare delle liste civetta nel proporzionale, al fine di limitare gli effetti dello scorporo ed avvantaggiarsi rispetto alle altre formazioni politiche. Tuttavia, nel 2001 l'uso di suddetta tecnica è stato realizzato in forme molto maggiori che in passato, dando peraltro risalto all'evento anche sugli organi della stampa.

Per la verità, non tutte le forze politiche erano a favore dell'uso generalizzato e spietato delle liste civetta; anzi, i partiti minori quali Democrazia europea, Rifondazione comunista e l'Italia dei valori, timorosi dei possibili effetti negativi che si sarebbero potuti realizzare nei propri confronti, avevano addirittura chiesto l'intervento del Capo dello Stato per scongiurare una simile eventualità. Ovviamente, suddetti partiti puntavano tutte le loro possibilità sulla quota proporzionale e finivano per essere, pertanto, i principali danneggiati dall'adozione di liste civetta. Il tentativo era destinato al fallimento, giacché, dal punto di vista rigorosamente formale, la presentazione di suddette liste è ineccepibile e, pertanto, nessuno strumento tecnico potrebbe impedirlo: l'unica strada percorribile in concreto era quella di realizzare un gentlemen's agreement tra le varie forze politiche, ma la cosa non è avvenuta.

Infatti, il centro-destra aveva più volte dichiarato apertamente che lo scorporo era un meccanismo perverso, che andava abolito, in quanto danneggiava i partiti più votati, distribuiva seggi alle formazioni minori e, quindi, era da considerarsi come il principale imputato del fallimento delle precedenti consultazioni elettorali, che non erano state in grado di produrre un vincitore con una solida maggioranza parlamentare. Vista l'impossibilità di riformare la legge elettorale, l'adozione delle liste civetta si configurava non solo lecita, ma addirittura necessaria al fine di evitare che le elezioni si concludessero ancora una volta senza un vero vincitore. Suddetta tesi, condivisibile dal punto di vista politico ma molto meno da quello giuridico, era stata poi messa in pratica, visto che la Casa delle Libertà aveva presentato in tutte le circoscrizioni delle liste chiamate provocatoriamente "Per l'abolizione dello scorporo. Per la stabilità di governo. No ai ribaltoni", alle quali erano collegati molti candidati della coalizione stessa. Questa mossa apparentemente strategica e geniale, condotta sotto la guida del coordinatore di Forza Italia, Claudio Scajola, è la spiegazione della vittoria straripante di Forza Italia nel proporzionale (ben 62 seggi), ma si è rivelata, come vedremo, la causa principale della questione dei seggi vacanti.

Il centro-sinistra, dal canto suo, sembrava più cauto in relazione alla possibilità di presentare liste civetta, ma successivamente aveva deciso di seguire l'esempio del centro-destra, presentando in molte circoscrizioni (tutte tranne Piemonte 1, Piemonte 2, Lombardia 1, Lombardia 2, Trentino Alto Adige, Veneto 1, Friuli Venezia Giulia e Toscana) delle liste chiamate «Paese nuovo», alle quali erano stati collegati alcuni candidati della coalizione. L'uso delle liste civetta da parte dell'Ulivo è stato, come si può notare, notevolmente più limitato di quello fatto dalla Casa delle Libertà.

*I seggi contestati.* – In termini di seggi, la Casa delle libertà otteneva 282 seggi maggioritari alla Camera, a cui si devono aggiungere 86 seggi vinti nel proporzionale, per un totale di 368 seggi che garantivano un buon margine di vantaggio rispetto all'opposizione; il centro-sinistra, invece, conquistava in tutto 250 seggi, 192 nei collegi uninominali e 58 nella parte proporzionale. Altri undici seggi andavano a Rifondazione comunista, l'unico partito non coalizzato che avesse superato la quota di sbarramento del 4%: i seggi in questione, infatti, sono tutti riferiti alla quota proporzionale, dato che Rifondazione non aveva presentato nessun candidato nei collegi uninominali. Se si esclude il seggio assegnato in Valle d'Aosta, quindi, si può affermare che la quasi totalità dei seggi sia stata conquistata dalle due coalizioni, eccetto i già citati undici seggi del PRC.

Terminate le elezioni e le lunghe operazioni di scrutinio nelle sezioni elettorali, la fase della proclamazione degli eletti è stata caratterizzata da una serie di problemi che hanno impedito che la Camera raggiungesse il *plenum* di 630 deputati, a causa dell'impossibilità sopravvenuta di assegnare ben 11 seggi. Il problema in questione riguardava i seggi conquistati da Forza Italia che, in base ai calcoli effettuati dall'Ufficio centrale nazionale, aveva diritto a 62 seggi in relazione alla quota proporzionale ma, paradossalmente, non aveva un numero sufficiente di candidati tale da poter coprire tutti i seggi conquistati. Le motivazioni di questo *impasse* sono abbastanza complesse e richiedono una spiegazione approfondita<sup>5</sup>.

L'assegnazione dei seggi in ragione proporzionale avviene a livello nazionale e spetta all'Ufficio centrale nazionale, in base a quanto disposto dall'art. 83 del dpr 361 del 1957: a tal fine, si calcola la cifra elettorale nazionale di ogni lista, data dalla somma dei voti che la lista stessa ha ottenuto nelle singole circoscrizioni (la cifra elettorale circoscrizionale); in seguito, si escludono le liste che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4%; infine, si ripartiscono i seggi alle singole liste applicando il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti. In base a ciò, Forza Italia aveva conquistato ben 62 seggi dei 155 che componevano la quota proporzionale, anche grazie alle liste civetta che avevano reso quasi nullo lo scor-

<sup>5</sup> V., tra gli altri, A. CHIARAMONTE, *Il voto proporzionale: verso la nazionalizzazione della competizione?*, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, cit., pagg. 174-182; C. FUSARO, *Scorpori e "civette"*, in [www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/](http://www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/), 21 maggio 2001; G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit.

poro dei voti utilizzati nel maggioritario<sup>6</sup>. Dopo aver calcolato quanti seggi spettano a ciascuna lista, si procede alla ripartizione degli stessi nelle circoscrizioni; questa fase, regolata dall'art. 83, comma 1, n. 4 del testo unico, avviene attraverso il metodo del quoziente naturale circoscrizionale.

La proclamazione degli eletti, invece, avviene ad opera dell'Ufficio centrale circoscrizionale; in base a quanto stabilito dall'art. 84 del testo unico, l'Ufficio circoscrizionale proclama eletti per ogni lista tanti candidati per quanti seggi sono assegnati alla lista stessa, in base all'ordine di presentazione. Fatto sta che, in molti casi, Forza Italia aveva diritto a un numero di seggi superiore al numero dei propri candidati, poiché alcuni di loro erano già stati eletti nel maggioritario e poiché le liste possono contenere solo un numero limitato di candidati. In questo caso, comunque, la legge prevede il ripescaggio dei candidati sconfitti nei collegi uninominali di quella circoscrizione o anche, ove questi ultimi manchino, di altre circoscrizioni, purché risultino collegati alla lista stessa; ma, nella maggior parte dei casi, i candidati di Forza Italia non erano collegati alla lista circoscrizionale del partito, bensì alla lista civetta: questo fatto ha reso inapplicabile il ripescaggio di molti candidati forzisti, a motivo dell'eccessivo uso di liste civetta che è stato fatto dalla Casa delle libertà.

Questo passaggio è fondamentale per capire le reali motivazioni della questione dei seggi vacanti, in quanto non è sufficiente richiamare le disposizioni normative della legge elettorale che, comunque, permettono la doppia candidatura nel maggioritario e nel proporzionale, nonché la candidatura in più circoscrizioni ed, infine, il fatto che le liste non possano contenere molti candidati. La Casa delle libertà ha presentato liste civetta in ogni circoscrizione ed ha collegato alle stesse molti dei suoi candidati nell'uninomiale; la strategia ideata da Claudio Scajola, finalizzata a massimizzare la possibilità di ottenere seggi riducendo al minimo l'incidenza dello scorporo, si è rivelata fallace, perché non ha tenuto in conto della possibilità del ripescaggio, divenuta di fatto irrealizzabile a motivo delle strategie elettorali del centro-destra. Pertanto, si deve concludere che l'uso delle liste civetta avrebbe avuto senz'altro l'effetto desiderato, ma solo se la sua applicazione fosse stata molto più limitata: l'abuso fattone, invece, deve essere considerato come un errore strategico molto grave, perché ha fatto conseguire a Forza Italia più seggi di quanto non le sarebbero spettati, senza che gli stessi siano stati assegnati. Riassumendo, alla data del 15 maggio 2001 mancavano 7 seggi per completare il *plenum* di 630 deputati: ciò a motivo dell'insufficienza di candidature nelle liste di Forza Italia, che aveva diritto a 62 seggi ma aveva a disposizione solo 55 candidati<sup>7</sup>. Tuttavia, in questo calcolo non si prendeva in considerazione il

<sup>6</sup> A conferma di ciò, basta confrontare le cifre elettorali del 2001 con quelle delle precedenti consultazioni elettorali: nel 1994, Forza Italia aveva riportato 8.136.135 voti su scala nazionale, pari a circa il 21%, con una cifra elettorale pari a 4.402.267, a motivo di ben 3.733.868 voti scorporati. Nel 1996, Forza Italia otteneva 7.712.149 voti totali (20,5%) e una cifra elettorale pari a 5.046.792, con uno scorporo di 2.665.357 voti. In virtù di ciò, i seggi ottenuti erano 30 nel 1994 e 37 nel 1996. Nel 2001, invece, Forza Italia otteneva ben 10.923.431 voti (pari al 29,4% dei suffragi) con una cifra elettorale di 10.596.083 voti; in pratica, lo scorporo era limitato a soli 327.348 voti, grazie all'uso delle liste civetta.

<sup>7</sup> La proclamazione dei 55 candidati era avvenuta attingendo alle liste circoscrizionali e ai candidati sconfitti nell'uninomiale nella stessa circoscrizione.

fatto che alcuni dei 55 in questione risultavano essere stati eletti in diverse circoscrizioni, talché i seggi vacanti di fatto sarebbero stati ancora di più; ma questo punto verrà affrontato in seguito.

Per assegnare i 7 seggi rimasti vacanti, l'Ufficio centrale nazionale della Corte di cassazione aveva applicato l'art. 84 del testo unico, ripescando i candidati sconfitti nell'uninomiale nelle altre circoscrizioni, e l'art. 11 del dpr 14 del 1994, il quale dispone che, in caso di candidature insufficienti da parte della lista che ha conseguito i seggi stessi, essi debbano essere attribuiti alle altre liste che abbiano superato lo sbarramento del 4%: in tal modo, alla data del 29 maggio, l'Ufficio centrale nazionale assegnava 5 dei 7 seggi a Forza Italia, ripescando tutti i candidati sconfitti nei collegi uninominali in altre circoscrizioni<sup>8</sup>, che erano collegati alle liste del partito stesso, non potendo operare il ripescaggio di tutti coloro che erano, invece, collegati alle liste civetta. I due seggi residui, al contrario, venivano assegnati rispettivamente ai DS (Katia Zanotti, candidata in Emilia Romagna) e alla Margherita (Egidio Banti, Liguria); tale decisione era stata presa in via provvisoria, in attesa della pronuncia della Camera dei deputati in sede di verifica dei poteri. In altri termini, Forza Italia perdeva due seggi (da 62 ne otteneva 60), ma veniva al contempo garantita la composizione completa della Camera.

Senonché, il calcolo suddetto non teneva in conto, come già accennato, del fatto che alcuni dei 60 deputati di Forza Italia neoeletti dovevano ancora effettuare l'opzione prevista dall'art. 85 del testo unico, in quanto proclamati in diverse circoscrizioni, cioè plurieletti. Effettuata la scelta, era stato impossibile rimpiazzare i posti vacanti per mancanza di ulteriori candidati; in pratica, erano rimasti 11 seggi non assegnati e non assegnabili, in quanto non esistevano altri candidati riferibili a Forza Italia in nessuna circoscrizione (TAB. 1). I candidati che avevano lasciato gli 11 *seggi vacanti*, più in dettaglio, erano i seguenti: Berlusconi (che, eletto nel maggioritario e nel proporzionale in tre circoscrizioni, aveva liberato un seggio nelle circoscrizioni Piemonte 1, Lazio 1 e Campania 1), Pisanu (Lazio 1), Previti (Calabria), Russo (Campania 2), Scajola (Marche e Puglia), Tremonti (Emilia e Lombardia 1), Vito (Lazio 1).

TAB. 1. – *Ripartizione dei seggi in ragione proporzionale alle liste.*

Partito	Seggi vinti	Seggi assegnati al 29 maggio	Seggi effettivi
Forza Italia	62	60	49
DS	31	32	32
Margherita	27	28	28
AN	24	24	24
PRC	11	11	11
Totale	155	155	144

<sup>8</sup> Le circoscrizioni di cui si parla sono Marche, Emilia-Romagna, Puglia (un seggio ciascuna) e Lazio 1 (due seggi).



In conclusione, la Camera dei deputati iniziava i lavori della XIV legislatura senza *plenum*, con 619 deputati; sulla questione dei seggi vacanti non restava altro che attendere la verifica dei poteri e, in particolare, i lavori della giunta delle elezioni. Nella tabella è possibile notare che i seggi in ragione proporzionale effettivamente coperti sono stati solo 144, per la mancanza di 11 seggi di Forza Italia.

## 2. I lavori della giunta delle elezioni

*I lavori della giunta nella XIV legislatura: premessa.* – La XIV legislatura era cominciata alla Camera, nella seduta inaugurale del 30 maggio 2001, con l'assenza di ben 11 deputati, per l'impossibilità, descritta in precedenza, di sostituire gli altrettanti neoeletti di Forza Italia che, essendo stati proclamati in diverse circoscrizioni, avevano esercitato l'opzione, a norma dell'art. 85 del dpr 361 del 1957. La questione dei seggi vacanti, a cui andava aggiunta quella relativa agli altri due seggi di Forza Italia che l'Ufficio centrale nazionale della Corte di cassazione aveva assegnato ad altre liste (DS e Margherita), in applicazione dell'art. 11 del dpr 14 del 1994, diveniva uno dei problemi più spinosi che la Camera avrebbe dovuto affrontare in sede di verifica dei poteri.

Lo stesso 30 maggio, frattanto, si svolgeva la prima seduta della giunta provvisoria delle elezioni, organo *pro tempore* che adempie alle prime improrogabili attività della giunta, in attesa dell'insediamento di quella definitiva. La giunta, presieduta dall'on. Mario Baccini, in qualità di vicepresidente della giunta delle elezioni nel corso della legislatura precedente, decideva di non esaminare la questione dei seggi vacanti, benché il coordinatore di Forza Italia, Claudio Scajola, avesse presentato un'istanza con la quale chiedeva che i seggi contestati venissero attribuiti a candidati sicuramente riferibili a Forza Italia, che fossero stati sconfitti nei collegi uninominali. Data la delicatezza della questione, infatti, al presidente *pro tempore* era apparso giusto attendere la nomina dei componenti della giunta definitiva, la quale si sarebbe occupata del problema.

Pertanto, secondo copione, si attendeva la nomina dei componenti della giunta definitiva da parte del Presidente della Camera giungendo, così, alla seduta del 19 giugno, nella quale avveniva l'elezione del presidente, nella persona dell'on. Antonello Soro, deputato della Margherita. La giunta, quindi, completate le operazioni di sostituzione dei deputati eletti in più circoscrizioni, si è concentrata sul proprio compito, quello della verifica delle elezioni. Nei paragrafi che seguiranno, si darà conto degli avvenimenti e delle discussioni principali che si sono svolte attorno alla questione dei seggi vacanti, prendendo in considerazione, appunto, i lavori della giunta delle elezioni.

*La questione del quorum.* – Una particolare questione posta all'attenzione della giunta delle elezioni è stata quella relativa al *quorum* del 4% che le liste circoscrizionali devono raggiungere per poter essere ammesse alla ripartizione dei 155 seggi in

ragione proporzionale; infatti, la lista della Lega nord di Bossi e la lista Di Pietro-Italia dei valori avevano conseguito un numero di voti molto prossimo alla soglia del 4%, attestandosi su una percentuale del 3,9% su base nazionale, e chiedevano un riesame delle schede nulle e bianche, al fine di poter verificare l'eventuale raggiungimento del *quorum*. La vicenda, evidentemente, avrebbe avuto effetti notevoli sul problema dei seggi vacanti posto che, qualora i due partiti avessero effettivamente raggiunto il *quorum*, la ripartizione dei seggi in ragione proporzionale sarebbe stata da ripetere, considerando la presenza delle due liste (o anche di una sola di esse); in una simile circostanza, non è azzardato ritenere che il numero dei seggi attribuito a Forza Italia, ovviamente inferiore a 62, sarebbe stato probabilmente tale da non comportare la sussistenza di alcun seggio vacante, quanto meno nell'immediato.

Nel corso della seduta del 25 luglio 2001, la questione era stata solamente accennata per ricordare che l'Ufficio centrale nazionale aveva calcolato il numero dei voti totali validi in misura di 37.122.776, talché il *quorum* del 4% era determinato in 1.484.911; la lista Di Pietro-Italia dei valori non raggiungeva il quorum per poco più di 40.000 voti (esattamente 41.186, avendo totalizzato 1.443.725 suffragi), mentre la Lega nord si avvicinava ancora di più, con una cifra elettorale pari a 1.464.301 voti (solo 20.610 in meno della soglia)<sup>9</sup>.

Nell'impossibilità materiale di un riesame di tutte le schede elettorali, che avrebbe comportato tempi lunghissimi, la giunta decideva di operare un controllo a campione su un terzo dei collegi totali (158 su 474); nell'ambito di ciascun collegio, si sarebbe proceduto a controllare la sezione elettorale che avesse presentato il maggior numero di schede nulle<sup>10</sup>. Dopo aver effettuato un primo controllo, comunque, la giunta decideva di realizzarne un secondo, questa volta prendendo in considerazione un collegio uninominale ogni 10, per un totale di 47 collegi ed altrettante sezioni<sup>11</sup>.

Dallo svolgimento dei lavori di revisione delle schede, peraltro, era risultato un andamento abbastanza in linea con i risultati che l'Ufficio centrale nazionale aveva ottenuto a livello nazionale: nel corso del primo controllo, infatti, un quantitativo di schede considerate nulle venivano ora ritenute valide; questo comportava, proiettando il valore del campione su scala nazionale, un lieve aumento del numero dei voti validi, un conseguente ma ancor più lieve incremento della soglia del 4%, a fronte di un lievissimo aumento delle cifre elettorali delle due liste tale, comunque, da non permettere il raggiungimento del *quorum*. Visto che neanche nell'ambito del secondo controllo i risultati si erano scostati di molto dai valori ufficiali, relativi alle elezioni, la giunta proponeva l'archiviazione del caso<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Su questa vicenda, v. i lavori della giunta delle elezioni relativi alle sedute del 25 luglio 2001, 2 agosto 2001, 10 ottobre 2001, i cui verbali possono essere consultati sul sito della Camera dei deputati, [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>10</sup> V. i lavori della seduta del 2 agosto 2001.

<sup>11</sup> V. i lavori della seduta del 10 ottobre 2001.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Un punto, tuttavia, merita di essere sottolineato: di fronte al risultato negativo del riesame delle schede, Di Pietro aveva chiesto alla giunta di assegnare d'ufficio il 4% dei voti validi alle due liste, in modo da permettere alle stesse l'assegnazione degli 11 seggi vacanti, in virtù di un criterio di equità che tenesse conto del fatto che nel corso dello svolgimento delle operazioni elettorali si erano verificate molte anomalie ed irregolarità, quali il non rispetto dell'orario di chiusura dei seggi e l'uso delle liste civetta. La richiesta, come si può immaginare, non sarebbe stata accolta, ma è interessante notare che nel corso dei lavori della giunta e, in seguito, da parte della dottrina, è stata profilata un'ipotesi di soluzione del problema dei seggi vacanti abbastanza simile alla presente, nel senso cioè di assegnare i seggi alle liste che non hanno raggiunto il *quorum* del 4%. Su questa ipotesi si ritornerà in seguito.

*Elezione di un deputato in diverse circoscrizioni.* – Un'altra questione dibattuta nel corso dei lavori della giunta delle elezioni, strettamente rapportata alla tematica dei seggi vacanti, è stata quella relativa all'interpretazione dell'art. 85 del dpr 361 del 1957, anche in considerazione degli artt. 77 e 84 dello stesso testo unico<sup>13</sup>. L'art. 85 regola la fattispecie per cui un candidato, presentatosi nella quota proporzionale in diverse circoscrizioni, risulti eletto più di una volta: in tal caso, il neoeletto ha la facoltà di scegliere la circoscrizione (c.d. *opzione*) entro 8 giorni dalla data dell'ultima proclamazione; in caso di mancanza dell'opzione stessa, si procede al sorteggio. La disposizione, dunque, sembra abbastanza chiara e, posto che *in claris non fit interpretatio*, non dovrebbe dare luogo a particolari problemi ermeneutici: essa riguarda solo il caso di un deputato plurieletto nella quota proporzionale, a prescindere, quindi, dall'eventuale elezione in un collegio uninominale da parte dello stesso candidato.

Tuttavia, nella seduta della giunta del 10 ottobre 2001 era stata profilata una interpretazione diversa, alla luce del combinato disposto degli artt. 77, 84 e 85 del testo unico, che dispongono i criteri per la proclamazione degli eletti. L'art. 77, comma 1, n. 1, prevede che l'Ufficio centrale circoscrizionale debba proclamare eletto in ogni collegio uninominale il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi (la maggioranza relativa). L'art. 84, comma 1, dal canto suo, dispone che lo stesso Ufficio circoscrizionale debba effettuare la proclamazione degli eletti in ragione proporzionale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista abbia diritto, attingendo alle liste stesse, seguendo l'ordine progressivo di presentazione dei candidati. Tuttavia, se un candidato risulta già essere stato eletto in un collegio uninominale («ai sensi dell'articolo 77, comma 1, numero 1»), l'Ufficio proclama eletto il candidato immediatamente successivo in lista.

Se a quanto detto si aggiunge il dispositivo dell'art. 85, il tutto risulta essere abbastanza chiaro: nel caso di elezione contestuale nel maggioritario e nel proporzionale, il candidato libera il seggio conquistato nella quota proporzionale; in altri

<sup>13</sup> V. le sedute della giunta del 10 ottobre 2001 e del 14 novembre 2001.

termini, prevale l'elezione nell'uninomiale e ciò deriva da un banalissimo criterio di opportunità, visto che nel caso di vacanza di un seggio assegnato con il maggioritario si deve ricorrere alle elezioni suppletive. Diverso il caso di elezione multipla nella sola quota proporzionale, per cui l'art. 85 contempla la possibilità di scelta della circoscrizione da parte del candidato.

Sennonché, nella giunta era stato sottolineato come la legge elettorale della Camera non prevedesse esplicitamente il caso di elezione contestuale di un candidato nel maggioritario e nel proporzionale in *circoscrizioni diverse*, ritenendo che l'art. 84 si riferisse solo al caso di *eguale circoscrizione*. Da questa considerazione scaturivano diverse conseguenze: se l'art. 85 prevede la possibilità di scelta nel caso di elezione in diverse circoscrizioni, tale opzione deve poter essere esercitata anche da chi è stato eletto nel maggioritario e nel proporzionale in due circoscrizioni diverse. Questa interpretazione poteva essere funzionale al problema dei seggi vacanti, in quanto avrebbe dato la possibilità di coprire 4 degli 11 seggi stessi. Infatti, alcuni deputati forzisti, la cui elezione plurima aveva provocato la vacanza di alcuni degli 11 seggi, essendo stati eletti nel maggioritario e nel proporzionale in circoscrizioni diverse (si trattava di Berlusconi, Previti, Russo e Scajola), avrebbero potuto optare per il seggio in ragione proporzionale, liberando così 4 seggi in cui sarebbe stato possibile effettuare elezioni suppletive.

Questa tesi appariva giuridicamente infondata e finalizzata, in realtà, a raggiungere un compromesso tra maggioranza e opposizione sull'assegnazione degli 11 seggi vacanti, sulla base di una proposta del presidente Soro, che prevedeva:

1) da un lato, si consentiva ai quattro deputati suddetti di effettuare l'opzione per il seggio in ragione proporzionale, assegnando i seggi liberi con le elezioni suppletive, nelle quali avrebbe vinto presumibilmente un candidato di centro-destra;

2) dall'altro, i 7 seggi residui sarebbero stati coperti applicando l'art. 11 del dpr 14 del 1994 (2 seggi, così, sarebbero andati rispettivamente a DS, Margherita e AN, 1 seggio al PRC);

3) infine, si sarebbe intervenuti con una disposizione transitoria, volta a regolare i possibili casi di ulteriori vacanze che si potevano presentare nel corso dei 5 anni di legislatura.

La proposta, tuttavia, andava in senso contrario rispetto all'interpretazione consolidata delle disposizioni della legge elettorale e non è stata, di fatto, presa in considerazione nel corso delle sedute successive. Infatti, se è vero che l'art. 84 del testo unico non specifica espressamente che l'elezione nel collegio uninominale prevale su quella nella quota proporzionale anche nel caso di circoscrizioni diverse, è anche vero che l'art. 77 dispone inequivocabilmente che in ogni collegio uninominale debba essere eletto il candidato più votato, senza lasciare spazio ad una possibile opzione per un seggio in ragione proporzionale vinto in altre circoscrizioni. Infine, l'art. 85 si riferisce a circoscrizioni diverse per ciò che concerne l'elezione in diverse liste circoscrizionali, in base alla possibilità della candidatura plurima prevista dall'art. 19; non sembra, invece, che la norma possa essere appli-

cata al caso di elezione contestuale nel maggioritario e nel proporzionale e questa tesi appare fondata anche sulla base della prassi applicativa e dell'interpretazione che si è data alla disposizione nel corso degli anni di operatività del *mattarellum*. La strada per risolvere la questione dei seggi vacanti, evidentemente, andava cercata altrove.

*Applicabilità dell'art. 11 del dpr 14 del 1994.* – Il tema centrale dei lavori della giunta delle elezioni è stato, ovviamente, quello relativo all'assegnazione degli 11 seggi vacanti in relazione, soprattutto, all'applicabilità dell'art. 11 del dpr 14 del 1994. La giunta si è occupata della faccenda in un numero considerevole di sedute<sup>14</sup>; nell'impossibilità di dare conto, in questa sede, di tutte le proposte e discussioni che hanno animato le sedute stesse, si cercherà per quanto possibile di tracciare un quadro sufficientemente completo ma, al tempo stesso, chiaro e sintetico della questione.

In linea di massima, i deputati dell'opposizione si erano trovati concordi nel ritenere necessario archiviare il caso, applicando l'art. 11 del dpr 14 del 1994 e assegnando i seggi vacanti sulla base della norma che ne deriva. I deputati della maggioranza, invece, argomentavano in senso opposto, propendendo per l'inapplicabilità del regolamento di attuazione e chiedendo, comunque, che i seggi vacanti venissero attribuiti a candidati della Casa delle Libertà.

Più in dettaglio, i parlamentari dell'opposizione sostenevano la loro posizione basandosi sulle seguenti motivazioni<sup>15</sup>. Innanzitutto, era necessario che i lavori della giunta permettessero di assegnare i seggi vacanti e raggiungere, così, il *plenum*, poiché la Costituzione dispone che la Camera si compone di 630 deputati (art. 56), per cui la legge elettorale deve essere strutturata in maniera tale da garantire la copertura di tutti i 630 seggi. La possibilità di una Camera senza *plenum*, dunque, doveva essere esclusa *a priori*; a conferma di ciò, erano state citate diverse sentenze della Corte Costituzionale, in particolar modo quelle inerenti a proposte di *referendum* abrogativo su leggi elettorali: in tali casi, la Corte Costituzionale ha sostenuto l'inammissibilità di un quesito referendario che comporti la cancellazione della legge o di una sua parte rilevante, tale da impedire l'applicabilità della legge stessa. Un *referendum* in questo senso è da considerarsi ammissibile solo nel momento in cui il suo esito positivo consenta l'applicabilità diretta della legge, senza necessitare di un intervento legislativo correttivo; questa giurisprudenza si pone a tutela della funzionalità della Camera in quanto organo costituzionale e, come tale, indefettibile. In questa prospettiva, la legge elettorale della Camera non presenta alcuna lacuna: dispone criteri precisi per l'assegnazione dei

<sup>14</sup> V. le sedute del 30 maggio 2001, 4 luglio 2001, 17 luglio 2001, 25 luglio 2001, 10 ottobre 2001, 14 novembre 2001, 28 novembre 2001, 8 maggio 2002, 15 maggio 2002, 29 maggio 2002 e 15 luglio 2002.

<sup>15</sup> V. le sedute del 25 luglio 2001 e del 10 ottobre 2001.

seggi ed è completata dalle disposizioni del regolamento di attuazione, applicando le quali l'assegnazione dei 630 seggi può avvenire senza problemi<sup>16</sup>.

In secondo luogo, i parlamentari dell'opposizione escludevano in linea di principio la possibilità che i seggi potessero essere assegnati al centro-destra, sulla base di una ipotesi ricorrente relativa al concetto di «coalizione implicita», ritenendo cioè che i seggi non attribuiti a Forza Italia dovessero essere assegnati a candidati della Casa delle Libertà, sconfitti nell'uninomiale, poiché questa eventualità non è in alcun modo prevista dalla legge elettorale. Non solo, era da escludere anche la possibilità di assegnare i seggi a candidati di Forza Italia sconfitti nell'uninomiale, collegati con la lista civetta: il collegamento così realizzato, infatti, aveva reso proprio in quanto tale impossibile il ripescaggio, giacché il candidato non poteva essere considerato in nessun modo riconducibile a Forza Italia, se non attraverso il collegamento che era stato evitato per eludere lo scorporo<sup>17</sup>.

In terzo luogo, è stato sostenuto che la norma di cui all'art. 11 del regolamento di attuazione è presente anche in altre leggi elettorali, vigenti e non. Pertanto, il principio in base al quale l'assenza di candidature debba comportare l'assegnazione dei seggi vacanti alle altre liste non è nuovo, bensì rinvenibile nella legge elettorale della Camera del 1919 (T.U. n. 1495), nell'attuale legge elettorale del Senato (art. 17, comma 3 del T.U. 533 del 1993), nella legge elettorale per i consigli provinciali (art. 75, comma 6 del T.U. 267 del 2000) ed, infine, nella legge elettorale per i consigli comunali (art. 73, comma 8 del T.U. 267 del 2000, relativo ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti). La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 44 del 1961, in cui si era occupata della presunta incostituzionalità di una norma analoga, contenuta nel testo unico delle leggi per l'elezione dei consigli comunali e provinciali, si era pronunciata nel senso di escludere qualsiasi profilo di illegittimità costituzionale della norma<sup>18</sup>.

Infine, secondo l'opposizione, in caso di disapplicazione dell'art. 11 del regolamento di attuazione per incostituzionalità, si doveva concludere che la legge elettorale presenta una lacuna, la quale doveva essere colmata con il ricorso all'interpretazione analogica, a norma dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile. Ma, così facendo, si doveva comunque applicare la norma di cui all'art. 11 del regolamento di attuazione, perché procedendo in via analogica si ritornerebbe comunque ad una norma del genere, in quanto la stessa si ricava dalle disposizioni di altre leggi elettorali vigenti<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> V. la seduta del 25 luglio 2001.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> V. la seduta del 10 ottobre 2001.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

*Le tesi della maggioranza.* – Dopo aver visto quali sono state le argomentazioni portate avanti dai parlamentari dell'opposizione, passiamo a considerare le tesi sostenute dagli esponenti della maggioranza<sup>20</sup>.

I deputati della Casa delle Libertà escludevano categoricamente la possibilità che gli 11 seggi potessero essere assegnati a partiti dell'opposizione, visto che l'art. 11 del regolamento di attuazione non poteva essere applicato, in quanto palesemente incostituzionale. I profili di incostituzionalità rilevati erano di due tipi:

1) in primo luogo, la materia elettorale non poteva essere disciplinata da un regolamento governativo, in virtù della riserva assoluta di legge contenuta negli artt. 48 e 72 della Costituzione e nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988. Il regolamento governativo, pertanto, non potendo stabilire norme sulla legislazione elettorale della Camera, andava disapplicato, in quanto incostituzionale;

2) la norma introdotta dall'art. 11 del regolamento, comunque, anche prescindendo dal fatto di essere inserita in una fonte di carattere secondario, si rivelava palesemente incostituzionale per violazione del degli artt. 1, 3 e 48 della Costituzione. L'art. 1, in particolare, dispone che l'Italia è una Repubblica democratica e che la sovranità spetta al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione stessa. Se il principale strumento attraverso cui il popolo può esercitare la sovranità è il voto, è chiaro che questo principio non può essere violato: non si può, appunto, non rispettare la volontà dell'elettore assegnando un seggio a un candidato diverso da quello che è stato votato. Inoltre, il combinato disposto degli artt. 3 e 48 evidenzia come la Costituzione disponga che il voto debba essere libero e uguale: ma se il voto dato ad una forza politica viene poi utilizzato per eleggere candidati di altri partiti, ecco che il principio della libertà del voto non trova applicazione, anzi viene violato apertamente. Allo stesso modo, in tali casi si finisce per eludere anche il principio dell'uguaglianza, perché al voto dato ad un partito si conferisce un valore maggiore rispetto a quello dato ad altre componenti politiche.

Per quanto riguarda, poi, il tema della presunta violazione dell'art. 56 della Costituzione, che indica in 630 il numero dei componenti della Camera dei deputati, gli esponenti della maggioranza sostenevano che la disposizione non potesse prevalere nei confronti delle norme derivanti dagli artt. 1, 3 e 48, poiché l'art. 56 è una disposizione meramente organizzativa e deve soggiacere di fronte alla possibile violazione di un principio supremo dell'ordinamento.

Per i motivi suesposti, l'art. 11 del regolamento di attuazione era da considerarsi incostituzionale e, come tale, inapplicabile. Infatti, non essendo la Corte Costituzionale competente in materia di legittimità costituzionale di disposizioni normative di carattere amministrativo, quali sono quelle contenute in un regolamento governativo, la competenza, in questo caso, è rimessa alla singola autorità giurisdizionale la quale, qualora ravvisi profili di incostituzionalità, è tenuta a

<sup>20</sup> V. le sedute del 25 luglio 2001, 14 novembre 2001 e 28 novembre 2001.

disapplicare la norma viziata. Si trattava proprio del caso dei seggi vacanti, poiché la giunta, in sede di verifica dei poteri, svolge un'attività materialmente giurisdizionale, nell'ambito del giudizio di contestazione<sup>21</sup>.

Disapplicando la norma, tuttavia, si presentava la circostanza per cui si ravvisava nell'ordinamento l'esistenza di una lacuna, la quale doveva essere colmata, a parere dei parlamentari della maggioranza, con il ricorso all'analogia. Il procedimento analogico, però, non avrebbe potuto condurre all'applicazione dello stesso art. 11, come sosteneva l'opposizione; gli 11 seggi, invece, andavano attribuiti ai migliori candidati della *coalizione* della Casa delle Libertà, sconfitti nei collegi uninominali, così come avviene al Senato. Non si poteva ignorare, infatti, il concetto di *coalizione*, facente ormai parte dell'ordinamento giuridico, in quanto dal 1994 la società politica si articolava in coalizioni di partiti. Non solo, nell'ambito delle consultazioni elettorali, i candidati di una coalizione si presentavano con lo stesso contrassegno nei collegi uninominali e con l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. La presenza della coalizione non poteva in alcun modo essere ignorata ed è ai migliori perdenti della Casa delle Libertà che andavano assegnati i seggi non attribuibili a Forza Italia. A conferma di questa tesi, la maggioranza ricordava che l'art. 14 del dpr 361 del 1957 parla di candidature presentate da «partiti o gruppi politici organizzati»; ebbene, il gruppo politico organizzato è senz'altro un'entità diversa e superiore a quella del partito e sembra rievocare proprio il concetto di coalizione.

*La proposta della giunta e l'odg Mancuso.* – Nella giunta delle elezioni, dunque, erano state formulate due proposte contrastanti l'un l'altra, visto che l'opposizione riteneva necessario applicare il regolamento di attuazione, mentre la maggioranza chiedeva di disapplicarlo e di assegnare i seggi vacanti a candidati della propria coalizione. La mancanza di una visione comune del problema non aveva permesso alla giunta di prendere una posizione accettata da tutte le parti ed aveva comportato la paralisi dell'organo stesso.

Di fronte all'impossibilità di trovare un accordo, il presidente della giunta, Antonello Soro, aveva ritenuto opportuno formulare comunque una proposta che sarebbe stata messa in votazione. Nella seduta del 28 novembre 2001, a distanza di alcuni mesi dall'inizio della legislatura e con la Camera ancora senza *plenum*, il presidente Soro formulava una proposta attraverso la quale assegnare tutti i seggi mancanti, individuando un criterio utile anche nel caso di ulteriori vacanze: appli-

<sup>21</sup> Secondo la dottrina prevalente, infatti, la fase eventuale del procedimento di verifica dei poteri, il c.d. giudizio di contestazione, deve essere considerata come un'attività di carattere giurisdizionale, a differenza della fase ordinaria, il c.d. controllo di delibazione, che consiste nella verifica dei titoli e della regolarità delle operazioni elettorali ed ha natura amministrativa. Sul punto, v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 232 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. riveduta ed aggiornata a cura di Gaetano Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, pag. 305; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli, 1999, pag. 137; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, X ed. rielaborata ed aggiornata a cura di Franco Modugno, Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, Padova, CEDAM, 1991, pagg. 485-6; S. TOSI e A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, nuova edizione, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 68.



cando, cioè, tutte le disposizioni della legge elettorale, ivi comprese quelle contenute nel regolamento di attuazione, in particolare l'art. 11 dello stesso. Ad opinione del presidente, formulare una proposta doveva considerarsi come un «atto dovuto» da parte dell'organo, la giunta, su cui grava il difficile compito di operare la verifica dei poteri; era impensabile che la giunta non adempisse alle proprie funzioni in presenza di un così grave problema istituzionale.

In considerazione del fatto che le disposizioni elettorali erano già state applicate nelle consultazioni del 1994 e del 1996 senza che nessuno avesse mai sollevato obiezioni, il presidente della giunta presentava un prospetto per l'assegnazione di 14 seggi in ragione proporzionale: agli 11 seggi di cui si è parlato finora, infatti, andava aggiunto un ulteriore seggio, vacante dopo la scomparsa dell'on. Lucio Colletti, eletto nelle liste di Forza Italia proprio nella quota proporzionale (nella circoscrizione Veneto 2); gli altri due seggi da considerare erano i due che l'Ufficio centrale nazionale aveva assegnato ad altre liste il 29 maggio 2001 (si trattava del seggio assegnato a Katia Zanotti dei DS, candidata in Emilia Romagna, e del seggio assegnato a Egidio Banti della Margherita, candidato in Liguria).

I 14 seggi, pertanto, erano stati ripartiti nel modo seguente: 5 alla lista dei Democratici di sinistra, 4 alla lista della Margherita, 3 ad Alleanza Nazionale e 2, infine, a Rifondazione comunista. Tali seggi, attribuiti alle liste nelle circoscrizioni secondo la graduatoria dei resti che non avevano comportato attribuzione di alcun seggio, andavano assegnati ai seguenti candidati:

1) per i DS erano stati individuati, oltre alla già citata Katia Zanotti, Luciano Pettinari (Basilicata), Margherita Cogo (Trentino-Alto Adige), Elvio Ruffino (Friuli-Venezia Giulia, ripescato come miglior non eletto nell'uninomiale) e Natalina Cea (Molise);

2) per la Margherita erano stati individuati, oltre a Egidio Banti, Angelo Giorgianni (Lazio 2), Pier Luigi Ferrari (Emilia Romagna) e Giovanni Risari (Lombardia 3, ripescato dall'uninomiale);

3) per AN erano stati individuati Massimiliano di Seneen (ripescato in Sardegna), Giorgio Holzmann (Trentino-Alto Adige) e Fedele Pampo (Puglia);

4) per Rifondazione comunista erano stati individuati Fausto Sorini (Lombardia 3) e Marilde Provera (Piemonte 2).

La TAB. 2 evidenzia l'assegnazione dei seggi secondo la proposta del presidente della giunta Soro:

TAB. 2. – *Assegnazione dei 14 seggi vacanti.*

Lista	Cifra elett. Nazionale	Seggi ass. quoz. int.	Resti	Seggi assegnati con i maggiori resti	Seggi totali
DS	5.273.485	4	728.529	1	5
Margherita	4.637.456	4	92.500		4
AN	4.127.756	3	719.039		3
PRC	1.868.659	1	732.420	1	2
Totale	15.907.356	12		2	14

La proposta veniva, in seguito, messa in votazione ma la giunta si esprimeva negativamente<sup>22</sup>. La conclusione, dopo mesi di sedute, discussioni, proposte, era quindi quella che forse ci si attendeva ma, allo stesso tempo, anche la più deludente, perché la giunta delle elezioni, chiamata a svolgere funzioni istruttorie verso l'assemblea nell'ambito del procedimento di verifica dei poteri, nonostante il suo presidente Soro avesse parlato di «atto dovuto», aveva deciso di non decidere. Altre sedute, infatti, sarebbero state dedicate al tema dei seggi vacanti senza riuscire nell'intento di trovare una soluzione al problema<sup>23</sup>.

Da ultimo, la questione è stata trattata in una seduta della Camera appositamente convocata, la quale è significativa quanto meno per il fatto di aver posto fine alla vicenda in modo definitivo<sup>24</sup>. La seduta di cui si parla è quella del 15 luglio 2002, tenuta a poche ore di distanza dall'ultima seduta della giunta dedicata al tema; dopo aver ascoltato gli interventi di tutti i gruppi parlamentari, infatti, è stata messa al voto una proposta dell'on. Violante, identica a quella formulata dal presidente della giunta, Soro, che prevedeva l'applicazione del regolamento di attuazione della legge elettorale e la distribuzione dei seggi così come si è visto poc'anzi. Anche questa volta la proposta è stata bocciata e, quindi, si è passati all'esame di un'ulteriore proposta, un ordine del giorno presentato dall'on. Mancuso, che prevedeva il congelamento dei seggi, cioè la non assegnazione degli stessi, eventualità alla quale tutti si erano ormai rassegnati. La pronuncia positiva dell'assemblea di Montecitorio sull'odg Mancuso ha chiuso la questione ed ha evitato che venisse approvata una terza proposta, presentata dal capogruppo di Forza Italia, Elio Vito.

In questo modo, dopo oltre un anno, si chiudeva la questione dei seggi vacanti. La Camera continuava ad operare con un numero di deputati inferiore a quello previsto dall'art. 56 della Costituzione, in tutto 618 membri, dopo la scomparsa di Lucio Colletti. Successivamente, il numero dei deputati è sceso ulteriormente a causa delle dimissioni di Angelo Michele Iorio, nel mese di gennaio 2003 (avendo questi assunto la carica di Presidente della Giunta regionale del Molise), e delle dimissioni di Franco Frattini, nel novembre 2004 (essendo divenuto membro della Commissione della UE)<sup>25</sup>. Fino all'entrata in vigore della legge 47 del 2005 (v. *infra*, par. 4), la Camera disponeva pertanto di 616 membri.

<sup>22</sup> Su tutta la vicenda, v. la seduta del 28 novembre 2001.

<sup>23</sup> V. le sedute dell'8 maggio 2002, 15 maggio 2002, 29 maggio 2002 e 15 luglio 2002.

<sup>24</sup> V., su questo, L. STROPPIANA, «L'epilogo dei seggi fantasma», in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, pagg. 162-164.

<sup>25</sup> Anche in questo caso, i seggi assegnati in ragione proporzionale nelle circoscrizioni Molise (Iorio) e Veneto 2 (Frattini) non sono stati coperti per mancanza di candidati che potessero subentrare ai deputati dimissionari.

### 3. *Le proposte avanzate per assegnare i seggi vacanti*

*La proposta della maggioranza.* – Nei paragrafi precedenti ci siamo soffermati sul procedimento di verifica dei poteri e abbiamo visto che, dopo un anno di discussioni in seno alla giunta delle elezioni, la vicenda dei seggi vacanti si è conclusa nella seduta del 15 luglio 2002 della Camera dei deputati, nel corso della quale è stato approvato l'odg Mancuso che prevedeva il congelamento dei seggi. Pertanto, la XIV legislatura è terminata senza l'attribuzione di tali seggi. Resta da discutere, però, se la scelta fatta sia stata la migliore o se, invece, era possibile seguire una strada diversa: nel corso di questi mesi, infatti, accanto alle discussioni che hanno animato il mondo politico, delle quali si è dato conto nelle precedenti pagine, sono state formulate diverse soluzioni, in particolare da parte di vari studiosi interessati alla vicenda (alcune di esse sono inedite, altre semplici reiterazioni di proposte già dibattute nella giunta), le quali meritano un approfondimento ed un commento.

La nostra analisi partirà dalla proposta che era stata sostenuta alquanto timidamente dalla maggioranza nel corso dei lavori della giunta, ossia quella volta ad assegnare i seggi a candidati comunque riconducibili alla Casa delle Libertà. L'espressione «timidamente» vuole evidenziare il fatto che la stessa proposta non è mai stata formalizzata, contrariamente a quanto avvenuto per quella dell'opposizione, fatta propria dal presidente della giunta Soro; la Casa delle Libertà, quindi, non ha insistito nell'ipotesi di attuare questa proposta, benché avesse a disposizione i numeri per farlo, sia nella giunta che nell'assemblea.

A parte ciò, si ricorderà che la maggioranza aveva sostenuto che i seggi vacanti non potevano essere attribuiti in alcun modo applicando il regolamento di attuazione della legge elettorale della Camera, in quanto l'atto normativo era da considerarsi incostituzionale, per violazione del principio della riserva assoluta di legge (artt. 48 e 72 della Costituzione) e del combinato disposto degli artt. 1, 3 e 48 della carta costituzionale. Disapplicando il regolamento, era necessario colmare la lacuna presente nella legge elettorale, procedendo per analogia e assegnando i seggi a candidati facenti parte della Casa delle Libertà, sconfitti nell'uninomiale, scelti sulla base di un'apposita graduatoria che premiasse i migliori perdenti. In tal modo, i seggi sarebbero stati assegnati comunque a candidati della coalizione, senza escludere la possibilità, peraltro, che tra i ripescati figurassero candidati di Forza Italia (collegati ovviamente con la lista civetta): si sarebbero presi in considerazione, infatti, tutti i candidati che si erano presentati con lo stesso contrassegno (in questo caso quello della Casa delle Libertà), prescindendo dal collegamento effettuato.

La tesi, apparentemente convincente e sostenuta anche in dottrina<sup>26</sup>, non sembra essere condivisibile, in quanto basata su criteri del tutto privi di

<sup>26</sup> V. in proposito l'intervento di L. STROPPIANA, *Al deputato Berlusconi far subentrare un DS?*, in [www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/](http://www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/), 2 giugno 2001.

fondamento normativo. Infatti, è necessario tenere conto del fatto che il sistema elettorale della Camera dei deputati in vigore nel 2001 era, come abbiamo già ricordato, un sistema misto, in parte maggioritario e in parte non maggioritario. In un tale sistema, perciò, il criterio attraverso cui i seggi vengono ripartiti alle varie liste risulta essere duplice, a seconda del fatto che si tratti dei 475 seggi assegnati con il maggioritario o dei 155 assegnati nella quota proporzionale<sup>27</sup>. Per quanto riguarda l'uninomiale, non vi è dubbio che il criterio sia maggioritario, per cui si premia il candidato più votato a cui si attribuisce il seggio; nella quota proporzionale, invece, non si rinviene nulla di tutto ciò, per lasciare spazio al criterio della proiettività, tanto che si verifica anche l'effetto quasi paradossale per il quale forze politiche alleate nell'uninomiale si ritrovano a competere nel proporzionale, visto che i partiti si presentano da soli e non coalizzati. Nella quota proporzionale, pertanto, scompare qualsiasi riferimento al concetto di coalizione, non previsto in alcun modo dalla legge elettorale, e si ragiona in termini di singole liste: se i seggi da attribuire sono superiori al numero dei candidati disponibili, si opera il ripescaggio dei candidati sconfitti nell'uninomiale, ma per fare ciò serve una *conditio sine qua non*, ossia il collegamento con la stessa lista. Introdurre in questo ambito il concetto di coalizione, per ripescare i candidati della Casa delle libertà sconfitti nell'uninomiale, significa non solo inventare un criterio che la legge non prevede affatto (da considerarsi, perciò, *contra legem*), ma anche andare contro lo spirito della legge che, per i 155 seggi in questione, è uno spirito «proporzionalistico».

Per tutti questi motivi, riteniamo che la soluzione di attribuire i seggi vacanti a candidati della Casa delle Libertà fosse da escludere, in quanto si basava su un criterio assolutamente privo di fondamento giuridico.

*La proposta di assegnare i seggi a Forza Italia.* – La proposta di assegnare i seggi a candidati riconducibili a Forza Italia, tesi che in dottrina sembra essere stata esclusa *a priori*, ma che è stata sostenuta nei giorni immediatamente successivi alle elezioni dal coordinatore di Forza Italia, Claudio Scajola, è molto simile all'ipotesi precedente e poggia sugli stessi errori di fondo.

In base a questa tesi, si sostiene che i seggi vacanti di Forza Italia devono essere comunque assegnati a candidati riconducibili a tale forza politica, per rispettare la volontà dell'elettore che si era espressa attraverso il voto della lista. Per fare ciò, si afferma, basta operare il ripescaggio di tutti quei candidati sicuramente facenti parte del partito, benché siano stati collegati nell'uninomiale con le liste civetta.

Ora, è indubbio che tutti i candidati della Casa delle Libertà collegati con le liste civetta siano esponenti dei singoli partiti che compongono la coalizione;

<sup>27</sup> M. AINIS, «Principi *versus* regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)», in *Rassegna parlamentare*, 2001, 3, pagg. 629-647, ma in particolare pagg. 643-644.

è indubbio, inoltre, che molti di questi candidati siano esponenti di Forza Italia. Ripescare i candidati seguendo un criterio sostanziale, perciò, non sarebbe molto difficile ma, tuttavia, comporterebbe un *vulnus* nei confronti della legge elettorale.

È risaputo, infatti, che la Casa delle Libertà ha presentato le liste civetta per eludere il meccanismo dello scorporo: su questo aspetto si è già detto a sufficienza e non serve aggiungere altro. Ora, se presentare liste civetta è una pratica, per quanto scorretta e criticabile, formalmente tollerata dalla legge, in applicazione della stessa non è possibile operare il ripescaggio giacché, come si è detto, per fare ciò il collegamento è richiesto come condizione necessaria. In altri termini, chi non vuole lo scorporo deve rinunciare alla possibilità del ripescaggio: non si può eludere lo scorporo invocando l'applicazione rigorosa delle norme di legge e poi pretendere il ripescaggio, poiché questo postula il preventivo collegamento. Quand'anche fosse possibile dimostrare *ex post* che un candidato sia riconducibile a Forza Italia per invocarne il ripescaggio, è ovvio che si dovrebbe quanto meno applicare lo scorporo dei voti alla lista di Forza Italia e ripetere le operazioni di assegnazione dei seggi alle singole liste.

L'ipotesi di assegnare i seggi vacanti a Forza Italia, quindi, non poteva essere assolutamente presa in considerazione, perché l'impossibilità di effettuare il ripescaggio discende direttamente dalla decisione di presentare le liste civetta e di collegarvi i propri candidati.

*La proposta di assegnare i seggi alla circoscrizione Estero.* – Tra le varie proposte per assegnare i seggi vacanti, senza dubbio quella più singolare prevede che i seggi non vengano attribuiti né alla Casa delle Libertà né, tanto meno, alle altre liste che hanno superato il 4%, bensì alla circoscrizione Estero; suddetta circoscrizione è stata introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2001, che ha modificato l'art. 56 della Costituzione, prevedendo una serie di seggi per i deputati che devono essere eletti dagli italiani residenti all'estero.

Ora, visto che la legge costituzionale n. 1 del 2001 ha stabilito che i seggi da attribuire alla circoscrizione Estero debbano essere proprio 12 per la Camera e 6 per il Senato, ecco che la coincidenza ha fatto ritenere ad alcuni che si possano assegnare i seggi vacanti proprio ai candidati eletti dagli italiani residenti all'estero, dopo aver approvato le norme attuative della legge costituzionale. L'ipotesi è stata formulata in dottrina da Carlo Fusaro<sup>28</sup> ed è stata poi ripresa dal Ministro per gli italiani nel mondo, Mirko Tremaglia.

Pur apprezzando l'originalità della proposta ivi descritta, non ci sembra essere questo il modo migliore per risolvere il problema dei seggi vacanti. Ciò in virtù di una serie di considerazioni: in primo luogo, la soluzione sarebbe solamente parziale, in quanto è pur vero che i seggi vacanti sono proprio 12 (gli 11 seggi non assegnati all'indomani delle elezioni più il seggio lasciato libero da

<sup>28</sup> V. C. FUSARO, *Scorpori e "civette"*, cit.

Lucio Colletti)<sup>29</sup>, ma come si dovrebbe procedere in caso di ulteriori vacanze? È chiaro, quindi, che il criterio appare fin troppo empirico e può essere considerato come una buona intenzione politica, ma è evidente che essa presuppone la necessità di creare una norma ad hoc, che interviene *post factum*. Il secondo limite di questa ipotesi si rinviene proprio in ciò: come ha sostenuto Michele Ainis<sup>30</sup>, la soluzione proposta non ha nulla a che fare con l'applicazione della legge elettorale, ma si basa su un criterio inventato che, per ovvie ragioni, non può essere accettato.

Per tali motivi, anche questa proposta per l'assegnazione dei seggi vacanti non poteva essere presa in considerazione.

*La proposta di assegnare i seggi alle liste al di sotto del 4%.* – Un'altra proposta interessante è quella formulata da Michele Ainis, che comporterebbe l'assegnazione dei seggi alle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4%<sup>31</sup>. Rispetto all'ipotesi precedente, infatti, si individua in tal modo un criterio che permette di assegnare anche gli eventuali seggi che dovessero rendersi vacanti nel corso della legislatura.

A sostegno della sua proposta, Ainis sottolinea come essa scaturisca dalla *ratio* che permea la quota proporzionale della legge elettorale: infatti, il legislatore ha inteso riequilibrare la manipolatività eccessiva dei sistemi elettorali maggioritari, lasciando un certo numero di seggi da attribuirsi con un meccanismo equidistributivo; per questo ha previsto la quota proporzionale e, soprattutto, ha ideato il meccanismo dello scorporo, in modo da penalizzare le formazioni politiche più forti, che sono avvantaggiate nel maggioritario, e privilegiare i partiti minori, dando loro la possibilità di avere una seppur minima rappresentanza in parlamento<sup>32</sup>. Questa impostazione è molto pertinente e ci trova d'accordo nel merito: coglie perfettamente la *ratio* della legge elettorale della Camera e, in modo particolare, tiene conto del fatto che i criteri ispiratori della legge siano in realtà due<sup>33</sup>. In secondo luogo, Ainis sottolinea che la clausola di sbarramento del 4%, che osta ovviamente alla possibile applicazione di questa proposta, deve in questo caso essere disapplicata, in quanto si presenta come un ostacolo al raggiungimento del *plenum* (solo in questo caso, si badi, poiché altrimenti si dovrebbe concludere che la stessa clausola sia incostituzionale, ma non è questo il pensiero che emerge dall'intervento). Disapplicare una norma di legge, tuttavia, deve essere giustificato

<sup>29</sup> In realtà, come si è visto, esistono altri due seggi vacanti, quello lasciato libero dall'on. Iorio, dimissionario per incompatibilità con la carica acquisita di Presidente della Giunta regionale del Molise e quello di Franco Frattini, divenuto commissario europeo. Alla data della formulazione della proposta, tuttavia, i seggi vacanti erano ancora 12, in quanto le dimissioni di Iorio sono state presentate nel gennaio del 2003 e quelle di Frattini nel novembre 2004.

<sup>30</sup> M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pagg. 632-3.

<sup>31</sup> M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pag. 644 ss.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pag. 643.

e, secondo Ainis, la giustificazione risiede nel fatto che vi sia nella circostanza una confliggenza tra principi e regole, caso in cui la regola deve soggiacere e lasciare spazio all'attuazione del principio, quello per cui i seggi in ragione proporzionale devono consentire una rappresentanza alle piccole formazioni politiche.

Anche questa possibile soluzione del problema dei seggi vacanti, comunque, non ci pare del tutto convincente. È vero che la *ratio* della quota proporzionale risiede nel tentativo di riequilibrio nei confronti della quota maggioritaria e che, pertanto, esiste in funzione di avvantaggiare i partiti minori. Ma da questo a concludere che i seggi di Forza Italia debbano essere assegnati proprio alle liste che non hanno superato il 4%, ce ne corre, per vari motivi:

1) in primo luogo, la soglia di sbarramento non è una delle clausole che disciplina l'assegnazione dei seggi in ragione proporzionale, ma forse la clausola più importante: se la *ratio* della quota proporzionale è quella di avvantaggiare i partiti minori, essa risiede anche nell'evitare l'eccessiva frammentazione partitica; in altri termini, la clausola di sbarramento serve ad evitare che anche partiti dallo scarsissimo peso elettorale possano acquisire dei seggi, cosa che renderebbe difficile il raggiungimento di una maggioranza sicura e che rappresenta un problema italiano da sempre. La clausola di sbarramento, quindi, è fondamentale nel disegno complessivo della legge e individua chi ha diritto alla ripartizione dei seggi e chi no. Assegnare i seggi alle liste che non raggiungono il 4%, pertanto, ci sembra un non senso, oltre che una violazione della stessa legge;

2) se è ai principi che bisogna riferirsi per individuare un criterio funzionale all'attribuzione dei seggi, il principio della rappresentanza proporzionale implica che i seggi vengano ripartiti alle varie liste in modo da rispecchiare, grosso modo, i voti che ciascuna lista ha conseguito. Nell'impossibilità di attribuire i seggi a Forza Italia, a questo punto tanto vale applicare il regolamento di attuazione e distribuire i seggi alle altre liste che abbiano superato il *quorum*. In tal modo, si tratterebbe di applicare un criterio previsto da una fonte normativa certa e che, aspetto non secondario, esisteva già prima delle elezioni. Se, invece, la norma di cui all'art. 11 del regolamento di attuazione è illegittima, in quanto viola gli artt. 1 e 48 della Costituzione, e l'Autore propende per questa ipotesi, *a fortiori* deve ritenersi inaccettabile la possibilità di assegnare i seggi alle liste che non hanno raggiunto il *quorum*, per gli stessi motivi che rendono illegittima la previsione del regolamento.

Per questi motivi, la proposta era da considerarsi inattuabile, in quanto avrebbe comportato una violazione della legge elettorale e, elemento ancor più determinante, una violazione del principio della sovranità popolare.

*L'ipotesi di applicare il regolamento di attuazione.* – Dopo aver preso in considerazione alcune proposte pervenute dal mondo politico e dalla dottrina, ci soffermeremo ora sull'ipotesi che prevedeva l'applicazione del regolamento di attuazione della legge elettorale della Camera. Di questa possibilità si è già parlato ampiamente in precedenza, allorché si è dato conto della proposta presentata nella

giunta delle elezioni dal presidente Soro, che prevedeva proprio l'assegnazione dei seggi attraverso l'applicazione dell'art. 11 del dpr 14 del 1994. Pertanto, qui non si ritornerà sull'aspetto meramente tecnico, ma si cercherà di approfondire la questione dell'applicabilità dello stesso regolamento governativo.

Come si è visto, secondo gli esponenti della maggioranza, il regolamento era da considerarsi inapplicabile per via di una illegittimità costituzionale che derivava da due profili, quello della violazione del principio della riserva di legge e quello della violazione del principio della sovranità popolare.

Quanto al primo punto, il problema da risolvere è se la materia relativa al sistema elettorale in senso stretto (vale a dire il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi) debba essere considerata coperta da una riserva di legge assoluta. Ora, è indubbio che nel testo costituzionale non esiste alcuna disposizione normativa esplicita in base alla quale deve essere la legge a dettare norme sul sistema elettorale in senso stretto: l'art. 48, dai più invocato a riguardo, infatti, disciplina solamente l'esercizio del voto<sup>34</sup>, ponendo una riserva di legge per stabilire requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e per stabilire le modalità di assegnazione dei seggi alla circoscrizione Estero; una riserva di legge, inoltre, è prevista anche per stabilire le cause di limitazione del diritto di voto. Pertanto, la riserva assoluta di legge dell'art. 48 è funzionale a garantire il diritto di voto, mentre nulla si dice in relazione al sistema elettorale in senso stretto. Da altri, tuttavia, si è focalizzata l'attenzione sull'art. 72, comma 4, che regola i casi di riserva di legge di assemblea, tra i quali figurano i disegni di legge in materia elettorale. È chiaro che in questo caso non vi è attinenza diretta con il tema della riserva di legge, anche se tutte le materie riservate alla legge di assemblea sono materie rigorosamente coperte da riserva assoluta di legge (leggi costituzionali, le quali hanno un regime giuridico particolare, leggi-delega, leggi che autorizzano la ratifica dei trattati internazionali e leggi di bilancio). Però, è pur vero che la particolare importanza di questi disegni di legge, tale da escludere il procedimento legislativo decentrato, dovrebbe postulare *a fortiori* la riserva assoluta di legge<sup>35</sup>.

A parte ciò, molti in dottrina hanno sostenuto la tesi secondo cui la materia relativa al sistema elettorale in senso stretto debba considerarsi coperta da riserva di legge assoluta<sup>36</sup>; Livio Paladin, peraltro, ha evidenziato che esistono delle riserve di legge implicite, ossia riserve non stabilite in forma espressa dalla Costituzione, ritenendo così che le riserve di legge non debbano essere limitate a quelle

<sup>34</sup> «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed uguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico».

<sup>35</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 493, sostiene che l'art. 72, comma 4, contiene una riserva di legge implicita.

<sup>36</sup> M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pag. 633 ss.; B. CARAVITA, *Disinvolve "sciabolate" politiche*, consultabile sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 26 febbraio 2002.



che il costituente ha espressamente menzionato<sup>37</sup>. Da altri, come Carlo Lavagna, si è osservato come le leggi elettorali, benché non siano formalmente di carattere costituzionale, siano tali quanto meno dal punto di vista sostanziale, in virtù dell'attitudine a incidere sulla forma di governo: pertanto, esse vanno considerate come leggi ordinarie di rilevanza costituzionale<sup>38</sup>. Inoltre, in dottrina è stato sottolineato che, al di là della possibile copertura costituzionale, pur presente in diversi ordinamenti, la normativa relativa al sistema elettorale in senso stretto costituisce una norma di regime, contribuisce a definire i caratteri della forma di Stato e, attraverso l'influenza innegabile che i sistemi elettorali hanno sui partiti, agisce sulla forma di governo<sup>39</sup>. Pertanto, anche in assenza di una copertura costituzionale, assente nel caso italiano, la modifica del sistema elettorale in senso stretto risulta molto difficile, perché le riforme elettorali vanno a colpire una norma di regime: non a caso, la crisi di regime che l'Italia ha attraversato è stata causata dai *referendum* elettorali degli anni Novanta. Come ha sottolineato Fulco Lanchester, infatti, i passaggi da un sistema elettorale proiettivo ad uno selettivo, che si sono verificati in Europa negli ultimi 70 anni, sono avvenuti solamente nell'ambito di crisi di regime<sup>40</sup>.

Da un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali, anche in relazione all'importanza che la legislazione elettorale riveste nell'ordinamento, la tesi secondo cui la normativa elettorale in senso stretto sia coperta da riserva assoluta di legge ci sembra tutto sommato condivisibile. Se si pone mente, ad esempio, al dibattito in Costituente sulla costituzionalizzazione della proporzionale, si deduce come debba essere escluso l'intervento dell'esecutivo attraverso un regolamento governativo in una materia così centrale come quella elettorale; ciò significa anche riconoscere alle opposizioni il diritto di prendere parte al procedimento di formazione della legge elettorale: questo è il significato garantista della riserva di legge<sup>41</sup>. In ciò, pertanto, risiede uno dei profili di incostituzionalità del regolamento di attuazione, giacché esso non può intervenire nella materia elettorale, essendo questa riservata in via assoluta alla legge.

I regolamenti di attuazione, inoltre, sono delle fonti che devono intervenire per attuare ed integrare leggi contenenti norme di principio (art. 17, comma 1, lettera b, legge n. 400 del 1988): nel caso della legge elettorale della

<sup>37</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 189. Questa tesi si lega a quella già citata del Martines, secondo cui un esempio è appunto relativo all'art. 72, comma 4, della Costituzione.

<sup>38</sup> C. LAVAGNA, «Il sistema elettorale nella Costituzione italiana», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, n. 4, pag. 851.

<sup>39</sup> F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma, Bulzoni, 1996, pag. 20. Sul concetto di regime, da intendersi come «valori, norme e strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti», v., *amplius*, ID., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 55 ss.

<sup>40</sup> F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, cit., ibidem.

<sup>41</sup> F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, III ed., Genova, ECIG, 1999, pag. 58.

Camera non siamo certo di fronte ad una legge-quadro, trattandosi anzi di un testo unico, così che si deve ritenere escluso l'intervento di un regolamento di attuazione<sup>42</sup>. Ma quand'anche si ritenga plausibile la tesi della legittimità di suddetta fonte normativa, si dovrebbe riconoscere che un regolamento di attuazione deve, appunto, attuare una legge e non introdurre criteri nuovi, non previsti dalla stessa o, addirittura, in contrasto con essa: sembra essere questo il caso dell'art. 11 del dpr 14 del 1994, in quanto introduce un criterio per l'assegnazione dei seggi totalmente nuovo e contrastante con lo spirito proporzionalistico della legge. In altri termini, il regolamento di attuazione presenta un secondo profilo di incostituzionalità, in quanto contiene delle disposizioni in contrasto con la legge che dovrebbe attuare.

Quanto, infine, al problema della possibile violazione di norme costituzionali, quali l'art. 1, c'è da dire che senz'altro la disposizione dell'art. 11 del regolamento di attuazione sembra porsi in contrasto con il principio della sovranità popolare. Il legame esistente tra le elezioni e il principio democratico è tutt'altro che trascurabile, tenuto conto in particolare del concreto atteggiarsi del principio stesso negli Stati contemporanei, nei quali esso si realizza principalmente attraverso la scelta da parte del popolo sovrano dei propri rappresentanti. Il concetto di sovranità popolare, infatti, pone il problema di come concretare l'astratta formula introdotta dal costituente nell'art. 1<sup>43</sup>. Nell'impossibilità di attribuire l'esercizio della sovranità a entità insuscetibili come il popolo nel suo complesso ovvero limitatamente all'insieme dei cittadini capaci<sup>44</sup>, la necessaria conclusione è che l'unica entità cui si possa concretamente affidare l'esercizio della sovranità è il corpo elettorale<sup>45</sup>: ecco che emerge il collegamento esistente tra l'art. 1 della Costituzione e l'art. 48, che individua nei cittadini maggiorenni i veri soggetti in grado di esercitare la sovranità.

Da queste conclusioni emergono quanto meno due conclusioni: la prima è che la riserva assoluta di legge in materia elettorale è giustificata alla luce di quanto detto, poiché la legge deve garantire il rispetto della sovranità popolare che si estrinseca attraverso il voto; la seconda è che la volontà popolare deve essere sempre e comunque rispettata, la qual cosa sembra non avvenire nel caso di assegnazione di seggi a forze politiche diverse da quelle che l'elettore ha scelto attraverso l'esercizio del voto. Infatti, la funzione elettiva è strutturata in modo da richiedere l'interposizione dei partiti politici<sup>46</sup>, talché ne deriva che la possibilità

<sup>42</sup> Sui regolamenti di attuazione v., in particolare, i lavori di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, VI ed. aggiornata a cura di Francesco Crisafulli, Padova, CEDAM, 1993, pag. 148; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 101; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 349; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., pag. 143.

<sup>43</sup> C. MORTATI, Art. 1, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1975, pag. 22.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pag. 27.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pag. 28 ss.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pag. 29.

prevista dal regolamento di attuazione deve considerarsi come una violazione dei principi fondamentali su cui si regge l'ordinamento<sup>47</sup>.

Per i motivi che sono stati evidenziati in queste pagine, pertanto, riteniamo di dover propendere per l'illegittimità costituzionale del regolamento di attuazione<sup>48</sup>. Per questa ragione, la giunta delle elezioni, in sede di giudizio di contestazione, deve disapplicare la norma incostituzionale: nei confronti di un regolamento governativo, infatti, non è previsto ricorso alla Corte costituzionale in sede di giudizio sulla legittimità costituzionale, la quale deve essere valutata dal singolo giudice in forma diffusa, che deve disapplicare la norma se la ritiene incostituzionale.

Dopo aver escluso la possibilità di mettere in atto la proposta elaborata dalla maggioranza, quindi, anche la tesi sostenuta dall'opposizione deve essere considerata impraticabile, benché fosse il frutto della rigorosa applicazione delle disposizioni di legge.

*Un tentativo di mediazione: lasciare la Camera senza plenum.* – Si è visto, dunque, che la soluzione proposta dal centro-sinistra, formalizzata nel corso dei lavori della giunta delle elezioni, la quale prevedeva l'applicazione del regolamento di attuazione della legge elettorale, non può essere considerata accettabile in virtù della sua illegittimità costituzionale. In considerazione di ciò, poiché la giunta delle elezioni è tenuta, in questo caso, a disapplicare il regolamento, la fonte normativa per assegnare i 630 seggi della Camera è unicamente il dpr 361 del 1957. Pertanto, è sulla base delle norme ivi contenute che bisogna stabilire un criterio per l'assegnazione dei seggi vacanti.

Ora, la conclusione cui si perviene, valutando in maniera approfondita tutti i meccanismi del testo unico, è che esso presenta una evidente lacuna, laddove dispone come debbano essere attribuiti i seggi in ragione proporzionale. Infatti, l'art. 84 stabilisce che, nel caso in cui una lista abbia diritto ad un numero di seggi superiore ai propri candidati, i seggi scoperti devono essere assegnati ripescando i candidati sconfitti nei collegi uninominali di quella circoscrizione ovvero, in loro mancanza, delle altre circoscrizioni. Tuttavia, l'art. 84 non stabilisce come si debba procedere nel caso in cui, operato il ripescaggio nel modo appena descritto, restino ancora dei seggi non assegnati; manca, in sostanza, una norma di chiusura, presente al contrario nel regolamento di attuazione, ma che deve essere disapplicata, come detto, in quanto costituzionalmente illegittima.

<sup>47</sup> V., a sostegno di questa tesi, M. AINIS, «Principi *versus* regole», cit., pag. 634; L. STROPPIANA, *Al deputato Berlusconi far subentrare un DS?*, cit.

<sup>48</sup> *Contra*, nel senso di ritenere il regolamento perfettamente conforme alla Costituzione, v. C. FUSARO, *Scorpori e "civette"*, cit.; G.E. VIGEVANI, *Seggi contestati: in difesa della legge (ed anche dell'Ufficio centrale)*, in [www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/](http://www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/), 28 maggio 2001; ID., «I seggi vacanti di Forza Italia», in *Quaderni costituzionali*, 2001, 3, pagg. 622-624.

La conclusione, dunque, è che la legge elettorale della Camera presenta una lacuna, la quale deve essere colmata, conformemente all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, attraverso il ricorso all'analogia: ciò significa applicare una norma che regola una fattispecie analoga (*analogia legis*) ovvero, mancando tale norma, fare riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico (*analogia iuris*). Ora, per poter applicare la procedura appena descritta, è necessario accertare l'esistenza di una norma che regola una fattispecie analoga, verificando la sussistenza di due condizioni: in primo luogo, le due fattispecie, per essere considerate simili, devono presentare il requisito della *simiglianza* e, inoltre, tale simiglianza deve essere *rilevante*<sup>49</sup>.

Proprio per questi motivi, applicare il principio analogico al sistema elettorale in senso stretto è molto difficile, perché dovrebbe esistere una legge elettorale simile da prendere come parametro. La legge elettorale del Senato, presa come riferimento da alcuni, presenta dei meccanismi molto diversi da quella della Camera e non può assolutamente essere considerata simigliante. L'unico riferimento possibile è quello che porta al d.lgs. n. 267 del 2000, contenente il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui si è già parlato, il quale, però, prevede, per l'elezione dei consigli comunali e provinciali, una norma analoga a quella contenuta nell'art. 11 del dpr 14 del 1994, rispettivamente agli artt. 73, comma 8 e 75, comma 6. Ma anche ove fosse prevista una norma diversa, si porrebbe comunque il problema di valutare la simiglianza delle diverse fattispecie, a motivo della diversità delle consultazioni elettorali. In questo caso, pertanto, non è all'*analogia legis* che bisogna riferirsi, bensì all'*analogia iuris*, ossia all'uso dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

In questo modo, è necessario prendere in considerazione il combinato disposto degli artt. 1 e 48 della Costituzione, in relazione al principio della sovranità popolare e del diritto di voto, così come analizzato nel paragrafo precedente: essendo il popolo detentore della sovranità e posto che l'esercizio della stessa si realizza attraverso il diritto di voto, è chiaro che la volontà espressa dall'elettore deve essere rispettata sempre e comunque. La conclusione cui si perviene, evidentemente, è identica alla soluzione votata nella seduta della Camera del 15 luglio 2002: i seggi vacanti, nell'impossibilità di assegnarli a candidati comunque riferibili a Forza Italia, non vanno assegnati. La possibilità di lasciare i seggi vuoti in casi del genere, peraltro, trova sostegno nell'autorevole dottrina di Mortati, secondo cui, nei sistemi proporzionali, il principio stesso di proporzionalità impone, qualora una lista abbia diritto ad un seggio ma non possieda candidati in grado di divenirne titolari, che il seggio non debba essere assegnato a nessuna lista<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, III ed., Torino, Giappichelli, 2000, pag. 118.

<sup>50</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, I, cit., pag. 488. La tesi di non assegnare i seggi è sostenuta anche da L. STROPPIANA, *Seggi vacanti: si può lasciare la Camera senza plenum?*, in [www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/](http://www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/), 21 aprile 2002.

Come è stato sottolineato dal presidente emerito della Corte costituzionale, Vincenzo Caianiello, i pochi seggi che vengono a mancare, infatti, non impediscono alla Camera di svolgere le proprie funzioni<sup>51</sup>; l'eventualità di una assemblea senza *plenum*, tra l'altro, è prevista dalla stessa legge elettorale, che esclude le elezioni suppletive nell'ultimo anno di legislatura (art. 86, comma 1 del testo unico), qualora si verifichi la vacanza di un seggio assegnato con il sistema maggioritario. Alla tesi secondo cui un numero eccessivo di seggi vacanti potrebbe seriamente compromettere lo svolgimento delle funzioni dell'assemblea, si può rispondere ricordando che il Capo dello Stato sarebbe tenuto in casi del genere a usare il potere di scioglimento dell'assemblea stessa.

Il problema principale che questa tesi incontra è, invece, la presunta violazione dell'art. 56 della Costituzione, che indica in 630 il numero dei componenti della Camera dei deputati. In verità, più che di violazione di una disposizione costituzionale si dovrebbe parlare di conflitto tra due norme, quella di cui all'art. 56, che impone un numero di 630 deputati, e il combinato disposto degli artt. 1 e 48, nel senso che è stato precedentemente spiegato. In altri termini, la questione dei seggi vacanti finisce per provocare un'antinomia tra il principio della sovranità popolare e del diritto di voto, da un lato, e la norma dispositiva che indica il numero esatto dei componenti della Camera dei deputati, dall'altro. Il fatto che due norme costituzionali possano entrare in conflitto, tuttavia, non significa che tale conflitto sia impossibile da risolvere, giacché le norme costituzionali devono essere considerate non tutte allo stesso livello, esistendo un nucleo di esse che ha una valenza superiore rispetto alle altre disposizioni di rango costituzionale<sup>52</sup>: si tratta dei c.d. *principi supremi* dell'ordinamento. In altre parole, la Costituzione contiene una serie di disposizioni di vario genere, norme programmatiche, norme precettive, norme organizzative, le quali non si trovano in una condizione di pariordinazione, sussistendo una vera e propria gerarchia tra di esse, tale che una norma possa avere preminenza rispetto alle altre. Al vertice di questa scala gerarchica si trovano i principi supremi, inviolabili, inderogabili, talvolta non scritti, nei cui confronti è esclusa anche la procedura di revisione costituzionale, qualora questa tendesse ad una compressione o ad una violazione degli stessi: tra questi, vi sono senz'altro il principio democratico, il principio della sovranità popolare e il diritto di voto. La disposizione dell'art. 56, in questa prospettiva, è una norma meramente organizzativa e, come tale, non può prevalere su un principio supremo come quello della sovranità popolare. La tesi che abbiamo sostenuto, in base alla quale i seggi non assegnati devono restare vacanti, pertanto, non può essere inficiata dalla considerazione che l'art. 56 della Costituzione verrebbe ad essere vio-

<sup>51</sup> Sulla posizione di Vincenzo Caianiello, v. l'intervista concessa al *Mattino* del 16 maggio 2001.

<sup>52</sup> R. D'ALESSIO, *Completezza, chiusura e integrazione dell'ordinamento*, in F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, cit., pag. 312 ss.

lato, in quanto tale violazione comporta di fatto la piena affermazione dei principi inderogabili su cui poggia l'ordinamento giuridico.

*Un sistema elettorale da riformare.* – È possibile, a questo punto, operare alcune considerazioni conclusive sulla vicenda appena descritta. Analizzando a fondo le norme che il legislatore aveva stabilito per l'elezione dei deputati, siamo giunti alla conclusione che, di fronte all'impossibilità di assegnare alcuni seggi al partito Forza Italia, la scelta di lasciare i seggi vacanti fosse quella preferibile, alla luce di una valutazione giuridica che lascia da parte qualunque considerazione di carattere politico. Ma, tuttavia, resta da dire che la soluzione proposta, identica a quella che è stata fatta propria dalla Camera nella seduta del 15 luglio 2002, frutto questa volta di una precisa scelta politica, deve essere considerata non già la soluzione migliore, bensì il male minore.

È indubbio, infatti, che quanto si è verificato nella XIV legislatura repubblicana rappresenta un evento mai realizzato e sintomo di una crisi delle istituzioni che sembrava alle spalle ma che, in realtà, è ancora di fatto presente. Sebbene sia stato possibile raggiungere una maggioranza sicura, tale da garantire un esecutivo stabile per tutta la durata della legislatura, è evidente che quel sistema elettorale della Camera non ha funzionato bene: una palese dimostrazione di ciò è data dal fatto che esso si prestava a violazioni clamorose, se non della lettera, quanto meno dello spirito, attraverso la presentazione delle liste civetta<sup>53</sup>; ne è una conferma l'impossibilità sopravvenuta di assegnare alcuni seggi, per via delle disposizioni e delle lacune del testo, oltre che per via delle stesse liste civetta.

Da quanto detto, pertanto, emerge chiaramente la necessità di riformare il sistema elettorale italiano. Per quanto riguarda il Senato, ovviamente, il discorso si pone in maniera diversa, giacché non si può parlare della legge elettorale senza tenere conto del processo di riforma istituzionale, ancora in corso nel momento in cui si scrive. Per quel che concerne il sistema elettorale della Camera, invece, le modifiche da apportare non possono essere limitate al meccanismo dello scorporo e più in generale alla quota proporzionale, sebbene queste siano comunque impellenti. Il sistema elettorale della Camera, infatti, deve essere ripensato *ex novo*, in quanto esso ha dimostrato di essere inadeguato a svolgere la funzione per cui era stato introdotto<sup>54</sup>: avrebbe dovuto ridurre il numero dei partiti, ma ciò non è avvenuto, anzi i partiti sono aumentati in modo considerevole proprio grazie alla parte maggioritaria, che consente un notevole potere di ricatto alle forze politiche minori; avrebbe dovuto favorire la governabilità ma, per gli stessi motivi, l'obiettivo è stato clamorosamente fallito, visto che in poco meno di 10 anni si sono alternati 7 governi e 5 diversi presidenti del consiglio<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, cit., pag. 104.

<sup>54</sup> G. SARTORI, *Il sistema elettorale resta cattivo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, cit., pagg. 107-115.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pag. 110 ss.

È evidente, infatti, che il *plurality* non si adatta ad una società politica caratterizzata dalla presenza di molti partiti, alcuni dei quali non coalizzabili; il fatto che esistano due coalizioni non deve trarre in inganno, poiché esse sono il frutto di accordi elettorali e non già di precise scelte programmatiche. Ma se il maggioritario all'inglese, contaminato con un mix di proporzionale, non è adatto al caso italiano, quale sistema elettorale potrebbe sostituirlo?

Alcuni studiosi (Fisichella, Pasquino, Sartori) hanno più volte caldeggiato nel corso degli ultimi anni l'adozione del maggioritario a doppio turno: è senz'altro una ipotesi interessante, questa, poiché consente ai partiti di presentarsi alle elezioni in maniera individuale e, dopo la selezione del primo turno, permette la formazione di accordi tra le forze politiche per gestire il secondo turno; tra l'altro, il doppio turno ha funzionato molto bene anche in Francia, che era caratterizzata da problemi di instabilità governativa e multipartitismo molto simili a quelli italiani<sup>56</sup>.

Da tenere in gran considerazione, comunque, ci sono le diverse tipologie di sistema proporzionale, che potrebbero ben adattarsi al caso italiano: la diffusa opinione, secondo cui proporzionale è sinonimo di instabilità e multipartitismo, è errata e smentita anche da numerosi esempi: la Germania, pur prevedendo un meccanismo elettorale proiettivo, presenta una società politica articolata in tre-quattro partiti e con governi che durano per tutta la legislatura; il sistema elettorale tedesco, non a caso, viene considerato da molti come il più adatto per il caso italiano. A parte il riferimento a suddetto modello, i sistemi proporzionali con una soglia di sbarramento alta (come il 5%) sono gli unici che possono favorire la ricomposizione di forze politiche ormai disgregate in piccoli partiti, talvolta divise proprio a causa della presenza del collegio uninominale. Infatti, il *plurality* permette l'esistenza di forze politiche che raggiungono anche percentuali molto basse (1-2%), in quanto le stesse, coalizzandosi, hanno la possibilità di conquistare un certo numero di seggi e, pertanto, possono incidere sulla stabilità dei governi. Tutto questo sarebbe impossibile con una soglia di sbarramento elevata, per cui i piccoli partiti sarebbero esclusi dal parlamento e, più in generale, le scissioni sarebbero disincentivate. Anche un sistema proporzionale con premio di maggioranza potrebbe adattarsi al caso italiano come, del resto, ha dimostrato il sistema elettorale per l'elezione dei consigli regionali, appartenente a questo *genus*, che si è rivelato come una delle innovazioni più indovinate dagli ultimi anni.

In conclusione, la vicenda dei seggi vacanti è strettamente collegata alla crisi istituzionale degli anni Novanta: la legge elettorale della Camera è nata in quel periodo storico, l'attuale società politica italiana è figlia di quegli anni. La necessità di porre a conclusione il processo di riforma delle istituzioni è segno del fatto che non siamo ancora nella Seconda Repubblica, ma ci troviamo in un'era di tran-

<sup>56</sup> Degli autori citati, si vedano quanto meno i seguenti lavori: D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 313 ss.; G. PASQUINO, *La transizione a parole*, Bologna, Il Mulino, 2000, pagg. 70-77; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 23 ss. e pag. 76 ss.

sizione iniziata sulle ceneri della Prima Repubblica, era che possiamo datare quanto al *terminus a quo*, ma non rispetto al *terminus ad quem*. Solo quando avremo un nuovo quadro istituzionale e una società politica stabilizzata potremo considerare chiusa l'esperienza della Prima Repubblica e della lunga fase di transizione che stiamo vivendo, ed è sulla base di ciò che dovrà essere pensata la nuova legislazione elettorale. Ma questa è un'altra storia.

#### 4. Le modifiche introdotte dalla legge 47 del 2005

A conclusione di questo lavoro, è necessario dare conto delle modifiche legislative introdotte nel 2005. Come già detto, infatti, nell'aprile del 2005 il parlamento ha approvato la legge n. 47 in modifica di alcune disposizione del dpr 361 del 1957 e, più in dettaglio, degli artt. 83, 84 e 86 del testo unico: guarda caso, proprio gli articoli della legge elettorale della Camera che sono stati presi in esame e che sono i «responsabili» della questione dei seggi vacanti<sup>57</sup>.

Quindi, a distanza di qualche tempo dalla vicenda di cui si è detto finora, le camere hanno innovato il testo per risolvere non già la questione dei seggi, che ormai sarebbero rimasti vuoti fino alla conclusione della legislatura, ma per il futuro, attraverso l'introduzione di un criterio da seguire nell'eventualità che nelle successive legislature potessero verificarsi casi come quelli che si sono presentati all'indomani delle elezioni del 13 maggio 2001<sup>58</sup> (eventualità che, come sappiamo, almeno per il momento è stata eliminata dall'introduzione di una nuova legge elettorale proporzionale, approvata nell'ottobre 2005). La modifica, peraltro, merita un commento poiché il criterio introdotto non è altro che uno di quelli che erano stati proposti già a suo tempo e che sono stati esaminati nella presente trattazione.

Secondo quanto prevedeva la legge n. 47 del 2005, infatti, nel caso in cui una lista abbia conseguito in una circoscrizione un numero di seggi superiore al numero dei candidati disponibili, dopo aver effettuato il ripescaggio dei candidati sconfitti nell'uninomiale collegati alla lista stessa, si deve procedere all'assegnazione dei seggi residui ripescando i candidati sconfitti nell'uninomiale facenti parte dello stesso gruppo politico della lista che non dispone dei candidati necessari. Il gruppo politico si determina attraverso la presentazione, da parte dei diversi partiti, di candidature comuni nei collegi uninominali; più in dettaglio, l'art. 2 dispone che l'appartenenza di una lista al gruppo politico «si desume dal fatto che almeno un candidato di tale lista si è presentato anche in un collegio uninominale di una qualsiasi circoscrizione, distinguendo la propria candidatura uni-

<sup>57</sup> Sulla legge 47 del 2005 v. ora l'intervento di S. DURANTI, *Il "minimalismo" legislativo di una transizione senza fine: brevi note sulla legge 4 aprile 2005*, n. 47, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 aprile 2005.

<sup>58</sup> L'art. 4 della legge stabilisce, infatti, che le disposizioni della stessa si applicano nella XIV legislatura solo nel caso di seggi che si siano resi vacanti a motivo di morte, dimissioni o di decadenza per causa di ineleggibilità o incompatibilità. Ma su questo v. *infra*.



nominale anche con il contrassegno del gruppo politico organizzato». In altri termini, ripercorrendo le vicende del 2001, posto che Forza Italia in alcune circoscrizioni aveva diritto ad un numero di seggi superiore al numero dei propri candidati, dopo aver tentato il ripescaggio degli sconfitti collegati a Forza Italia nella stessa e nelle altre circoscrizioni, i seggi vacanti sarebbero stati assegnati ai candidati sconfitti nell'uninomiale facenti parte dello stesso gruppo politico di Forza Italia, vale a dire la Casa delle Libertà. Infine, l'art. 4 dispone che la legge si applica nella presente legislatura solo nel caso di seggi che si siano resi vacanti a motivo di morte, dimissioni o di decadenza per causa di ineleggibilità o incompatibilità: chiara la volontà di escludere dalla riforma i seggi rimasti vacanti dopo le elezioni del 2001.

È abbastanza evidente che la nuova legge introduceva un criterio che era già stato proposto nel 2001 per la soluzione della questione dei seggi vacanti: si è detto in precedenza che la proposta della maggioranza di centro-destra verteva proprio su ciò, sulla possibilità cioè di assegnare i seggi residui ai candidati della Casa delle Libertà sconfitti nell'uninomiale; in tal caso, data il massiccio uso di liste civetta da parte degli stessi partiti, sarebbero stati ripescati candidati della coalizione, probabilmente anche di Forza Italia. La proposta non poteva accogliersi in virtù di quanto si è già detto e non merita ritornarvi ulteriormente.

Tuttavia, anche un testo normativo come quello introdotto dalla legge n. 47 del 2005 non era del tutto soddisfacente, anche se eliminava per il futuro il rischio di seggi vacanti: il criterio introdotto, infatti, era alquanto deludente per diversi motivi. In primo luogo, era lecito supporre che nelle consultazioni elettorali successive, qualora avessero dovuto svolgersi ancora con il *mattarellum*, nessun partito o coalizione si sarebbe posto il problema di presentare liste civetta, continuando a violare apertamente lo spirito della legge. Se l'episodio dei seggi fantasma, al di là della mancanza del *plenum*, fatto in sé deprecabile, è stato una giusta punizione per un atteggiamento furbo da parte delle forze politiche, la riforma eliminava tale punizione e metteva al riparo da reiterazioni future di simili avvenimenti. Ma queste sono considerazioni facilmente criticabili, visto che presentare liste civetta non comportava alcuna violazione formale della legge e che la correttezza non può essere imposta da nessuna norma, dovendo piuttosto essere radicata nella cultura politica dei nostri partiti.

Un secondo elemento di critica, più convincente, risiede nel fatto che la previsione di un recupero degli sconfitti facenti parte del «gruppo politico» comportava una evidente incongruenza con l'impostazione generale della legge elettorale della Camera in vigore in quel momento: essendo prevista una doppia scheda, l'elettore è tenuto a votare seguendo due logiche diverse; nel maggioritario vota per un candidato (e, data la presenza di coalizioni, per una di esse), mentre nel proporzionale vota per un partito. Nel caso in cui una lista di partito abbia diritto ad un numero di seggi superiore al numero dei propri candidati, si opera il ripescaggio di un candidato del gruppo politico; ma, così facendo, si potrebbe eleggere

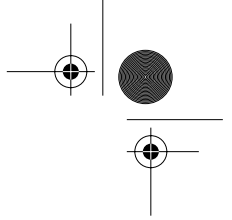
un candidato della Lega Nord con i voti di AN, o un candidato dell'UDEUR o della Margherita con i voti del PRC: si tratta di una evidente violazione del principio della sovranità popolare. Inutile ribadire che suddetti partiti risultano essere alleati e che quindi fanno parte dello stesso gruppo politico, perché tale concetto vale solo per la parte maggioritaria e non per la parte proporzionale, in cui i partiti corrono ciascuno per conto proprio.

In altri termini, con la legge 47 si aggiungeva un elemento di incoerenza in un sistema elettorale già di per sé complesso e contraddittorio. Sarebbe stato meglio individuare un criterio più semplice: ad esempio, permettere la presenza di un numero maggiore di candidati nelle liste circoscrizionali, che avrebbe risolto il problema alla radice, oppure limitare la possibilità di candidature plurime.

Infine, l'approvazione della legge 47 denotava la scarsa propensione delle forze politiche ad affrontare il problema della legislazione elettorale in una prospettiva finalmente sistemica, non più ancorata alla difesa degli interessi del singolo partito o della singola coalizione. Sembra, al contrario, che su un vestito sempre più logoro si sia cercato di mettere un'ennesima toppa per rimediare al tessuto ormai strappato, quando invece la soluzione migliore sarebbe stata quella di dotarsi di una veste nuova e, soprattutto, una volta per tutte adeguata.

In conclusione, va detto che la legge è stata poi applicata ed ha permesso l'assegnazione di alcuni seggi vacanti: si tratta dei seggi lasciati liberi rispettivamente da Lucio Colletti, scomparso nel novembre del 2001, da Angelo Michele Iorio, eletto alla Presidenza della Giunta regionale del Molise (e pertanto cessato dalla carica il 15 gennaio 2003), da Franco Frattini, divenuto membro della Commissione della UE (cessato dalla carica il 22 novembre 2004) e da Antonio Marzano, che ha assunto la Presidenza del CNEL (cessato dalla carica il 28 settembre 2005). I loro seggi sono stati attribuiti rispettivamente a: Paolo Dalle Fratte (sconfitto nell'uninomine nella circoscrizione Veneto 2); Riccardo Tamburro (sconfitto nella circoscrizione Molise); Michele Zuin (sconfitto nella circoscrizione Veneto 2); Antonio Marotta (sconfitto nella circoscrizione Campania 2), i primi tre di Forza Italia, il quarto dell'UDC.

La Camera è venuta così ad essere composta di 611 deputati: agli undici seggi ancora vacanti se ne sono aggiunti altri otto, lasciati liberi rispettivamente da Fabio Ciani (eletto per la Margherita nel collegio 28 della circoscrizione Lazio 1 e decaduto essendo divenuto Assessore presso la Regione Lazio); Roberto Alboni (eletto per An nel collegio 19 della Circoscrizione Lombardia 1 e decaduto essendo divenuto membro del Consiglio regionale della Lombardia); Alessandro Cé (eletto per la Lega nel collegio 31 della circoscrizione Lombardia 2, decaduto avendo optato per la carica di Consigliere regionale della Lombardia); Nando Giglio (eletto per Forza Italia nel collegio 2 della circoscrizione Lazio 2, decaduto avendo optato per la carica di Consigliere regionale del Lazio); Giovanna Bianchi Clerici (eletta per la Lega nel collegio 5 della circoscrizione Lombardia 2, decaduta per aver assunto la carica di Consigliere di amministrazione della RAI); Carlo Rognoni (eletto per i DS nel collegio 8 della



circoscrizione Liguria, decaduto per aver assunto la carica di Consigliere di amministrazione della RAI); Giuliano Urbani (eletto per Forza Italia nel collegio 26 della circoscrizione Lombardia 1, decaduto per aver assunto la carica di Consigliere di amministrazione della RAI); Massimo Ostilio (eletto per la Margherita nel collegio 15 della circoscrizione Puglia, decaduto per aver optato per la carica di Assessore regionale della Puglia).

Poiché si era ormai entrati nell'ultimo anno di legislatura, nemmeno questi otto seggi sono stati assegnati.

