

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. III
n. 1

GIUNTA DELLE ELEZIONI

RELAZIONE DEL PRESIDENTE (SORO)

sulla questione concernente i seggi non attribuiti

Presentata alla Presidenza il 12 luglio 2002

SOMMARIO

1. Il quadro normativo	1
2. Le elezioni della Camera dei deputati del 13 maggio 2001	4
3. Il dibattito nella Giunta delle elezioni	7
3.1. <i>La tesi dell'illegittimità e della non applicabilità dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994</i>	8
3.2. <i>La tesi della legittimità e dell'applicabilità dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994</i>	9
4. Le ipotesi di soluzione prospettate sulla questione dei seggi non attribuiti	11
4.1. <i>Applicazione integrale dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994</i>	11
4.2. <i>Applicazione parziale dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994</i>	12
4.3. <i>Recupero dei « migliori perdenti » nei collegi uninominali</i>	13
4.4. <i>Assegnazione dei seggi alle liste che non hanno conseguito il 4 per cento dei voti validi</i>	14
4.5. <i>Assegnazione dei seggi in parte a candidati della Casa delle libertà, in parte a candidati dell'opposizione</i>	14
4.6. <i>Non assegnazione dei seggi</i>	14
4.7. <i>Ipotesi legislative</i>	15
5. La questione del plenum	15
ALLEGATI	17

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente relazione è stata predisposta a seguito della decisione, adottata dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nella riunione del 26 giugno e confermata nella riunione del 9 luglio 2002, di inserire nel calendario dei lavori dell'Assemblea, per il giorno 15 luglio 2002, l'esame di una relazione sulla questione concernente i seggi non attribuiti.

1. Il quadro normativo.

Il sistema elettorale relativo alla Camera dei deputati, introdotto con la legge 4 agosto 1993, n. 277, che ha novellato il testo unico 30 marzo 1957, n. 361, è, come è noto, un sistema misto con un'impostazione fortemente maggioritaria.

La *ratio* della parte proporzionale del sistema è sostanzialmente quella di attenuare l'impatto della parte maggioritaria. Alla stessa *ratio* si ispira la legge elettorale relativa al Senato della Repubblica. Ma, a differenza di quanto stabilito per il Senato, la legge elettorale della Camera prevede la doppia scheda di voto e la separazione delle candidature nei collegi uninominali e nelle liste circoscrizionali che concorrono al riparto proporzionale (TU 361/1957, articoli 4, comma 2, e 59). Al tempo stesso, le due parti del sistema sono interdipendenti, in quanto, come si preciserà tra breve:

i candidati nei collegi uninominali sono obbligati a collegarsi ad una lista;

il meccanismo dello scorporo comporta un costo per le liste cui i candidati si collegano formalmente, costituito dai voti che ad esse vengono sottratti ai fini dei calcoli proporzionali, in caso di vittoria dei candidati stessi nei collegi uninominali;

i candidati, anche se non vincitori nei collegi uninominali, entrano automaticamente a far parte di una graduatoria cui si fa ricorso in caso di esaurimento delle liste circoscrizionali di candidati per l'assegnazione dei seggi proporzionali.

Nei 475 collegi uninominali l'elezione di altrettanti deputati avviene a maggioranza semplice e con un turno unico. La presentazione delle candidature è fatta per singoli candidati che, all'atto dell'accettazione della candidatura, devono dichiarare a quale (o a quali) delle liste circoscrizionali che concorrono alla ripartizione dei seggi proporzionali intendano collegarsi (TU 361/1957, articoli 18, comma 1, e 20, secondo comma). Per ogni candidato devono essere indicati, oltre ai dati anagrafici e al collegio per il quale viene presentato, il contrassegno o i contrassegni tra quelli depositati presso il Ministero dell'interno con cui si intende contraddistinguerlo (TU 361/1957, articolo 18, comma 2); nel caso di collegamenti con più liste, il candidato indica nella stessa dichiarazione di collegamento il contrassegno o i contrassegni che accompagnano la sua candidatura (TU 361/1957, articolo 18, comma 1) fino ad un massimo di cinque (TU 361/1957, articolo 4, comma 2).

Per l'attribuzione dei 155 seggi relativi alla parte proporzionale sono stabilite regole molto precise. Anzitutto, per quanto riguarda la presentazione delle liste nelle 26 circoscrizioni territoriali, la legge prevede che ciascuna lista, accompagnata da un contrassegno, può essere formata al massimo da un numero di candidati pari ad un terzo dei seggi proporzionali assegnati alla circoscrizione (TU 361/1957, articolo 18-*bis*, comma 2). A seconda delle circoscrizioni, il numero dei candidati può essere, al massimo, di uno (in 6 circoscri-

zioni), due (in 9 circoscrizioni), tre (in 5 circoscrizioni) o quattro candidati (nelle restanti 6 circoscrizioni).

Ai fini della proclamazione degli eletti con il sistema proporzionale si effettuano quattro operazioni di calcolo nettamente differenziate. Ci si soffermerà più in dettaglio sulle operazioni che maggiormente interessano ai fini di un inquadramento normativo della questione in discussione.

1. Anzitutto, si determina quali siano le liste che partecipano alla ripartizione dei seggi proporzionali. Non tutte le liste partecipano a tale ripartizione, giacché la legge stabilisce una clausola di sbarramento rappresentata dal 4 per cento dei voti validi (TU 361/1957, articolo 83, comma 1, nn. 1 e 2). Fra le liste che hanno superato la soglia di sbarramento, la ripartizione proporzionale dei seggi è effettuata previa detrazione di una parte dei voti risultati necessari per eleggere i candidati nei collegi uninominali collegati alla lista (c.d. « scorporo parziale »): alle liste collegate a ciascun candidato uninominale eletto in un collegio è in particolare sottratta quella parte dei voti che, in ogni collegio, ha consentito al candidato collegato di vincere, e cioè i voti ottenuti dal candidato giunto al secondo posto, più uno. La legge stabilisce tuttavia una quota minima di scorporo: per ogni candidato eletto in un collegio uninominale collegato ad una lista non può essere sottratto un numero di voti inferiori al 25 per cento dei voti validi espressi in quel collegio. Qualora il candidato secondo classificato nel collegio abbia conseguito un risultato inferiore a tale percentuale, lo « scorporo » sarà pertanto pari al 25 per cento dei voti validi del collegio (TU 361/1957, articolo 77, comma 1, n. 2). In ciascuna circoscrizione vengono quindi determinati i voti da scorporare a ciascuna lista e ripartiti fra le liste collegate ai candidati risultati vincitori nei collegi, determinando così, a livello circoscrizionale, la cifra elettorale con cui le singole liste partecipano al riparto. Il totale delle cifre elettorali delle liste aventi il medesimo contrassegno costituisce la base dei calcoli proporzionali effettuati dall'Ufficio elettorale centrale nazionale.

2. Si procede alla determinazione del numero dei seggi spettanti alle liste in proporzione alle cifre elettorali da esse conseguite nell'intero territorio nazionale, con il metodo del quoziente intero e dei maggiori resti (TU 361/1957, articolo 83, comma 1, n. 3).

3. Si assegnano alle liste i seggi conseguiti, distribuendoli fra le varie circoscrizioni secondo un meccanismo diretto ad attribuire tendenzialmente a ciascuna circoscrizione il numero di seggi proporzionali ad essa assegnato e a ciascuna lista i seggi spettanti tenendo conto del relativo risultato elettorale nelle diverse circoscrizioni (TU 361/1957, articolo 83, comma 1, n. 4).

4. terminate le operazioni precedenti, si procede alla proclamazione dei candidati. I seggi spettanti a ciascuna lista sono attribuiti ai candidati nell'ordine stabilito nella lista. I candidati inclusi nella lista che siano già stati proclamati eletti in un collegio uninominale della medesima circoscrizione non sono presi in considerazione, passandosi al candidato successivo nell'ordine progressivo della lista. Poiché, come si è rilevato, i candidati di ciascuna lista non possono superare un terzo dei seggi proporzionali della circoscrizione, può verificarsi che l'elenco dei candidati di una lista si esaurisca prima che siano stati proclamati eletti tutti i deputati cui la lista ha diritto nella circoscrizione. In tale ipotesi, vengono proclamati eletti i candidati dei collegi uninominali della circoscrizione non eletti col sistema maggioritario, collegati alla lista stessa (TU 361/1957, articolo 84, comma 1). A tal fine viene stabilita una graduatoria che si basa sulla cifra individuale dei candidati, ossia sul numero dei voti validi ottenuti dai candidati non eletti nel collegio in rapporto al totale dei votanti per l'elezione con il sistema maggioritario. Qualora i collegamenti dei candidati nei collegi uninominali riguardino più liste, la graduatoria di tali candidati sarà comune a tutte le liste collegate; a tale graduatoria comune si attingerà, in caso di necessità, per la proclamazione degli eletti, partendo dalla

lista con la cifra elettorale più elevata (TU 361/1957, articolo 77, comma 1, nn. 3 e 4). Qualora anche la graduatoria dei candidati nei collegi si esaurisca prima che siano stati proclamati eletti tutti i deputati che spettano ad una lista in quella circoscrizione, il seggio è assegnato alla lista in un'altra circoscrizione, e più specificamente in quella nella quale la lista ha ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non abbiano già dato luogo all'attribuzione di seggi (TU 361/1957, articoli 84, comma 1, ultimo periodo, e 83, comma 1, n. 4, ultimo periodo). Queste norme si applicano anche nel corso della legislatura quando per qualsiasi causa resti vacante un seggio ottenuto con il calcolo proporzionale (TU 361/1957, articolo 86, commi 4 e 5).

Il caso dell'insufficienza di candidature di una lista in tutte le circoscrizioni non è specificamente disciplinato dalla legge elettorale della Camera. Sul punto dispone l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1994, n. 14 (regolamento di attuazione emanato ai sensi dell'articolo 9 della legge 4 agosto 1993, n. 277), il quale prevede che qualora, dopo l'effettuazione delle operazioni previste dall'articolo 84, comma 1, del testo unico, non possa procedersi alle proclamazioni dei candidati di una o più liste per insufficienza di candidature in tutte le circoscrizioni, l'Ufficio elettorale centrale nazionale ripartisce fra le altre liste i seggi non assegnati, effettuando le operazioni di cui all'articolo 83, comma 1, nn. 3 e 4, del testo unico. La predetta norma stabilisce quindi che i seggi ancora da attribuire siano assegnati alle altre liste ammesse al riparto proporzionale dei seggi, ossia a quelle che hanno ottenuto almeno il 4 per cento dei voti validi in ambito nazionale.

2. Le elezioni della Camera dei deputati del 13 maggio 2001.

Alle elezioni della Camera dei deputati del 13 maggio 2001 le 33 liste proporzio-

nali hanno conseguito complessivamente – secondo i dati dell'Ufficio elettorale centrale nazionale – 37.122.776 voti validi (v. *allegato 1*). Soltanto cinque liste (Forza Italia, Democratici di sinistra, La Margherita – Democrazia è libertà con Rutelli, Alleanza nazionale, Rifondazione comunista) hanno raggiunto la soglia del 4 per cento dei voti validi per l'ammissione al riparto dei seggi in ragione proporzionale (v. *allegato 2*). Pertanto, i voti validi utilizzati per il riparto dei seggi proporzionali sono stati 28.798.276 (pari al 77,58 per cento del totale dei voti validi), mentre i voti validi complessivamente conseguiti dalle altre liste non ammesse al riparto proporzionale sono stati 8.324.500 (22,42 per cento del totale dei voti validi). Nelle elezioni della Camera dei deputati del 1996 i voti validi utilizzati e quelli non utilizzati per il riparto proporzionale sono stati, rispettivamente, 34.837.875 (92,94 per cento) e 2.646.523 (7,06 per cento).

La ripartizione dei 155 seggi in ragione proporzionale è stata effettuata dall'Ufficio elettorale centrale nazionale sulla base delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto, conformemente al meccanismo descritto nel paragrafo 1 (v. *allegato 2*). I voti scorporati sono stati 2.294.837, pari al 7,97 per cento rispetto al totale dei voti validi conseguiti dalle liste ammesse al riparto proporzionale, laddove nelle elezioni politiche del 1996 i voti scorporati sono stati 13.399.398 (38,46 per cento) (v. *allegato 3*). Ciò evidenzia un uso consistente, nelle elezioni del 2001, delle c.d. «liste civetta», cioè di liste proporzionali destinate a non raggiungere la soglia minima del 4 per cento dei voti validi e alle quali sono stati collegati candidati dei collegi uninominali, con il fine evidente di ridurre, se non evitare, il meccanismo dello scorporo a carico delle liste destinate al riparto proporzionale dei seggi.

In effetti, dei 475 candidati risultati vincitori nei rispettivi collegi uninominali soltanto 69 erano collegati a liste successivamente ammesse al riparto proporzionale; i restanti 405 candidati proclamati

eletti (cui si aggiunge il candidato eletto nel collegio Valle d'Aosta) erano collegati a liste non ammesse al riparto proporzionale (v. *allegato 4*). In particolare, per lo schieramento del centro-destra sono risultati eletti nei collegi uninominali 258 candidati collegati alla lista « Per l'abolizione dello scorporo e contro i ribaltoni », che ha conseguito lo 0,07 per cento dei voti validi nella quota proporzionale; per lo schieramento di centro-sinistra sono stati eletti 103 candidati collegati alla lista « Paese Nuovo », che ha ottenuto lo 0,09 per cento dei voti validi.

Alla lista Forza Italia, che risulta aver presentato 63 candidature nella quota proporzionale (cui corrispondono 56 candidati, tenuto conto di 4 candidati che si sono presentati in più circoscrizioni), hanno dichiarato di collegarsi 17 candidati nei collegi uninominali. La lista ha ottenuto 10.923.431 voti validi complessivi. Dei 17 candidati collegati alla lista, 10 sono risultati vincitori nei rispettivi collegi uninominali, determinando una detrazione di 327.348 voti e conseguentemente una cifra elettorale nazionale pari a 10.596.083. Su tale base l'Ufficio elettorale centrale nazionale, in sede di riparto dei seggi proporzionali ai sensi dell'articolo 83, comma 1, n. 3, del testo unico, ha assegnato alla lista 62 seggi. Rispetto alle 63 candidature presenti nella lista proporzionale, in 6 casi il candidato era già stato proclamato eletto in un collegio uninominale della medesima circoscrizione, sicché le candidature della lista utilizzabili ai fini delle proclamazioni sono risultate 57. Dei 7 candidati collegati alla lista non proclamati eletti nei collegi uninominali, 4 erano inseriti nella lista proporzionale, mentre per gli altri 3 (uno, rispettivamente, in ciascuna delle circoscrizioni Lazio 1, Puglia e Campania 1) è stato possibile procedere alla proclamazione nella quota proporzionale in applicazione dell'articolo 84, comma 1, ultimo periodo, e dell'articolo 83, comma 1, n. 4, ultimo periodo, del testo unico. Complessivamente sono state quindi effettuate 60 proclamazioni.

A questo punto, l'Ufficio elettorale centrale nazionale ha constatato di non poter

procedere alla proclamazione degli eletti per i restanti 2 seggi spettanti alla lista Forza Italia in ragione dell'insufficienza di candidature della medesima lista in tutte le circoscrizioni.

In proposito, sono pervenute all'Ufficio elettorale centrale nazionale numerose istanze, le quali, partendo da una diversa valutazione della legittimità dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, erano dirette a richiedere una soluzione della questione. L'Ufficio elettorale centrale nazionale, con decisione adottata il 26 maggio 2001, ha rilevato quanto segue:

« *Considerato* che nell'attuale fase della procedura elettorale, disciplinata dall'articolo 83 (nuovo testo) TU n. 361 del 1957, la legge non prevede subprocedimenti contenziosi, né attribuisce all'Ufficio centrale nazionale poteri decisori in ordine a ricorsi, reclami o domande di parte, per cui non è luogo a provvedere in ordine alle suddette istanze;

che, peraltro, l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 è norma regolamentare, ossia priva di "forza di legge" e perciò non può essere oggetto di rimessione alla Corte costituzionale (articolo 134 della Costituzione);

che, del resto, la questione non potrebbe essere neppure delibata in questa sede, non essendovi, per quanto detto, un procedimento giudiziario (giudizio *a quo*) ossia il presupposto per l'incidente di costituzionalità (articolo 23 L. 87 del 1953);

che della pretesa illegittimità dell'articolo 11 cit., per contrasto con norme della Costituzione o della legislazione ordinaria, non può neppure conoscere questo organo ai fini di disapplicazione in via incidentale (articolo 5 L. n. 2248 del 1865, all. E) giacché tale disapplicazione può avvenire solo in sede di definizione di una "contestazione" davanti ad una "autorità giudiziaria" (artt. 4 e 5 L. ult. cit.);

che lo stesso articolo 11 è volto a regolare il caso di insufficienza delle can-

didature, appartenenti ad una o più liste, in tutte le circoscrizioni, e quindi il caso di non conseguimento di un risultato una volta ricercati candidati non eletti in tutte le graduatorie delle liste collegate in qualsiasi circoscrizione; ipotesi al verificarsi della quale la disposizione in esame impone a questo Ufficio centrale nazionale di ripartire i seggi non assegnati “fra le altre liste”, all’evidente scopo di consentire comunque il risultato della completa composizione della Camera;

che infatti non può essere disatteso l’articolo 56, secondo comma, Cost., secondo cui “il numero dei deputati è di seicentotrenta”, ciò che del resto gli stessi richiedenti non contestano;

che, sul piano interpretativo, la norma regolamentare non pone dubbi quanto al profilo dei destinatari della ripartizione, univocamente individuati in “tutte le altre liste” che abbiano raggiunto almeno il 4% dei voti validi espressi (non arbitrariamente riducibili alle sole altre liste “della coalizione”, stante l’estraneità della nozione di coalizione alla disciplina delle elezioni per la Camera dei deputati nel proporzionale);

che, secondo il sistema normativo di riferimento, al “collegamento” del candidato ad una lista, collegamento da lui liberamente espresso attraverso la “dichiarazione” di cui all’articolo 18 TU n. 361 del 1957, consegue l’eventuale effetto, sfavorevole per la lista, dello “scorporo”;

che, non effettuando il collegamento, il candidato evita alla lista il detto effetto sfavorevole e tuttavia impedisce il proprio inserimento nella lista dei non eletti;

che la sollecitata ricerca di un criterio di collegamento diverso dall’unico contemplato dalla legge, si porrebbe non già al di là, ma contro la stessa legge, in quanto volta al conseguimento di un risultato utile nella fase della proclamazione, indipendentemente dalla dichiarazione di collegamento;

che la predisposizione di meccanismi di chiusura idonei ad assicurare la completezza numerica dell’organo eligendo,

anche “attraverso la attribuzione di seggi a candidati di liste diverse”, non è estranea, in via di principio, al sistema (così Corte costituzionale sent. n. 44 del 1961) ».

Pertanto, l’Ufficio elettorale centrale nazionale ha deciso di procedere all’assegnazione dei due seggi residui in conformità alle disposizioni dell’articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 e dell’articolo 83, comma 1, nn. 3 e 4, del testo unico, effettuando le seguenti operazioni: ha diviso il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto, esclusa quella avente il contrassegno Forza Italia, per il numero dei seggi da ripartire (n. 2), ottenendo il nuovo quoziente elettorale nazionale; ha diviso la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per il nuovo quoziente elettorale nazionale; constatato che nessuna lista ha ottenuto quozienti interi, ha proceduto all’assegnazione dei 2 seggi alle liste che hanno ottenuto i maggiori resti, cioè, rispettivamente, 1 seggio alla lista Democratici di sinistra e 1 seggio alla lista La Margherita – Democrazia è libertà con Rutelli. A norma dell’articolo 83 comma 1, n. 4, ultimo periodo, del testo unico, i seggi alle medesime liste sono stati attribuiti nelle circoscrizioni in cui le stesse hanno ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi quelli che non hanno dato luogo all’attribuzione di seggi, cioè: per la lista Democratici di sinistra, 1 seggio nella circoscrizione Emilia-Romagna; per la lista La Margherita – Democrazia è libertà con Rutelli, 1 seggio nella circoscrizione Liguria. Successivamente i competenti uffici elettorali centrali circoscrizionali hanno proceduto alla proclamazione degli eletti.

In questo modo gli uffici elettorali hanno completato in data 28 maggio 2001 il ciclo delle 630 proclamazioni (*vedi allegato 4*) in vista della prima seduta della Camera dei deputati della XIV legislatura, convocata per il 30 maggio 2001.

Tuttavia, all’inizio della legislatura si è constatato che 7 deputati della lista Forza Italia risultavano plurieletti; in particolare:

a) 4 deputati eletti contestualmente in un collegio uninominale e in una o più

circoscrizioni per la quota proporzionale (Silvio Berlusconi, nel collegio uninominale n. 1 della circoscrizione Lombardia 1, nonché nelle circoscrizioni Piemonte 1, Lazio 1, Campania 1; Cesare Previti, nel collegio uninominale n. 22 della circoscrizione Lazio 1, nonché nella circoscrizione Calabria; Paolo Russo, nel collegio uninominale n. 18 della circoscrizione Campania 1, nonché nella circoscrizione Campania 2; Claudio Scajola, nel collegio uninominale n. 2 della circoscrizione Liguria, nonché nelle circoscrizioni Marche e Puglia);

b) 3 deputati eletti in più circoscrizioni per la quota proporzionale (Giuseppe Pisanu, eletto nelle circoscrizioni Lazio 1 e Sardegna, ha optato per quest'ultima; Giulio Tremonti, eletto nelle circoscrizioni Lombardia 2, Veneto 1 ed Emilia-Romagna, ha optato per la circoscrizione Veneto 1; Elio Vito, eletto nelle circoscrizioni Umbria e Lazio 1, ha optato per la prima).

Complessivamente, si dovevano quindi individuare 11 candidati subentranti ai deputati plurieletti della lista Forza Italia. A tale adempimento non avevano potuto provvedere gli uffici elettorali circoscrizionali, essendo la proclamazione plurima intervenuta in circoscrizioni diverse.

Nella seduta della Camera del 30 maggio 2001, prima di convocare la Giunta provvisoria delle elezioni, il Presidente provvisorio dell'Assemblea ha ritenuto opportuno precisarne i compiti in relazione agli adempimenti previsti dall'articolo 3 del regolamento della Camera. Il Presidente provvisorio ha osservato che « la Giunta provvisoria delle elezioni ha il compito di svolgere, in occasione della prima seduta della legislatura, gli accertamenti finalizzati alla proclamazione dei deputati subentranti da parte del Presidente provvisorio. Ad essa — diversamente da quanto avviene nel procedimento di verifica dei poteri svolto dalla Giunta delle elezioni definitiva e dall'Assemblea — spetta pertanto un accertamento di carattere meramente ricognitivo sulla base dei dati e delle graduatorie trasmessi dagli uffici elettorali. (...) Del

resto, la Giunta provvisoria non dispone dei poteri istruttori e della documentazione dei quali può invece avvalersi la Giunta delle elezioni definitiva nel corso del procedimento ordinario di verifica dei poteri. (...) Sono pertanto da considerarsi precluse alla Giunta provvisoria attività che comportino scelte metodologiche ed accertamenti istruttori complessi, non compatibili con i poteri della Giunta stessa e con i tempi di svolgimento della prima seduta della Camera ».

La Giunta provvisoria delle elezioni ha quindi proceduto agli accertamenti necessari per l'individuazione dei candidati subentranti a deputati plurieletti e ha predisposto la comunicazione ai fini delle conseguenti proclamazioni da parte del Presidente provvisorio. Lo stesso Presidente provvisorio ha inoltre informato che « in seno alla Giunta delle elezioni provvisoria, in ordine all'individuazione dei candidati subentranti a deputati appartenenti alla lista di Forza Italia proclamati in più collegi o circoscrizioni, si è preso atto che è stata presentata un'istanza da parte dell'onorevole Claudio Scajola, con la quale si invita la Giunta delle elezioni provvisoria a “provvedere alla proclamazione dei deputati sicuramente riferibili al movimento politico Forza Italia che risultano perdenti con la cifra individuale più alta nei collegi uninominali”. La Giunta ha ritenuto di demandare l'esame della questione alla Giunta delle elezioni definitiva, non essendo in condizione di svolgere la necessaria attività istruttoria. Alla Giunta definitiva sarà rimessa altresì la valutazione, nella fattispecie, della possibilità di esercizio dell'opzione tra elezione nel collegio uninominale ed elezione nella quota proporzionale ».

3. Il dibattito nella Giunta delle elezioni.

Il Presidente della Giunta delle elezioni ha sottoposto la questione dei seggi non attribuiti all'attenzione della Giunta nella prima seduta (4 luglio 2001) successiva alla sua costituzione, avvenuta il 19 giugno 2001.

La Giunta ha deciso anzitutto di procedere all'audizione del presidente dell'Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Suprema Corte di Cassazione. Nel corso dell'audizione, svolta nella seduta del 17 luglio 2001, il Presidente dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, dottor Carmelo Sciuto, dopo aver informato «sulla doverosità delle conclusioni giuridiche raggiunte dall'Ufficio centrale nazionale, che vanno rapportate alla particolare natura ed ai limitati poteri di tale organo», ha osservato: «È del tutto superata la fase in cui ha operato l'Ufficio centrale nazionale. Gli organi parlamentari competenti, quindi, sono nel pieno esercizio dei poteri costituzionali loro spettanti, con le conseguenti responsabilità di ordine politico. Tali organi operano in un ambito sovrano in relazione al quale è stata ripetutamente esclusa — anche dalla Corte di Cassazione — la configurabilità di ogni sindacato alternativo, concorrente o successivo, da parte di qualsivoglia autorità giurisdizionale ordinaria od amministrativa. In definitiva, soltanto la Giunta delle elezioni e l'Assemblea — diversamente da quanto avrebbe potuto fare l'Ufficio centrale nazionale —, in ragione della loro collocazione costituzionale, non incontrano impedimento alcuno a conoscere della eventuale illegittimità della norma regolamentare per la quale è stata specificatamente posta la questione, ossia l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994».

Peraltro, è da segnalare che, a seguito del decesso, avvenuto il 3 novembre 2001, del deputato Lucio Colletti, anch'egli eletto nel proporzionale per la lista Forza Italia nella circoscrizione Veneto 2, si è reso vacante un ulteriore seggio (in questo caso la vacanza potrebbe considerarsi per certi versi di natura differente rispetto a quelle derivanti dai deputati plurieletti della lista Forza Italia). I seggi complessivamente non attribuiti sono quindi divenuti 12.

Il dibattito sulla questione dei seggi non attribuiti è proseguito, nel corso del 2001, nelle sedute del 25 luglio, del 10 ottobre, del 14 novembre e del 28 novembre e si è incentrato principalmente sulla legittimità

dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 e sulla sua applicabilità al caso in questione.

3.1. La tesi dell'illegittimità e della non applicabilità dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994.

Tale tesi è stata ampiamente argomentata da deputati della maggioranza (in particolare, Giampiero D'Alia, Gregorio Fontana, Antonino Gazzara, Piergiorgio Martinelli e Vincenzo Nespoli).

Essa, partendo dalla constatazione che l'applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 ha comportato il risultato paradossale dell'elezione di due rappresentanti di partiti diversi da Forza Italia con i voti a questa attribuiti dagli elettori, ha sostenuto anzitutto che, dal punto di vista formale, la richiamata disposizione viola il principio della riserva di legge di cui all'articolo 48 della Costituzione, principio che impone di fissare per legge tutti i criteri per la distribuzione dei seggi, non consentendo di fissare un criterio, seppur residuale, mediante un atto regolamentare. Dal punto di vista sostanziale, la disposizione viola il principio costituzionale del pieno rispetto della volontà dell'elettore (combinato disposto degli articoli 1, 3, 48 della Costituzione) e si rivela in palese contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio che il voto deve essere libero ed eguale. In particolare, il principio dell'eguaglianza del voto presuppone, specie nella sua applicazione a sistemi proporzionali, che il valore e il peso di ciascun voto debbano essere uguali a quello di qualsiasi altro voto, di modo che ogni cittadino abbia il potere di determinare il risultato finale dell'elezione pari a quello di qualsiasi altro cittadino. La disposizione regolamentare richiamata viola altresì il principio, legislativamente fissato dall'articolo 83 del testo unico n. 361 del 1957, in aderenza ai richiamati principi costituzionali della eguaglianza, libertà e vincolatività del voto, secondo cui «i seggi

che eventualmente rimangano da assegnare ad una lista sono attribuiti alla lista stessa (...)».

In ogni caso, oltre che illegittimo, l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 è inapplicabile, in quanto la questione in discussione non riguarda la materia della trasformazione dei voti in seggi, per l'ovvia considerazione che l'operazione di trasformazione precede la individuazione degli eletti, bensì della scelta dei candidati da proclamare nei seggi attribuiti alla lista e, quindi, secondo quanto sopra osservato, del rispetto dei principi della volontà degli elettori e della eguaglianza del voto.

L'organo naturalmente preposto alla decisione nel merito della questione è la Giunta delle elezioni, la quale, avendo natura di organo giurisdizionale, al contrario dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, ha il potere di disapplicare la norma regolamentare illegittima e, d'altra parte, dovendo scegliere la norma da applicare al caso concreto, non potrebbe far prevalere la disposizione regolamentare illegittima sulle norme recate da fonti sovraordinate.

In questa prospettiva, nell'intervento svolto il 28 novembre 2001, il deputato Gazzara ha illustrato, a nome della maggioranza, un'ipotesi di soluzione della questione dei seggi non attribuiti.

Occorre anzitutto prendere le mosse dal principio del massimo rispetto della volontà dell'elettore che impedisce non solo l'applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, ma impone altresì di assegnare il seggio a soggetti che siano collegati, attraverso riferimenti formalmente rilevabili all'interno del procedimento elettorale, alla lista che non risulta in grado di ricoprire tutti i seggi ad essa spettanti. In proposito, è stato richiamato il concetto di coalizione, già presente nelle elezioni politiche del 1994 e del 1996 e, con più forza, nelle elezioni del 13 maggio 2001, e si è sostenuto che tale concetto, fondato sulla unicità di contrassegno dei candidati nei collegi uninominali e sulla identità di indicazione del Presidente del

Consiglio, fa ormai parte della coscienza politica degli elettori e ha avuto un ruolo significativo sia nell'impostazione, sia nello svolgimento, sia nell'esito della campagna elettorale. In conformità al voto espresso dagli elettori e, quindi, in applicazione dei richiamati principi costituzionali, è stata pertanto prospettata l'attribuzione dei seggi a candidati della Casa delle libertà (v. più in dettaglio il paragrafo 4.3).

3.2. *La tesi della legittimità e dell'applicabilità dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994.*

Tale tesi è stata argomentata dal Presidente della Giunta delle elezioni nella seduta del 10 ottobre 2001. A questa tesi sono riconducibili le posizioni espresse dai deputati Francesco Bonito, Anna Finocchiaro, Dario Franceschini, Marcella Lucidi, Luigi Olivieri, Rino Piscitello e Marco Rizzo nel corso del dibattito in Giunta.

Il Presidente della Giunta ha richiamato le obiezioni mosse al percorso « fisiologico » di attribuzione dei seggi vacanti sulla base del disposto dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994. Le obiezioni attengono a un profilo di incostituzionalità (per contrasto con i principi della sovranità popolare e della democraticità del voto, sanciti dalla Costituzione) e ad un profilo di illegittimità (per il carattere regolamentare del decreto del Presidente della Repubblica). Al riguardo, il Presidente della Giunta ha osservato anzitutto che ogni sistema rappresentativo prevede specifiche formule elettorali, tali per cui anche in un sistema caratterizzato da una marcata impostazione proporzionalista non si riscontra una meccanica trasformazione dei voti in seggi. Per la parte proporzionale del sistema elettorale della Camera sono stabiliti due fondamentali fattori di correzione, che producono un consistente effetto modificativo nella traduzione dei voti in seggi: la clausola di sbarramento, rappresentata dal 4 per cento dei voti validi; il meccanismo dello scorporo. In mancanza del collegamento con una lista

destinata ad essere ammessa al riparto proporzionale, il candidato evita alla lista l'applicazione dello scorporo, con la conseguenza che, eliminando la connessione tra uninominale e proporzionale, il candidato stesso si preclude la possibilità di essere inserito nella graduatoria dei candidati collegati a quella lista prevista dall'articolo 77, comma 1, n. 4, del testo unico. Né appare sostenibile l'esistenza nella legge elettorale della nozione di « coalizione », fondata sulla unicità del contrassegno dei candidati uninominali e sulla pretesa interpretazione della volontà degli elettori. Occorre, in particolare, osservare che:

non si può, da un lato, evitare il costo dello scorporo utilizzando la tecnica, pur formalmente legittima, del collegamento con la « lista civetta » e, dall'altro, invocare per l'assegnazione dei seggi l'applicazione della normativa prevista invece per il collegamento ad una lista di partito, cioè proprio quello che con il collegamento effettivamente operato si è voluto evitare;

le dichiarazioni di collegamento dovevano essere effettuate prima delle elezioni e sono state rese note attraverso i manifesti affissi nelle sezioni elettorali, sicché ogni elettore ha potuto prenderne conoscenza prima di esprimere il proprio voto. Contrasterebbe con un corretto principio di responsabilità sostenere *a posteriori* che la dichiarazione di collegamento deve essere intesa in modo diverso rispetto a quella formalmente effettuata;

se, ai fini dell'attribuzione dei seggi in quota proporzionale, si desse rilievo alla presenza dei simboli nei collegi uninominali, si configurerebbe automaticamente il collegamento evitato con le « liste civetta » e andrebbe di conseguenza calcolato lo scorporo dei voti di tutti gli eletti nei collegi uninominali sul totale dei voti validi delle liste Forza Italia e Alleanza nazionale.

Il Presidente della Giunta ha quindi rilevato che per una fattispecie analoga a quella prevista nell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del

1994 la Corte costituzionale si è pronunciata nel senso della costituzionalità (cfr. sentenza n. 44 del 1961, relativa ad una norma del testo unico per le elezioni comunali e provinciali, che prevedeva un meccanismo di chiusura idoneo ad assicurare la completezza numerica dell'organo eligendo anche con l'attribuzione di seggi a candidati di liste diverse). Il principio contenuto nell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 è già rinvenibile, nel nostro ordinamento, in altre leggi elettorali vigenti: in particolare, nella legge elettorale per il Senato (articolo 17, comma 3, del testo unico n. 533 del 1993), in quella per i consigli provinciali (articolo 75, comma 6, del testo unico n. 267 del 2000) e in quella per i consigli dei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti (articolo 73, comma 8, del testo unico n. 267 del 2000). La formulazione letterale dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 è, inoltre, identica a quella contenuta nel testo unico della legge per l'elezione della Camera dei deputati n. 1495 del 1919.

A fronte dell'ipotesi che la Giunta possa disapplicare l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 — ritenuto illegittimo in quanto disciplina, con disposizione di carattere regolamentare, una materia riservata alla legge — si deve osservare che, quand'anche si decidesse la disapplicazione, occorrerebbe comunque ricercare nell'ordinamento una norma che in via analogica fosse idonea a risolvere il problema dell'assegnazione dei seggi. In tal caso, bisognerebbe richiamare lo stesso principio di chiusura recato dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14, unico principio presente nell'ordinamento elettorale.

In questo quadro, il Presidente della Giunta si è soffermato sulla possibilità dell'opzione — non contemplata dall'articolo 3, comma 1, del regolamento della Camera e dalla prassi, ancorché non espressamente esclusa dall'articolo 85 del testo unico — di un candidato proclamato eletto contestualmente in un collegio uninominale nonché, per la quota proporzionale, in una o più circoscrizioni che non

ricomprendono quel collegio. Il Presidente della Giunta ha prospettato quindi l'ipotesi di consentire l'esercizio dell'opzione per la proclamazione nella quota proporzionale ai quattro deputati plurieletti di Forza Italia che sono stati proclamati anche in sede uninominale, dando luogo, per i seggi resisi vacanti nei collegi uninominali, ad elezioni suppletive, e di applicare per i restanti seggi non attribuiti l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994; per eventuali vacanze di seggi della lista Forza Italia nel corso della legislatura, è stata prospettata l'opportunità di definire un'apposita disposizione legislativa a carattere transitorio (v. paragrafo 4.2).

* * *

Nella seduta del 28 novembre 2001, a conclusione del dibattito, il Presidente della Giunta, preso atto della contrarietà della maggioranza della Giunta alla proposta da lui enunciata nella seduta del 10 ottobre (ossia, consentire l'opzione ai candidati, eletti contestualmente nei collegi uninominali e nella quota proporzionale, e assegnare i seggi residui secondo il criterio previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994), ha sottoposto al voto un elenco di 12 candidati subentranti predisposto in integrale applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994. La Giunta ha respinto l'elenco.

Dell'esito della seduta, il Presidente della Giunta ha informato per lettera il Presidente della Camera, chiedendogli una « valutazione sulle implicazioni di ordine procedurale e di coerenza costituzionale che derivano dalla decisione della Giunta, posto che le norme vigenti non contemplano procedure diverse da quella finora seguita ». Il Presidente della Camera, dopo aver rilevato che nel caso in esame l'individuazione dei deputati subentranti non ha il carattere di non controverso automatismo che normalmente contraddistingue tale accertamento, ha rappresentato l'opportunità di definire in via preliminare

i criteri da adottare ai fini della successiva individuazione dei deputati subentranti, auspicando al riguardo « la più ampia convergenza tra le forze politiche ».

Successivamente alla seduta del 28 novembre 2001, non è stata tuttavia formalizzata alcun'altra proposta. La questione dei seggi non attribuiti, iscritta all'ordine del giorno della Giunta anche nel corso del 2002, è stata varie volte rinviata (22 gennaio, 18 aprile, 8 maggio, 15 maggio 2002) su richiesta di rappresentanti dei gruppi della maggioranza e di opposizione, con l'obiettivo di individuare — conformemente all'auspicio formulato dal Presidente della Camera — una soluzione che potesse raccogliere una larga convergenza tra le forze politiche. In particolare, nella seduta del 15 maggio 2002 il Presidente della Giunta ha comunicato che i presidenti dei gruppi parlamentari avevano chiesto di non definire la questione, riservandosi un'iniziativa finalizzata a ricercare una soluzione condivisa; di conseguenza, in seno alla Giunta si è convenuto di considerare esaurita in questa fase l'istruttoria che compete alla Giunta stessa e di iscrivere nuovamente la questione all'ordine del giorno ove richiesto dai presidenti dei gruppi parlamentari o dai rappresentanti dei gruppi nella Giunta.

Nel frattempo sono state presentate in materia tre proposte di legge (Sanza n. 2625, Fontana n. 2655 e Fontana n. 2713), assegnate alla I Commissione Affari costituzionali, ma delle quali non è ancora iniziato l'esame (v. paragrafo 4.3).

Infine, come si è già rilevato, nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 26 giugno 2002 è stato deliberato l'inserimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea, per il giorno 15 luglio 2002, dell'esame di una relazione sulla questione dei seggi non attribuiti.

4. Le ipotesi di soluzione prospettate sulla questione dei seggi non attribuiti.

Di seguito vengono sintetizzate le ipotesi prospettate, direttamente o indirettamente, nel corso del dibattito in seno alla

Giunta per la soluzione della questione dei seggi non attribuiti. Non si dà conto in questa sede di ulteriori ipotesi di soluzione emerse nell'opinione pubblica ma che non hanno avuto alcun riflesso nel dibattito in Giunta.

4.1. Applicazione integrale dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994.

È l'ipotesi di soluzione che, in applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994, nonché dell'articolo 83, comma 1, nn. 3 e 4, del testo unico n. 361 del 1957, il Presidente della Giunta ha sottoposto al voto nella seduta del 28 novembre 2001 e che la Giunta ha respinto.

La ripartizione dei 12 seggi relativi alla lista Forza Italia (tenuto conto anche del seggio resosi vacante a seguito del decesso del deputato Lucio Colletti), non attribuibili alla medesima lista per insufficienza di candidature in tutte le circoscrizioni, è effettuata in sede nazionale, tra le altre liste che hanno superato la soglia del 4 per cento dei voti validi, attribuendo i seggi in ragione delle rispettive cifre elettorali nazionali, secondo il criterio proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti. Un corretto calcolo proporzionale dei seggi da ripartire deve ricomprendere i due seggi già attribuiti dall'Ufficio elettorale centrale nazionale ai sensi del medesimo articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994. Pertanto, il calcolo proporzionale deve essere effettuato con riferimento a 14 seggi, mentre ai fini dell'individuazione dei candidati subentranti non si tiene conto dei due seggi (uno per la lista Democratici di sinistra, uno per la lista La Margherita – Democrazia è libertà con Rutelli) già assegnati dall'Ufficio elettorale centrale nazionale e proclamati dai competenti uffici elettorali circoscrizionali.

I seggi sono così ripartiti: 5 alla lista Democratici di sinistra (4 ai fini dell'individuazione dei subentranti), 4 alla lista La Margherita – Democrazia è libertà con Rutelli (3 ai fini dell'individuazione dei

subentranti), 3 alla lista Alleanza nazionale, 2 alla lista Rifondazione comunista.

I seggi spettanti alle liste vengono attribuiti nelle circoscrizioni secondo la graduatoria dei resti che non hanno dato luogo ad attribuzione di seggio. A tal fine, pertanto, non si tiene conto di quelle circoscrizioni nelle quali, per ciascuna lista considerata, i resti hanno già dato luogo all'attribuzione di seggio da parte degli uffici elettorali ovvero da parte della Camera.

Per quanto riguarda l'individuazione dei candidati non si tiene conto, ovviamente, dei candidati inseriti nelle liste proporzionali che siano già stati proclamati eletti in collegi uninominali.

I 4 seggi spettanti alla lista Democratici di sinistra sono assegnati nell'ordine nelle circoscrizioni: Basilicata, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Molise, non potendosi individuare candidati nella circoscrizione Toscana.

I 3 seggi spettanti alla lista La Margherita – Democrazia è libertà con Rutelli sono assegnati nell'ordine nelle circoscrizioni: Lazio 2, Emilia-Romagna e Lombardia 3.

I 3 seggi spettanti alla lista Alleanza nazionale sono assegnati nell'ordine nelle circoscrizioni: Sardegna, Trentino-Alto Adige e Puglia, non potendosi individuare candidati nella circoscrizione Lazio 1.

I 2 seggi spettanti alla lista Rifondazione comunista sono assegnati nell'ordine nelle circoscrizioni Lombardia 3 e Piemonte 2.

4.2. Applicazione parziale dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994.

L'ipotesi, prospettata dal Presidente della Giunta nella seduta del 10 ottobre 2001, è così articolata:

innovando la prassi in materia di opzioni, si riconosce ai deputati della lista Forza Italia che siano stati eletti contestualmente in quota maggioritaria e in quota proporzionale la possibilità di optare per la proclamazione in quota proporzionale; in questo modo, nei 4 collegi

uninominali interessati si dà luogo a elezioni suppletive, ai sensi dell'articolo 86, comma 1, del testo unico n. 361 del 1957; qualora tutti i deputati indicati esercitino l'opzione a favore della proclamazione nella quota proporzionale, i seggi vacanti si riducono a 8;

i residui 8 seggi vacanti vengono assegnati secondo quanto previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994. La ripartizione, effettuata sulla base del calcolo indicato nel paragrafo 4.1, è la seguente: 3 alla lista Democratici di sinistra, 2 alla lista La Margherita — Democrazia è libertà con Rutelli, 2 alla lista Alleanza nazionale, 1 alla lista Rifondazione comunista; le proclamazioni nelle circoscrizioni seguono il medesimo ordine indicato nel paragrafo 4.1;

per far fronte all'eventualità di vacanze di seggi della lista Forza Italia che dovessero determinarsi in futuro, si dovrebbe convenire sull'opportunità di approvare celermente una legge che sostituisca l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 quale norma di chiusura.

Tale ipotesi non è stata sottoposta al voto della Giunta, essendo emersa nel dibattito la prevalente contrarietà circa la possibilità di consentire l'opzione nei termini indicati.

4.3. *Recupero dei « migliori perdenti » nei collegi uninominali.*

È l'ipotesi prospettata dal deputato Antonino Gazzara, a nome della Casa delle libertà, nella seduta della Giunta del 28 novembre 2001.

Qualora nei collegi uninominali non vi siano più candidati formalmente collegabili ad una determinata lista, « occorre verificare se, all'interno del procedimento elettorale, esistano atti che permettano di dedurre il collegamento della lista che non dispone più di candidati eleggibili, ai sensi dell'articolo 84 del testo unico, ad altre liste e raggruppamenti, e ciò al fine di

evitare la distorsione della volontà popolare che altrimenti si verificherebbe. Questo principio è presente nell'ordinamento elettorale, che prevede un sistema di recupero dei migliori perdenti nel sistema maggioritario riferibili alla lista del proporzionale. È noto che nel sistema maggioritario sotto il simbolo "Casa delle libertà", ai sensi dell'articolo 14 del testo unico, risultano raggruppati i candidati di uno degli schieramenti concorrenti, del quale fa parte Forza Italia. Così individuato un atto, rilevante nel procedimento elettorale, che collega la lista (Forza Italia) che non dispone più di candidati eleggibili ad essa formalmente collegati ad altri raggruppamenti presenti nella distribuzione maggioritaria e nella distribuzione proporzionale dei seggi, è proprio a questo collegamento che bisogna fare riferimento nella distribuzione dei seggi non attribuiti a Forza Italia ».

Applicando lo schema delineato dall'articolo 84, comma 1, del testo unico n. 361 del 1957 (in caso di esaurimento delle liste proporzionali si ricorre, ove necessario, ai candidati non eletti nei collegi uninominali), il deputato Gazzara ha osservato che « appare ragionevole e rispettoso dei principi enucleati la compilazione, per ogni circoscrizione della Camera dei deputati, di una lista delle migliori cifre individuali dei candidati presentatisi sotto il simbolo della Casa delle libertà e perdenti nei collegi uninominali e che, da questa lista, vengano tratti i candidati necessari per ricoprire i posti da attribuire. Inoltre, in ossequio al principio del pieno rispetto della volontà dell'elettore si potrebbe verificare la possibilità di individuare all'interno di queste liste i candidati riferibili a Forza Italia a mezzo di una certificazione del rappresentante legale del movimento politico. Il meccanismo descritto garantisce che la distribuzione dei seggi non si allontani dalla volontà dell'elettore, rispetta la *ratio* della legge elettorale di non premiare oltre misura i candidati delle liste proporzionali, ed applica analogicamente un criterio già presente nell'articolo 84 (recupero dei migliori perdenti della lista). La lista deve essere compilata se-

condo una logica di tipo circoscrizionale (aderendo così alla *ratio* della legge elettorale) per rispetto dell'articolo 18 del regolamento della Giunta. È appena il caso di evidenziare che il recupero dei migliori perdenti e l'utilizzo dei candidati del proporzionale risolve in radice ogni problema attinente allo scorporo (erroneamente richiamato nella decisione dell'Ufficio centrale) che, peraltro, non trova cittadinanza in questa fattispecie, come dimostrato dall'articolo 84, che non prevede alcuno scorporo nella ipotesi di recupero dei migliori perdenti dell'uninomiale. Nella richiamata prospettiva, infatti, l'attribuzione dei seggi alla lista è fatto storico che precede la scelta dei candidati e d'altra parte l'attribuzione dei seggi ai "migliori perdenti" esclude ogni ipotesi di scorporo che riguarda esclusivamente "i vincenti" nei collegi uninominali ».

In sostanza, i seggi vengono attribuiti ai candidati nei collegi uninominali presentatisi con il simbolo della Casa delle libertà e non proclamati eletti (c.d. «migliori perdenti»), inseriti nelle graduatorie relative alle liste proporzionali cui i candidati medesimi sono collegati.

Si danno alcune varianti, che possono incrociarsi tra loro (in proposito, si vedano anche le proposte di legge presentate in materia da esponenti della maggioranza, ossia le proposte Senza n. 2625, Fontana n. 2655 e Fontana n. 2713):

a) fare riferimento a tutti i migliori perdenti della coalizione Casa delle libertà;

a1) utilizzare le graduatorie dei migliori perdenti della Casa delle libertà in ciascuna delle circoscrizioni nelle quali il seggio risulta vacante in conseguenza dell'opzione esercitata dai deputati Pisanu, Tremonti ed Elio Vito, ovvero in conseguenza della proclamazione dei deputati Berlusconi, Previti, Paolo Russo e Scajola nei rispettivi collegi uninominali; tali graduatorie sono già disponibili, essendo contenute nei verbali degli uffici centrali circoscrizionali trasmessi alla Camera ed esaminati nell'ambito dell'attività di verifica dei poteri svolta dalla Giunta;

a2) ricorrere alla graduatoria dei migliori perdenti della Casa delle libertà su scala nazionale; siffatta graduatoria dev'essere appositamente predisposta, in quanto, a' termini della legge elettorale, le graduatorie dei migliori perdenti sono compilate, come si è detto, a livello circoscrizionale;

b) fare riferimento ai migliori perdenti della Casa delle libertà sicuramente riferibili alla lista Forza Italia a mezzo di apposita certificazione; anche in questa ipotesi possono applicarsi i criteri di cui ai precedenti punti *a1)* (graduatoria in sede circoscrizionale) e *a2)* (graduatoria nazionale).

4.4. Assegnazione dei seggi alle liste che non hanno conseguito il 4 per cento dei voti validi.

Nel corso di un incontro con il Presidente della Camera svoltosi il 31 gennaio 2002, i rappresentanti delle forze politiche Italia dei valori, Democrazia europea, Partito radicale-Lista Pannella-Bonino e Movimento Sociale Fiamma Tricolore hanno illustrato una loro proposta per l'assegnazione dei seggi alle liste che non hanno conseguito il 4 per cento dei voti validi nella quota proporzionale. Il Presidente della Camera ne ha informato il Presidente della Giunta ai fini di un eventuale incontro con i predetti esponenti politici. Nella seduta del 13 febbraio 2002 la Giunta ha unanimemente convenuto di non accogliere in questa fase la richiesta di audizione.

4.5. Assegnazione dei seggi in parte a candidati della Casa delle libertà, in parte a candidati dell'opposizione.

Un documento in proposito è stato rassegnato dal deputato Massimo Ostillo nella seduta della Giunta del 29 maggio 2002. Prendendo in particolare le mosse dalla distinzione tra vacanze preesistenti dei seggi, ossia non legate al diritto di opzione, e vacanze sopravvenute — le prime in numero di 7, le seconde in numero di 4, alle quali si aggiunge la

vacanza sopravvenuta a seguito del decesso del deputato Colletti — viene proposta l'assegnazione di 5 seggi ai c.d. « migliori perdenti » della Casa delle libertà e l'assegnazione dei restanti 7 seggi sulla base del disposto dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1994 (2 alla lista Democratici di sinistra, 2 alla lista La Margherita — Democrazia è libertà con Rutelli, 2 alla lista Alleanza nazionale, 1 alla lista Rifondazione comunista). Pertanto, dei 12 seggi complessivi, 7 verrebbero assegnati al centro-destra e 5 al centro-sinistra.

4.6. Non assegnazione dei seggi.

È stata prospettata l'ipotesi di non procedere all'assegnazione dei seggi. Rispetto a tale possibilità, nella seduta della Giunta dell'8 maggio 2002 il Presidente ha espresso l'avviso che, qualora della questione dei seggi non attribuiti sia investita l'Assemblea e « si stabilisca in ipotesi come non prescrittiva la previsione di 630 deputati contenuta nella Costituzione », si debba comunque respingere l'« inerzia omissiva ». Nel presupposto della legittimità di una composizione della Camera inferiore al *plenum*, la decisione di non assegnare i seggi potrebbe discendere dalla considerazione delle divergenti interpretazioni della legge elettorale della Camera e del relativo regolamento di attuazione e dalla impossibilità di individuare una norma che, avendo efficacia retroattiva, potrebbe prestarsi a obiezioni di ordine costituzionale.

4.7. Ipotesi legislative.

Nel corso del dibattito è emersa l'esigenza di definire disposizioni legislative volte ad evitare il ripetersi degli inconvenienti verificatisi alle elezioni della Camera dei deputati del 13 maggio 2001; in particolare:

una disposizione di legge — che raccolga un ampio consenso tra le forze politiche — diretta a operare come principio di chiusura a regime nel caso di

insufficienza di candidature di una lista in tutte le circoscrizioni;

una legge che consenta di evitare in futuro il fenomeno delle « liste civetta »; questo obiettivo potrebbe essere conseguito mediante la soppressione del meccanismo dello scorporo, ovvero mediante l'introduzione del c.d. « scorporo di coalizione »;

una disposizione di legge a carattere transitorio per far fronte in corso di legislatura ad eventuali ulteriori vacanze di seggi relativi a liste che presentano insufficienza di candidature.

A quest'ultimo profilo sono riconducibili sia le proposte di legge già menzionate nel paragrafo 4.3, che propongono di assegnare i seggi vacanti — compresi quelli che venissero a determinarsi in corso di legislatura — allo schieramento politico di cui fa parte la lista per la quale si è verificata l'insufficienza di candidature, sia un'ipotesi formulata dal Presidente della Giunta, che prevede:

la possibilità per i deputati di dichiarare al Presidente della Camera a quale coalizione appartengono;

l'individuazione della coalizione politica sulla base del contrassegno utilizzato per contraddistinguere i candidati nei collegi uninominali;

l'attribuzione dell'eventuale seggio vacante al « miglior perdente » tra i candidati nei collegi uninominali collegati a liste riconducibili alla medesima coalizione politica cui appartiene il deputato che ha determinato la vacanza del seggio.

5. La questione del *plenum*.

Per una compiuta valutazione della questione in discussione, è opportuno soffermarsi sul problema della legittimità di una composizione della Camera inferiore al *plenum*, posto che attualmente i deputati in carica sono 618, laddove l'articolo 56, se-

condo comma, della Costituzione stabilisce che il numero dei deputati è di 630.

Al riguardo, si deve osservare, anzitutto, che l'ipotesi del necessario completamento della composizione della Camera presuppone che questa costituisca un collegio perfetto. La qualifica di collegio perfetto è tuttavia riferibile agli organi collegiali di natura amministrativa chiamati per lo più a compiere valutazioni di carattere tecnico, sulla base della convergenza di competenze di diversa origine dei propri membri: è infatti proprio di questi collegi non potere dare luogo validamente alla propria costituzione e alle deliberazioni se non con il *plenum* dei loro componenti. Tale necessità non è invece palesemente riferibile ad un organo politico a carattere rappresentativo, espressione della volontà del corpo elettorale, come la Camera dei deputati.

La stessa legge elettorale contempla espressamente ipotesi nelle quali la Camera opera in mancanza del suo *plenum*. Infatti, in base all'articolo 86, comma 1, del testo unico n. 361 del 1957, qualora per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, resti vacante il seggio attribuito in un collegio uninominale, si procede all'elezione suppletiva purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura. In questa ipotesi prevista dalla legge, la composizione della Camera può, nell'ultimo anno della legislatura, essere inferiore al suo *plenum*: si tratta di una eventualità che si è concretamente verificata nella XIII legislatura.

Inoltre, nel corso della IV legislatura si sono verificati al Senato due casi di seggi vacanti per i quali non si è dato luogo alla sostituzione. A seguito del decesso a distanza di pochi mesi di due senatori (Luigi Crespellani e Enrico Sailis) appartenenti allo stesso gruppo (Gruppo Azara - DC Sardegna), la Giunta delle elezioni riscontrò che tale gruppo non aveva candidati non eletti, per cui si dovette constatare non potersi procedere, in base alla legislazione vigente, alla sostituzione (si vedano le sedute dell'Assemblea del Senato del 20 aprile e del 22 dicembre 1967).

Del resto, ipotizzare che la Camera possa operare soltanto con il *plenum* di 630 componenti lederebbe il principio democratico, in quanto significherebbe ammettere che qualunque causa anche accidentale od occasionale possa impedirne il legittimo funzionamento.

Né in senso contrario potrebbe valere il richiamo alla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo sulle leggi elettorali (cfr., in particolare, le sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999), in quanto la Corte costituzionale ha affermato il principio della necessità che la normativa elettorale sia idonea ad assicurare la rinnovazione dell'organo, ma non ha affermato esplicitamente che da questo possa farsi discendere il principio dell'effettivo e concreto conseguimento del *plenum*.

* * *

Si auspica, in conclusione, che la ricognizione contenuta nella presente relazione sui profili connessi alla questione dei seggi non attribuiti possa consentire una opportuna valutazione in vista delle determinazioni che l'Assemblea riterrà di assumere. In quella sede potrà anche essere valutato il problema più generale del funzionamento degli istituti di garanzia nell'attuale contesto politico-istituzionale caratterizzato, in conseguenza dell'applicazione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, da una logica bipolare. In questa prospettiva può essere collocata anche la decisione della Conferenza dei presidenti di gruppo di inserire nel programma dei lavori dell'Assemblea per il prossimo mese di settembre l'esame delle proposte di legge costituzionale recanti modifiche all'articolo 66 della Costituzione.

Con specifico riferimento alla questione in discussione, si ribadisce in ogni caso l'auspicio per un intervento normativo diretto ad evitare che possano ripetersi gli inconvenienti verificatisi in occasione delle elezioni della Camera dei deputati del 13 maggio 2001.

ALLEGATO 1

*Voti validi ottenuti dalle liste nelle elezioni della Camera dei deputati
del 13 maggio 2001*

Lista	Voti validi	%
1. Forza Italia	10.923.431	29,43
2. Democratici di Sinistra	6.151.154	16,57
3. La Margherita - Democrazia è Libertà con Rutelli	5.391.827	14,52
4. Alleanza Nazionale	4.463.205	12,02
5. Partito della Rifondazione Comunista	1.868.659	5,03
6. Lega Nord	1.464.301	3,94
7. Lista Di Pietro Italia dei Valori	1.443.725	3,89
8. Centro Cristiano Democratico-Cristiani Democratici Uniti	1.194.040	3,22
9. Democrazia Europea	888.249	2,39
10. Lista Marco Pannella Emma Bonino	832.213	2,24
11. Il Girasole	805.340	2,17
12. Partito dei Comunisti Italiani	620.859	1,67
13. Partito Socialista Nuovo PSI	353.269	0,95
14. Südtiroler Volkspartei	200.059	0,54
15. Fiamma Tricolore	143.963	0,39
16. Liga Repubblicana Veneta	74.353	0,20
17. Partito Pensionati	68.349	0,18
18. Indipendentzia	34.412	0,09
19. Paese Nuovo	34.193	0,09
20. Per l'Abolizione dello Scorporo e contro i Ribaltoni	26.917	0,07
21. Federazione del Sud Lega d'Azione Meridionale	23.779	0,06
22. Fronte Sociale Nazionale	22.985	0,06
23. Federazione Nazionale dei Verdi-Verdi	18.262	0,05
24. Forza Nuova	13.622	0,04
25. Lista Amadu L'Alternativa Popolare	11.517	0,03
26. Movimento Repubblicani Europei	7.997	0,02
27. Noi Siciliani	7.637	0,02
28. Movimento delle Libertà	6.754	0,02
29. Liberi & Forti	6.722	0,02
30. Socialisti Autonomisti	6.492	0,02
31. Italia Unita dei Liberaldemocratici	6.332	0,02
32. Movimento per la Confederazione dei Comunisti	5.244	0,01
33. Movimento Indipendentista Nord Libero	2.915	0,01
Totale	37.122.776	100,00

(Elaborazione sulla base dei dati dell'Ufficio elettorale centrale nazionale)

Liste ammesse al riparto dei seggi in ragione proporzionale nelle elezioni della Camera dei deputati del 13 maggio 2001

Lista	Voti validi	% sul totale dei voti validi	Cifra elettorale nazionale	Voti scorporati	% dei voti scorporati sul totale dei voti validi di ciascuna lista	Seggi attribuiti
1. Forza Italia	10.923.431	29,43	10.596.083	327.348	3,00	62
2. Democratici di Sinistra	6.151.154	16,57	5.273.485	877.669	14,27	31
3. La Margherita - Democrazia è Libertà con Rutelli	5.391.827	14,52	4.637.456	754.371	13,99	27
4. Alleanza Nazionale	4.463.205	12,02	4.127.756	335.449	7,52	24
5. Partito della Rifondazione Comunista	1.868.659	5,03	1.868.659	-		11
TOTALE	28.798.276	77,57	26.503.439	2.294.837	7,97	155

Voti corrispondenti al 4 per cento dei voti validi: 1.484.911

(Elaborazione sulla base dei dati dell'Ufficio elettorale centrale nazionale)

*Liste ammesse al riparto dei seggi in ragione proporzionale nelle elezioni della Camera dei deputati
del 21 aprile 1996*

Lista	Voti validi	% sul totale dei voti validi	Cifra elettorale nazionale	Voti scorporati	% dei voti scorporati sul totale dei voti validi di ciascuna lista	Seggi attribuiti
1. Partito Democratico della Sinistra	7.894.118	21,06	3.579.313	4.314.805	54,66	26
2. Forza Italia	7.712.149	20,57	5.046.792	2.665.357	34,56	37
3. Alleanza Nazionale	5.870.491	15,66	3.896.213	1.974.278	33,63	28
4. Lega Nord	3.776.354	10,07	2.758.140	1.018.214	26,96	20
5. Rifondazione Comunista	3.213.748	8,57	2.818.260	395.488	12,30	20
6. Pop.-SVP-PRI-UD-Prodi	2.554.072	6,81	582.768	1.971.304	77,18	4
7. CCD-CDU	2.189.563	5,84	1.670.682	518.881	23,70	12
8. Rinnovamento Italiano-Lista Dini	1.627.380	4,34	1.086.309	541.071	33,25	8
TOTALE	34.837.875	92,94	21.438.477	13.399.398	38,46	155

Voti corrispondenti al 4 per cento dei voti validi: 1.499.376

(Elaborazione sulla base dei dati dell'Ufficio elettorale centrale nazionale)

ALLEGATO 3

ALLEGATO 4

*Riepilogo numerico delle proclamazioni effettuate dagli uffici elettorali
circoscrizionali alla data di inizio della XIV legislatura*

PROCLAMAZIONI EFFETTUATE PER LA QUOTA MAGGIORITARIA	
<i>Lista collegata</i>	<i>Deputati proclamati eletti</i>
Alleanza Nazionale	10
Democratici di Sinistra	26
Forza Italia	10
Il Girasole	10
La Margherita - Democrazia è Libertà con Rutelli	23
Lega Nord	2
Paese Nuovo	103
Partito dei Comunisti Italiani	22
Partito Socialista Nuovo PSI	2
Per l'Abolizione dello Scorporo e contro i Ribaltoni	258
Südtiroler Volkspartei	8
<i>Collegio della Valle d'Aosta</i>	1
Totale	475

PROCLAMAZIONI EFFETTUATE PER LA QUOTA PROPORZIONALE	
<i>Lista</i>	<i>Deputati proclamati eletti</i>
Alleanza Nazionale	24
Democratici di Sinistra	32
Forza Italia	60
La Margherita - Democrazia è Libertà con Rutelli	28
Partito della Rifondazione Comunista	11
Totale	155