

Deputato Riccardo Fraccaro
Segretario dell'Ufficio di Presidenza - Camera dei Deputati
Repubblica Italiana

Roma, 14 febbraio 2018

Mr Thorbjørn Jagland
Secretary General of the Council of Europe

Council of Europe
Avenue de l'Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France
Sent via e-mail: private.office@coe.int

Gentile Sig. Jagland

Nella seduta del 4 maggio 2015 il Parlamento Italiano approvava, in via definitiva, un nuovo sistema elettorale per la Camera dei Deputati ovvero la legge 6 maggio 2015, n. 52 (cd Italicum), che modificava il testo unico recato dal DPR 361/1957. In merito alla legittimità costituzionale della legge si esprimeva la Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017 con la quale:

- dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione»; dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»; e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015;
- dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consentiva al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominalmente prescegliesse;
- dichiarava infine che la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee.

Alla luce della sentenza n. 35 de 2017 della Corte costituzionale, che rimuoveva alcune disposizioni ritenute costituzionalmente illegittime, il sistema elettorale della Camera dei deputati risultava modificato in alcuni punti (e dunque assumeva il nuovo nomignolo di *Consultellum*) e, con tali modifiche, consentiva di andare a votare senza la necessità di ulteriori interventi legislativi da parte del Parlamento. Esso, che si sarebbe applicato a decorrere dal 1° luglio 2016, a seguito della citata sentenza, si sarebbe dunque basato sui seguenti principali elementi:

- la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle Regioni, divise a loro volta (ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, per le quali si veda *infra*) in complessivi 100 collegi plurinominali;
- l'assegnazione a ciascun collegio di un numero di seggi compreso tra tre e nove;
- la previsione di disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali erano costituiti collegi uninominali; per il Trentino-Alto Adige, inoltre, tre seggi sarebbero stati assegnati con sistema proporzionale;
- l'attribuzione dei seggi alle liste su base nazionale;
- la definizione di una soglia del 3 per cento dei voti validi, su base nazionale, quale requisito di accesso alla ripartizione dei seggi (previsioni specifiche erano definite per le liste rappresentative di minoranze linguistiche);
- l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto il 40% dei voti validi il premio di maggioranza non sarebbe stato attribuito e sarebbe restata ferma la prima attribuzione (proporzionale) dei seggi;
- l'esclusione della possibilità per le liste di collegarsi in coalizione;
- un sistema di restituzione alle circoscrizioni della distribuzione nazionale dei seggi;
- un sistema di restituzione ai collegi plurinominali della distribuzione circoscrizionale dei seggi;
- la previsione, ai fini della presentazione delle liste nei collegi plurinominali per i partiti o i gruppi politici organizzati, del deposito presso il Ministero dell'interno dello statuto;
- l'articolazione delle liste elettorali con un candidato capolista "bloccato" e un elenco di candidati rispetto ai quali era consentito all'elettore di esprimere fino a due preferenze, purché per candidati di sesso diverso (cd. "doppia preferenza di genere"): sarebbero stati quindi proclamati eletti dapprima i capolista e, successivamente, i candidati che avessero ottenuto il maggior numero di preferenze;
- la previsione del divieto di candidature in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capolista, che avrebbero potuto essere candidati, al massimo, in 10 collegi; la Corte costituzionale ha in proposito accolto (sentenza 35/2017) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, secondo quanto precisava la Corte

costituzionale sarebbe "sopravvi[ssuto] comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957";

- l'introduzione di previsioni volte a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive: in particolare, i candidati avrebbero dovuto essere presentati - in ciascuna lista - in ordine alternato per sesso; al contempo, i capolista dello stesso sesso non avrebbero potuto essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, inoltre, nessun sesso avrebbe dovuto essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento;
- la previsione di disposizioni per consentire ai cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero nonché agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, di votare secondo le modalità che saranno definite di intesa tra i ministri competenti.

Inoltre, la legge n. 52/2015 prevedeva che, qualora nessuna lista avesse raggiunto la soglia del 40 per cento, si sarebbe svolto un turno di ballottaggio tra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti. Sarebbero stati quindi attribuiti 340 seggi alla lista che fosse risultata vincitrice dopo il ballottaggio. Come già anticipato, di tale previsione, però, si dichiarava l'illegittimità costituzionale dalla Corte con la richiamata sentenza n. 35 del 2017.

Il 26 ottobre 2017 il Senato della Repubblica Italiana ha approvato il [disegno di legge n.2941](#) avente ad oggetto "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali" (legge [3 novembre 2017, n.165](#) pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 264 del 11.11.2017, denominata comunemente *Rosatellum bis*).

La legge 3 novembre 2017, n. 156 delinea un sistema elettorale misto:

- l'assegnazione di 231 seggi alla Camera (cui si aggiunge 1 collegio in Valle d'Aosta) e di 109 seggi al Senato (cui si aggiungono 1 collegio in Valle d'Aosta e 6 collegi in Trentino-Alto Adige) è effettuata in collegi uninominali con formula maggioritaria, per cui è proclamato eletto il candidato più votato. L'assegnazione dei restanti seggi avviene, nell'ambito di collegi plurinominali, con metodo proporzionale tra liste e coalizioni di liste che hanno superato specifiche soglie di sbarramento: sono quindi proclamati eletti in ciascun collegio plurinomiale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione;
- la popolazione di ciascun collegio uninominale può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione fino al 20% in eccesso o in difetto. Essi, alla Camera, possono variare da 200.000 a 300.000 elettori circa e al Senato da 400.000 a 600.000 elettori circa (salve le Regioni, che godono della riserva di 7 senatori, per le quali le cifre sono notevolmente diverse);
- il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo, previo parere parlamentare, per la determinazione dei collegi uninominali e della loro aggregazione in collegi plurinominali, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

La legge 156/2017 è intervenuta in maniera sostanziale sulla legge elettorale in vigore FRUTTO DELLA LEGGE N. 52/2015 come corretta dall'intervento della sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017 (il cosiddetto *Consultellum*), ed in particolare per elementi riguardanti: la ripartizione del territorio nazionale; la presentazione delle liste e delle candidature; la disciplina delle pluricandidature e delle garanzie per l'equilibrio dei generi nella rappresentanza; la modalità di espressione del voto; l'attribuzione dei seggi e la proclamazione degli eletti; l'esonero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste; i tempi per l'esercizio del diritto di voto degli italiani temporaneamente all'estero; i requisiti di elettorato passivo per le circoscrizioni Estero; i soggetti abilitati all'autenticazione delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste.

Le ultime elezioni per la composizione del Parlamento Italiano si svolsero il 28 febbraio 2013. La legge 165/2007 è stata pertanto approvata a soli 4 mesi dalla scadenza naturale della Legislatura in corso.

Nelle sessioni 51a e 52a del 5 e 6 luglio e del 18 e 19 ottobre 2002, la *Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto* (detta *Commissione di Venezia*) ha adottato le sue linee guida in materia elettorale e un rapporto esplicativo che precisa queste ultime. I due documenti sopra citati costituiscono insieme il *Codice di buona condotta in materia elettorale* della Commissione di Venezia che è stato approvato nel 2003 dall'*Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa* e dal *Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa*.

Tra gli elementi più significativi del suddetto Codice si riportano i seguenti:

LINEE GUIDA

I. I principi del patrimonio elettorale europeo > 2.0 Il suffragio universale > 2.2. L'eguaglianza della forza elettorale

2.2. L'eguaglianza della forza elettorale: i seggi devono essere distribuiti in maniera equa tra le circoscrizioni;

con particolare riferimento alle raccomandazioni inerenti lo scarto massimo ammissibile della dimensione demografica nella ripartizione delle circoscrizioni (lettera iv), la frequenza delle operazioni di redistribuzioni dei seggi (lett. v), la suddivisione delle circoscrizioni plurinominali (lett vi), le modalità di ridefinizione delle circoscrizioni da farsi previo parere espresso da una commissione indipendente (lett. vii) finalizzate a prevenire manipolazioni politiche nella suddivisione delle circoscrizioni elettorali in maniera artificiale, a vantaggio di un determinato partito.

II. Le condizioni di attuazione dei principi > 2. Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale

con particolare riferimento alle raccomandazioni concernenti il rango legislativo delle regole del diritto elettorale (lettera a) e le modifiche alla regole elettorali entro l'anno che precede le elezioni (lettera b), le quali perseguono il fine di evitare manipolazioni, effettive o percepite, in favore del partito al potere, nonché di evitare di disorientare l'elettorale prima del voto e, dunque, di erodere la sua fiducia nelle istituzioni

Alla luce della sentenza della *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo* del 6 novembre 2012 in ordine al ricorso n.30386/05 (causa *Ekoglasnost c. Bulgaria*) e di una comparazione delle

raccomandazioni contenute nel Codice con le modalità con cui si è svolto il processo legislativo in ordine all'approvazione della legge elettorale 165/2017 e i contenuti del nuovo sistema legislativo denominato *Rosatellum bis* emergono quattro criticità macroscopiche:

- la violazione del principio della stabilità temporale degli elementi fondamentali del sistema elettorale. Nel caso di specie, il mancato rispetto dei termini temporali raccomandati dalla Commissione di Venezia per l'introduzione di modifiche sostanziali alla legislazione elettorale;
- la violazione del principio che prevede che la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni non debba poter essere modificata entro l'anno che precede le elezioni, o debba, in subordine, essere trattata a livello costituzionale o a livello superiore a quello della legge ordinaria. Nel caso di specie, è stato introdotto, tramite una delega legislativa al Governo in carica e senza previo censimento generale della popolazione, un metodo ingannevole per ridisegnare i confini dei collegi passando contestualmente da un sistema proporzionale a un sistema elettorale misto maggioritario e proporzionale;
- l'abnorme superamento degli scostamenti massimi della popolazione di ciascun collegio uninominale rispetto alla media della popolazione dei collegi della circoscrizione. Si tratta di una soglia eccessivamente elevata. Una soglia del 20% in eccesso e in difetto per fissare il margine di tolleranza di diversità nella consistenza dei collegi crea un divario eccessivo nella capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi.
- l'attribuzione del compito di disegnare i collegi elettorali al Governo. E' vero che il Governo deve avvalersi di una Commissione tecnica. Il parere di quest'ultima, tuttavia, non è vincolante e il Governo può sempre discostarsene senza che siano nemmeno previsti aggravamenti procedurali. Tal Commissione, inoltre, è integralmente nominata dal Governo e non è previsto che ad essa partecipino tecnici indicati dalle minoranze.

Viste le criticità evidenziate in ordine alla mancata conformità con i principi democratici a fondamento del patrimonio giuridico europeo ed in particolare del *Codice di buona condotta in materia elettorale*, si ritiene opportuno appellarci alle funzioni connesse al ruolo di *Segretario Generale del Consiglio d'Europa* da Lei ricoperto affinché si avvalga del diritto di sottoporre al parere della *Commissione di Venezia* le modalità di approvazione del nuovo sistema per l'elezione dei membri del Parlamento Italiano.

Con la presente, confidando nel prestigio della Sua carica e dell'Istituzione che rappresenta, si richiede, pertanto, di valutare l'attivazione della procedura consultiva presso detto organo del *Consiglio d'Europa*.

Con osservanza,

Riccardo Fraccaro

