



## **L'ITALICUM DI FRONTE AL COMMA 4 DELL'ART. 56 COST. TRA RADICAMENTO TERRITORIALE DELLA RAPPRESENTANZA E PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA**

di Lorenzo Spadacini \*

SOMMARIO: 1. Assicurare una maggioranza di seggi alla lista vincente, rispettare la proporzionalità a livello nazionale tra le forze politiche perdenti, ripristinare almeno parzialmente le liste bloccate: i tre livelli territoriali per l'assegnazione dei seggi alla base dell'Italicum. – 2. La nuova disciplina elettorale: l'attribuzione dei seggi alle circoscrizioni e ai collegi; l'assegnazione nazionale dei seggi alle liste; la restituzione dei risultati nazionali ai singoli collegi. – 3. La restituzione ai collegi della distribuzione nazionale dei seggi di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. – 3.1 Un tentativo di ricostruzione del significato della disposizione costituzionale tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza. – 3.2. Le implicazioni con riguardo allo "slittamento dei seggi" da una circoscrizione all'altra all'esito del procedimento elettorale. – 4. Una postilla: il comma 4 dell'art. 56 Cost. e la circoscrizione Valle d'Aosta.

### **1. Assicurare una maggioranza di seggi alla lista vincente, rispettare la proporzionalità a livello nazionale tra le forze politiche perdenti, ripristinare almeno parzialmente le liste bloccate: i tre livelli territoriali per l'assegnazione dei seggi alla base dell'Italicum**

Come noto, con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale dichiarava illegittima la legge elettorale Calderoli (chiamata volgarmente Porcellum <sup>1</sup>) sotto due profili <sup>2</sup>. Da un primo punto di vista, la Consulta riteneva incostituzionale la disciplina elettorale per la Camera dei deputati e quella per il Senato della Repubblica in relazione ai meccanismi che prevedevano premi di maggioranza da assegnare alla lista o alla coalizione di liste che avesse ottenuto il maggior numero di voti a livello nazionale alla Camera e a livello regionale al Senato.

Da un secondo punto di vista (quello che più rileva per spiegare la previsione, nella vigente legge elettorale, di tre diversi livelli territoriali per l'assegnazione dei seggi), la Corte dichiarava illegittime le disposizioni elettorali sulla base delle quali, una volta assegnati i seggi a ciascuna lista in ciascuna circoscrizione, venivano proclamati eletti i candidati di quelle liste secondo l'ordine di presentazione (c.d. liste bloccate). Secondo la Corte, infatti, non sono

\* Ricercatore di Diritto costituzionale – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Brescia.

<sup>1</sup> Si tratta della legge n. 270 del 21 dicembre 2005, che novella il Testo Unico delle Leggi Elettorali, ossia il D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361. Anche le modifiche più recentemente introdotte con il c.d. Italicum (*infra*), legge 6 maggio 2015, n. 52, si limitano a novellare il citato Testo Unico, che dunque resta la fonte della disciplina elettorale per la Camera dei Deputati. Stessa tecnica era stata utilizzata per introdurre il c.d. Mattarellum per la Camera dei Deputati (*infra*), attraverso la legge 4 agosto 1993 n. 277.

<sup>2</sup> La sentenza è pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, 1 ss., con osservazioni di G. U. Rescigno, A. Anzon Demmig, A. D'Andrea, A. Morrone, E. Lehner, e contributi di numerosi altri studiosi.

costituzionalmente ammissibili sistemi elettorali che «escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti». Ciò sicuramente accade, a parere della Corte, in un sistema che non consente all'elettore di esprimere una preferenza tra i candidati della lista che ha prescelto tutte le volte che si tratti di una lista con molti candidati (c.d. lista lunga), che perciò sarebbero «difficilmente conoscibili dall'elettore stesso». Secondo la sentenza, dunque, «è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione». Viceversa, non sarebbero soggetti alla medesima valutazione negativa sistemi elettorali con liste bloccate purché «caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)»<sup>3</sup>. La Corte costituzionale, pertanto, con una sentenza di natura additiva, aggiungeva nella legge la possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza tra i candidati della lista votata.

Nonostante il Consultellum (così veniva da subito ribattezzato il testo della legge elettorale depurata dalle parti espunte dalla Corte costituzionale e corredato da quelle aggiunte in materia di preferenze<sup>4</sup>), fosse una legge pienamente operativa<sup>5</sup>, a seguito della sentenza della Corte costituzionale la forza politica di maggioranza relativa in Parlamento assumeva un'iniziativa per varare una nuova legge elettorale<sup>6</sup>. Essa aveva successo e, dopo un percorso politicamente e giuridicamente accidentato, il Parlamento deliberava la legge 6 maggio 2015 n. 52, rubricata «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati» e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2015 (nel prosieguo: legge 52/2015), più conosciuta con il nome volgare di «Italicum»<sup>7</sup>. Essa novellava il Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo

<sup>3</sup> Così nel punto 5.1 del Considerato in diritto. Il significato di tale passo della sentenza è, invero, discusso in dottrina (in merito si veda oltre).

<sup>4</sup> Il Consultellum consisteva in una legge elettorale proporzionale con sbarramenti e senza premi di maggioranza e caratterizzata dalla possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza tra i candidati della lista votata (cfr. A. D'Andrea, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 42).

<sup>5</sup> In dottrina, si è in realtà sostenuto che la disciplina risultante dalla sentenza non fosse auto-applicativa (S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 233 ss. e spec. p. 237; A. Morrone, *La riforma elettorale dopo la fine del Porcellum*, in *Confronti costituzionali*, [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 14 gennaio 2014). In effetti, alcuni interventi normativi – ma forse anche solo interpretativi – sarebbero stati necessari al fine di una piena e facile applicabilità del testo uscito dall'intervento della Corte costituzionale. Tuttavia, «gli interventi "cosmetici" richiesti per smussare alcune asperità "testuali" – che non impediscono certo l'operatività immediata – delle disposizioni elettorali di risulta», sono solo marginali per M. Podetta, *Il "fattore tempo" nel c.d. Italicum: applicabilità differita e sottoponibilità a referendum*, in *forumcostituzionale.it*, 22 novembre 2015, p. 17.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione delle motivazioni che hanno dato origine all'Italicum e del suo iter parlamentare, alquanto discusso persino con riguardo a profili di illegittimità, si veda D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'«Italicum» e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio Aic*, n. 2/2015, luglio 2015.

<sup>7</sup> Sull'effettiva appropriatezza del nome, basti sottolineare che sistemi elettorali fondati sull'accoppiamento di formula proporzionale e premio *majority assuring* sono sconosciuti ad ogni altra democrazia classica. L'accostamento di formula elettorale proporzionale e premio di maggioranza, in effetti, caratterizza invece la legislazione elettorale italiana, come risulta da una comparazione diacronica e sincronica. Dal primo punto di vista, basti ricordare che si ispirano a un simile modello numerose leggi elettorali a partire da quella proposta per le elezioni amministrative del 1920, per la quale si rinvia a T. Forcellese, *La mancata introduzione della proporzionale alle elezioni amministrative del 1920. L'invenzione del premio di maggioranza*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/2015, pp. 81 ss. Vale la pena ricordare, in proposito, che, mentre il liberale Nitti, anche per ragioni di convenienza elettorale, proponeva per quelle elezioni di introdurre la proporzionale, a tale progetto si opponevano i socialisti, che presentarono un disegno di legge a prima firma Matteotti, cui seguiva quella di Turati, che introduceva invece un premio

1957 n. 361 (nel prosieguo: dpr 361/57)<sup>8</sup>, il quale contiene la disciplina per l'elezione della Camera dei Deputati<sup>9</sup>, fatta eccezione per i 12 seggi che il comma 2 dell'art. 56 della Costituzione riserva alla rappresentanza degli Italiani residenti all'estero<sup>10</sup>. In estrema sintesi, la nuova legge elettorale ripristinava il premio di maggioranza per la lista più votata (abolendo però le coalizioni che avevano caratterizzato il Porcellum e stabilendo che, se nessuna lista avesse ottenuto il 40% dei suffragi al primo turno, il premio sarebbe stato assegnato alla lista più votata in un secondo turno di ballottaggio tra le due più preferenziate nel primo turno) e

---

di maggioranza «per garantire la governabilità delle amministrazioni periferiche» (p. 83). Matteotti, in particolare, giustificò il premio «perché era mutata la fisionomia politica del Paese con l'affermazione di tre “grandi aggruppamenti politici”, mentre il maggioritario era stato pensato per l'esistenza di due gruppi» (p. 83). L'ascendenza socialista del proporzionale con premio di maggioranza per le amministrative fu, poi, argomento ripetutamente invocato dai fascisti durante i lavori preparatori per l'approvazione della legge elettorale Acerbo. A questo proposito, per esempio, si veda l'intervento dell'on. Petrillo, secondo cui «Per quel che riguarda il premio di maggioranza che a prima vista dovrebbe essere precisamente il punto nuovo, un po' come la pietra angolare di questa legge, l'onorevole Acerbo deve cedere il passo, perché anche in questo c'è già un precursore illustre, ed è l'onorevole Matteotti» (*Atti Camera*, XXVI Legisl., 10 luglio 1923, res. sten., p. 10412), o quello dell'on. Celesia, per il quale il disegno di legge Acerbo «è in gran parte delineato su quelle stesse proposte di riforma elettorale amministrativa che furono formulate dai colleghi dell'estrema sinistra» (*Atti Camera*, XXVI Legisl., 11 luglio 1923, res. sten., p. 10473), o, soprattutto, quello del relatore di maggioranza on. Casertano, il quale, rivendicato come ascendente della legge Acerbo il modello socialista per le amministrative, a un deputato che sottolineava l'improprietà del paragone perché quella proposta non riguardava enti legislativi ma meramente amministrativi, replicava: «se ella ritiene che nel consesso amministrativo ci sia una maggioranza necessaria all'amministrazione, a fortiori una maggioranza è necessaria per il Governo dello Stato» (*Atti Camera*, XXVI Legisl., 15 luglio 1923, res. sten., p. 10643). Sulla legge Acerbo, si vedano in particolare E. Gianfrancesco, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *OsservatorioSullefonti.it*, n. 2/2008, pp. 2 ss., e D. Breschi, *La legge Acerbo e la resa incondizionata della classe politico-parlamentare italiana*, in *Parlamento e storia d'Italia*, a cura di V. Casamassima, A. Frangioni, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, pp. 71 ss. Di nuovo, si ispirò al proporzionale con premio di maggioranza anche la legge n. 148 del 1953, meglio nota come “Legge truffa”, immediatamente abrogata nel 1954, per la quale, tra i contributi meno risalenti, si vedano: F. Fabrizzi, *Dal Governo Pella al Fanfani I: Einaudi e il fallimento della “legge truffa”*, in *federalismi.it*, n. 20/2013; V. Longi, *La legge “truffa” del 1953 e le proposte della bicamerale*, in *Rassegna Parlamentare*, n.3/1997, pp. 611 ss.; Id., *Il dibattito sulla legge elettorale. Forse era meglio la “legge truffa” di Scelba*, in *Parlamento*, nn. 3-5/1994, pp. 23 ss. Nuovamente, si ispirava al modello “proporzionale più premio di maggioranza” la legge Calderoli, la n. 270 del 21 dicembre 2005, così come oggi l'Italicum. Dal secondo punto di vista, va ricordato che attualmente nel nostro Paese sono in vigore leggi elettorali proporzionali con premio di maggioranza per i Comuni, le Regioni e la Camera. Le assemblee rappresentative dello Stato, delle Regioni e degli enti locali sono dunque tutte omogeneamente rette da un sistema prettamente “italico”, ossia caratterizzato dall'associazione di formula proporzionale e premio di maggioranza.

<sup>8</sup> Il decreto, rubricato «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati», è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 139, del 3 giugno 1957. Quanto al *dies a quo* della decorrenza della novella, della data di applicabilità della legge e di quella della sua entrata in vigore, il testo della legge non è univoco: la lettera i) del comma 1 dell'art. 1 della legge 52/2015, stabilisce che i nuovi meccanismi elettorali siano applicabili a partire dal primo luglio 2016 mentre il comma 35 dell'articolo 2 della legge 52/2015 nel disciplinare puntualmente i nuovi meccanismi elettorali stabilisce che le «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016». Sulle problematiche che possono sorgere dal coordinamento tra le due disposizioni, si veda M. Podetta, *Il “fattore tempo” nel c.d. Italicum: applicabilità differita e sottoponibilità a referendum*, in *formucostituzionale.it*, 22 novembre 2015. Spunti sul tema anche in M. Cosulich, *Contra italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2016, p. 4, e S. Gianello, *L'Italicum “a processo”: la possibilità concreta per la Corte di un ritorno alla normalità (del giudizio incidentale)*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2016, pp. 6 ss.

<sup>9</sup> La Legge 52/2015 è composta da 4 articoli, di cui solo 2, in realtà, recano novelle al dpr 361/57: l'art. 1, rubricato «Elezione della Camera dei deputati», introduce una peculiare disposizione riassuntiva dei principi cui la disciplina per l'elezione della Camera è informata; l'art. 2, rubricato «Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati», novella il dpr 361/57 introducendo il c.d. Italicum; l'art. 3, rubricato «Ulteriori modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957», introduce nel dpr 361/57 pochi aggiornamenti di tipo meramente formale; l'art. 4, come recita la sua rubrica, reca la «Delega al governo per la determinazione dei collegi plurinominali». Quanto alla peculiarità dell'art. 1, si vedano G. Piccirilli, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *formucostituzionale.it*, 30 gennaio 2015, e M. Podetta, *Il “fattore tempo” nel c.d. Italicum*, cit., pp. 2 ss.

<sup>10</sup> Conseguentemente, l'Italicum riguarda non la totalità dei 630 seggi di cui la Camera è composta, bensì i soli 618 da eleggersi nel territorio nazionale.

– si tratta del punto che qui rileva per comprendere l’articolazione territoriale dell’Italicum – ripristinando parzialmente un sistema di liste bloccate <sup>11</sup>.

Da questo secondo punto di vista, infatti, il legislatore ha ritenuto che la sentenza della Corte costituzionale non vietasse *tout court* l’adozione di un sistema di liste bloccate, cioè non alterabili dagli elettori. Secondo tale lettura, sostenuta anche in dottrina <sup>12</sup>, dalla sentenza si desumerebbe che la Costituzione vieta le liste bloccate, solo quando queste siano lunghe. In effetti, si potrebbe sostenere che la sentenza suggerisca che ciò che rileva da un punto di vista costituzionale sia soprattutto che l’elettore con il suo voto possa condizionare chiaramente sia la distribuzione dei seggi tra le liste che l’individuazione delle persone che assumeranno la carica nell’ambito dei seggi assegnati a ciascuna lista. Sulla base di una tale impostazione, insomma, sarebbe costituzionalmente ammesso anche un sistema di liste bloccate, purché si tratti di liste corte. In questo modo, infatti, si consentirebbe ugualmente all’elettore di conoscere quale sia il candidato (o i candidati) che favorisce dando il voto alla lista (bloccata) che sceglie. Le liste, però, debbono essere corte, perché solo a questa condizione egli sa quale sia il candidato o i candidati che sta per favorire con il suo voto.

Per mantenere, almeno parzialmente, un sistema con liste bloccate, dunque, si trattava di introdurre un meccanismo elettorale con liste corte. E per ottenere un sistema con liste corte occorreva adottare circoscrizioni piccole.

Quanto alla sua articolazione in livelli territoriali, il sistema elettorale, però, non poteva concludersi in un sistema a circoscrizioni piccole e doveva dunque complicarsi sotto almeno un paio di punti di vista.

In primo luogo, un sistema che si fosse concluso in un numero cospicuo di circoscrizioni piccole non avrebbe riposto ad altre due necessità delle quali la legge elettorale doveva farsi carico per raccogliere una maggioranza in Parlamento. Da un primo punto di vista, come detto, per le forze politiche di maggioranza si trattava di costruire un sistema di elezioni parlamentari capaci di produrre “un vincitore certo la sera stessa delle elezioni”, ossia – in termini tecnici – un sistema *majority assuring*. Da un secondo punto di vista, per le stesse forze politiche non era accettabile un sistema in circoscrizioni piccole, perché un tal sistema rivela scarsa capacità proiettiva. È noto, infatti, che un sistema fondato su circoscrizioni mediamente piccole –

<sup>11</sup> Il ripristino delle liste bloccate è solo parziale perché in ciascun collegio il capolista è destinato a essere eletto senz’altro tutte le volte che la lista che capeggia abbia ottenuto almeno un seggio nel collegio in cui è candidato (a preferenza di tutti gli altri candidati). In effetti, l’elettore, oltre a poter scegliere la lista che preferisce, avrà altresì la possibilità di esprimere uno o due voti di preferenza (c.d. di genere) per tutti i candidati inclusi nella lista, fatta eccezione che per il capolista, per il quale non si possono esprimere preferenze. Le preferenze infatti sono impiegate, in ciascun collegio, solo per gli eletti delle liste che otterranno più di un seggio e, nel loro ambito, a solo a partire dal secondo eletto.

<sup>12</sup> Sull’interpretazione dell’arresto della Corte costituzionale la dottrina in effetti è divisa, come già anticipato nelle pagine precedenti. Secondo alcuni, dalla sentenza si dovrebbe ricavare che un sistema di liste bloccate sia vietato *tout court* (R. Dickmann, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, n. 2/2014, 22 gennaio 2014). Secondo altri, invece, un sistema di liste bloccate sarebbe ammissibile se il sistema elettorale preveda liste “corte” (G. Guzzetta, *Molti, forse troppi, spunti di riflessione. La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, a cura di M. D’Amico, S. Catalano, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 111; S. Lieto, P. Pasquino, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*, 26 marzo 2014, p. 9). Secondo altri ancora, infine, non si tratta di distinguere tra liste corte o meno, bensì di costruire un meccanismo che consenta agli elettori di effettuare una libera scelta anche in relazione alla selezione dei candidati (M. Volpi, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 13; L. Spadacini, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale.it*, e F. Bilancia, *“Ri-porcullum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013).

come, ad esempio, quello spagnolo<sup>13</sup> – sacrifica molto la rappresentanza delle forze politiche medio-piccole (salvo quelle geograficamente concentrate), che risultano sotto – rappresentate a favore di quelle grandi. Per sopperire a entrambe queste necessità si doveva introdurre un collegio nazionale. Quanto alla prima necessità – assicurare una maggioranza di seggi alla lista vincente – si doveva ripristinare il premio di maggioranza per la lista più votata e il collegio unico nazionale costituiva il luogo necessario nel quale calcolare i voti per stabilire a chi e quando (al primo o al secondo turno) assegnare il premio. Per la seconda delle due necessità – rispettare la proporzionalità nazionale tra le liste perdenti<sup>14</sup> – il collegio unico nazionale costituiva il luogo preferibile nel quale applicare la formula proporzionale tra le liste di modo di avere la massima proiettività nella distribuzione dei seggi.

I collegi plurinominali, dunque, dovevano aggiungersi al collegio unico nazionale.

Com'è noto, tuttavia, un sistema di questo tipo presenta le problematiche tipiche dei sistemi elettorali multilivello. Infatti, a fronte di liste di candidati e di voti espressi dagli elettori collegio per collegio, la distribuzione dei seggi tra le liste avviene a livello nazionale. Nell'Italicum, poi, la difficoltà nella trasposizione della distribuzione nazionale a livello dei singoli collegi<sup>15</sup> è ulteriormente aggravata da due ragioni. La prima è data dalla circostanza che, a livello nazionale, i voti sono consistentemente manipolati, da un lato escludendo liste che non abbiano superato la soglia di sbarramento a livello nazionale ma che in qualche collegio abbiano ottenuto un numero di voti anche molto cospicuo<sup>16</sup>, dall'altro lato perché i voti ottenuti dalla lista beneficiaria del premio sono più produttivi di seggi che non quelli delle altre liste ammesse alla rappresentanza parlamentare. Inoltre, un'ulteriore difficoltà nella trasposizione collegio per collegio dei seggi assegnati a livello nazionale è data dalla circostanza che i collegi plurinominali sono sempre piuttosto piccoli (nell'Italicum, come si vedrà, i collegi assegnano al massimo 9 seggi) mentre la soglia nazionale di sbarramento è piuttosto ridotta. Se una lista minoritaria appena sopra la soglia del 3% a livello nazionale avesse un consenso diffuso in tutto il Paese, questa, infatti, pur ottenendo seggi a livello nazionale, non troverebbe collegi nei quali la sua performance possa giustificare l'attribuzione ad essa di un seggio. In collegi piccoli, infatti, esiste uno sbarramento naturale piuttosto elevato. Così, per dare ad una lista "piccola" dei seggi in collegi di dimensioni ridotte, si deve sottrarre un certo numero di

<sup>13</sup> Sul sistema elettorale spagnolo, si veda il capitolo dedicato a la *rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, in S. Curreri, *Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, pp. 85 ss.

<sup>14</sup> Non si può in effetti parlare di principio di proporzionalità tra tutte le liste, perché il premio di maggioranza esclude la lista che ne è beneficiaria da ogni rapporto di proporzionalità tra voti e seggi da essa ottenuti con i voti e seggi ottenuti dalle altre liste.

<sup>15</sup> La restituzione ai collegi dei risultati nazionali avviene, per come si specificherà meglio *infra*, attraverso un passaggio intermedio nelle 20 circoscrizioni regionali.

<sup>16</sup> La nuova legge elettorale, infatti, prevede che possano partecipare alla distribuzione dei seggi solo le liste che, sul piano nazionale, abbiano superato la soglia di sbarramento del 3% dei voti validi. A tal fine, si sommano, collegio per collegio, i voti validi espressi per ogni lista connotata dal medesimo simbolo, ottenendo la cifra elettorale nazionale di lista. La somma delle cifre nazionali di ciascuna delle diverse liste costituisce poi il numero complessivo dei voti validi (a tale cifra non concorrono, dunque, le astensioni, ossia le c.d. schede bianche, né le espressioni invalide di un voto ad una lista, ossia le c.d. schede nulle). Sul numero complessivo dei voti validi, si computa quindi il 3%, al quale si raffronta la cifra nazionale di ciascuna lista: solo le liste che superino tale valore sono ammesse alla ripartizione dei seggi; quelle invece che abbiano raccolto a livello nazionale un numero di voti inferiore, vengono escluse.

seggi alle liste maggiori, cui invece spetterebbero se nel collegio si procedesse a un riparto puramente proporzionale<sup>17</sup>.

Se si vogliono tenere fermi i risultati della distribuzione proporzionale dei seggi (per assicurare una maggioranza di seggi alla lista vincente e rispettare la proporzionalità nazionale tra le forze politiche perdenti), una volta ripetute le operazioni di distribuzione dei seggi a livello di collegio<sup>18</sup>, per ragioni matematiche ineludibili la somma dei seggi che ciascuna lista avrà ottenuto in tutti i collegi non coinciderà con il totale di quelli ad essa attribuiti a seguito del calcolo a livello di collegio unico nazionale. In particolare, risulterà che ad alcune liste sono stati assegnati più seggi (liste eccedentarie) e ad altre ne sono stati assegnati meno (liste deficitarie). Per far combaciare i calcoli, due sono le possibili soluzioni.

Secondo una prima impostazione (che potremmo chiamare “soluzione Porcellum”, perché – come vedremo – essa era appunto alla base del meccanismo disciplinato dalla legge Calderoli), le liste eccedentarie perderanno seggi nelle circoscrizioni (o collegi)<sup>19</sup> dove l’attribuzione ad esse del seggio risulti meno “dovuta”<sup>20</sup>. In quella circoscrizione (o collegio) il seggio tolto a una lista eccedentaria sarà assegnato alla più “meritevole” delle liste deficitarie<sup>21</sup>. In questo modo, si rispetta – grosso modo<sup>22</sup> – la consistenza della rappresentanza di ciascun collegio. Infatti, alla fine delle operazioni elettorali, ogni collegio eleggerà tanti rappresentanti quanti erano i seggi che gli erano stati assegnati in funzione della sua consistenza demografica, rispettando – si potrebbe dire – la *rappresentatività territoriale* della Camera. Tuttavia, alcuni seggi saranno stati attribuiti in maniera piuttosto casuale se si guarda alla distribuzione dei suffragi tra le forze politiche del collegio. I seggi ottenuti dalle liste originariamente “deficitarie”, infatti, non vengono assegnati nelle circoscrizioni dove quelle liste sono – secondo un qualche criterio che dovrebbe stabilire la legge – più “meritevoli” (potrebbero essere quelle ove evidenziano una migliore performance). Tali seggi, infatti, vengono assegnati alle liste deficitarie non in funzione della loro performance ma – come detto – in funzione della performance delle liste

<sup>17</sup> Ad esempio, se un collegio assegna 6 seggi, come nella media prevista dall’Italicum, esiste uno sbarramento implicito più o meno del 15%, che ulteriormente si accresce quando la metà circa di quei seggi è destinata ad essere appannaggio della lista che ha ottenuto il premio.

<sup>18</sup> Con il fine di riprodurre collegio per collegio tutte le alterazioni provocate dalla centralizzazione nazionale dei calcoli elettorali, la legge elettorale prevede una serie di meccanismi (tra i quali l’uso di quozienti diversi per la lista vincente il premio e per le altre), che, in buona sostanza, “enfaticano” le cifre elettorali circoscrizionali e di collegio delle liste che a livello nazionale sono state sovra-rappresentate (solitamente si tratterà di una sola lista: quella che ha vinto il premio) e “deprimono” le cifre elettorali circoscrizionali e di collegio delle liste che a livello nazionale sono state sotto-rappresentate.

<sup>19</sup> Collegi e circoscrizioni sono espressioni sostanzialmente equivalenti. In genere, però, non si utilizza l’espressione circoscrizione per i collegi uninominali (anche se talora si parla di circoscrizione Valle d’Aosta ancorché di fatto si tratti di un collegio uninominale, per la cui natura, però, si veda l’ultimo paragrafo). Inoltre si preferisce per lo più non utilizzare il lemma “circoscrizione” quando si tratti di collegi nei quali si assegnano pochi seggi.

<sup>20</sup> Questa valutazione potrebbe declinarsi in varie modalità. Nel Porcellum, in particolare, il seggio della lista eccedentaria veniva tolto nella circoscrizione in cui tale seggio è stato ottenuto con il resto più piccolo (in proporzione al quoziente elettorale che in quel collegio è stato utilizzato per assegnare i seggi a quella lista, il che dipende dalla circostanza che si tratti di una lista beneficiaria del premio o meno).

<sup>21</sup> Naturalmente, anche questa valutazione potrebbe declinarsi in varie modalità. Nel Porcellum, in particolare, il seggio tolto alla lista eccedentaria sarà assegnato a quella, tra le liste deficitarie, che evidenzia il resto non utilizzato maggiore in proporzione al quoziente elettorale utilizzato per quella lista in quella circoscrizione (ove, per resto non utilizzato, si intenda un resto che non abbia già prodotto l’attribuzione di un seggio).

<sup>22</sup> In realtà, nemmeno con una soluzione di questo tipo è possibile assicurare in tutti i casi la consistenza della rappresentanza di ciascun collegio. In effetti non si può escludere che, al fine di far combaciare i dati del riparto nazionale con la somma di quelli circoscrizionali si debba procedere a qualche scostamento. Nel Porcellum, tali scostamenti potevano accadere, ancorché residualmente, come riassunti nella Tabella 3 (vedi *infra*).

eccedentarie. Adottata la “soluzione Porcellum”<sup>23</sup>, in sintesi, ciascun collegio, otterrà tanti rappresentanti quanti gliene spettavano, ma a prezzo della capacità rappresentativa di quella delegazione di rappresentanti. In altri termini, il collegio sarà rispettato quanto a numerosità dei rappresentanti ma, a quel livello, sarà violata la proporzionalità politica (perché, a livello di collegio, potrà capitare, per intenderci, che una forza politica anche molto più votata ottenga meno seggi di altra meno preferenziata). Inoltre, le forze politiche medio-piccole (che si riveleranno liste deficitarie), subiranno una certa casualità nell’individuazione del collegio dove esse si vedranno assegnati i seggi che spettano loro sulla base della distribuzione nazionale (si veda la Tabella 4). Tale operazione, infatti, non è in funzione della loro performance elettorale. Con la “soluzione Porcellum”, dunque, si rispetterà la rappresentatività territoriale della Camera ma quella politica molto parzialmente. Potremo constatare che la rappresentatività politica della Camera è rispettata solo a livello nazionale (tra le liste perdenti, invero). Essa però non sarà rispettata a livello di collegio, giacché di *rappresentatività politica a livello di collegio* non può propriamente parlarsi viste le alterazioni potenzialmente assai cospicue. Allo stesso modo, le forze politiche medio-piccole subiscono una vera e propria “randomizzazione” dei collegi dove sono assegnati loro i seggi (violando quella che – per ragioni di mera sintesi e in mancanza di una espressione più evocativa<sup>24</sup> – potremmo definire la *rappresentatività politica della lista nel territorio*).

Sulla base di una seconda impostazione (che potremmo chiamare “soluzione Italicum”, perché – come vedremo – essa è alla base del meccanismo adottato dalla legge che porta quel nome), le liste eccedentarie continueranno a perdere i seggi di troppo laddove essi risultino meno “dovuti” ma quelle deficitarie non li otterranno dove quelle eccedentarie li avranno persi. Anche alle liste deficitarie, infatti, i seggi verranno assegnati in funzione della loro performance, e cioè nelle circoscrizioni dove se lo “meritano” maggiormente, ossia quelle dove esse avranno avuto la migliore performance. In questo caso, ogni forza politica riceverà i seggi nei collegi dove è più forte (rispettando la rappresentatività politica della lista nel territorio) ma a prezzo di non rispettare l’originaria assegnazione del numero dei rappresentanti che ogni collegio deve esprimere (violando la rappresentatività territoriale della Camera). Alcuni collegi, infatti, alla fine del procedimento elettorale, eleggeranno meno rappresentanti di quanti ne spetterebbero loro secondo la loro consistenza demografica e altri ne eleggeranno in numero superiore. In compenso le forze politiche sapranno che, nell’ambito del numero dei seggi che

<sup>23</sup> Una variante di tale soluzione potrebbe essere quella che procede al riequilibrio dei seggi partendo dalla lista maggiormente deficitaria. In quel caso gli si darebbero i seggi nelle circoscrizioni dove essa ha il resto non utilizzato maggiore in relazione al quoziente per toglierlo alla lista eccedentaria che avesse ottenuto il seggio con il resto più basso in relazione al quoziente. In questo modo vantaggi e difetti della soluzione non cambierebbero. La casualità nella distribuzione dei seggi tra circoscrizioni, però, non colpirebbe le forze politiche più piccole, come nella soluzione sopra descritta, ma quelle più grandi. Tale soluzione, non (ancora?) impiegata nella legislazione elettorale positiva è stata adombrata quale correttivo dalle forze politiche più piccole nella prima fase dei lavori parlamentari che sono approdati nell’approvazione dell’Italicum.

<sup>24</sup> L’espressione *rappresentatività politica della lista nel territorio*, per quanto – come detto – non particolarmente felice, è stata preferita ad altre. Essa manca del tutto in alcuni casi che possono spiegare la ragione della scelta. A questo proposito si veda la simulazione relativa alle elezioni del 2006 riportata nella Tabella 4: uno dei tre seggi del Molise sarebbe assegnato alla Lega Nord con lo 0,2% dei voti; questo seggio è assegnato alla Lega Nord a livello nazionale sulla base della proporzionale; esso però non dovrebbe essere assegnato alla Lega Nord nella circoscrizione Molise, perché la performance elettorale di quella lista in quella circoscrizione non lo giustificerebbe. In effetti, sulla base della performance della Lega Nord nei diversi territori quel seggio dovrebbe essere assegnato altrove. La circostanza che la legge elettorale lo assegna in quella circoscrizione sembra infatti violare la *rappresentatività politica della lista nel territorio*.

spetterà loro a livello nazionale, esse li otterranno nei collegi dove avranno registrato la miglior performance. La rappresentanza politica a livello di collegio, inoltre, non sarà rigorosamente rispettata perché le irrazionali alterazioni nella rappresentanza che saranno riscontrabili (si veda la Tabella 6) a livello di collegio, ancorché meno eclatanti di quelle che si verificherebbero con la “soluzione Porcellum” (si veda la Tabella 4), risultano ugualmente cospicue.

Per cercare di comprendere i vantaggi e gli svantaggi delle due soluzioni illustrate, può essere utile la lettura della Tabella 1, che, utilizzando la nomenclatura che per comodità si è impiegata nel testo, le raffronta con i sistemi mono-livello (quelli cioè che non conoscono una molteplicità di livelli circoscrizionali per l’attribuzione dei seggi, come nel caso del sistema proporzionale spagnolo o dei sistemi uninominali maggioritari inglese o francese).

**Tabella 1. Rappresentatività politica e territoriale**

	<i>Rappresentatività politica</i>			<i>Rappresentatività</i>
	nazionale	della lista nel territorio	di collegio	<i>territoriale</i>
<b>Sistemi monolivello<sup>25</sup></b>	NO	SI	SI	SI
<b>Soluzione Porcellum</b>	SI	NO	NO	SI
<b>Soluzione Italicum</b>	SI	SI	NO	NO

Come riassunto nella Tabella 1, i sistemi a un solo livello trascurano la rappresentatività politica della Camera a livello nazionale ma non rivelano problemi né a livello di rappresentatività territoriale né a livello di rappresentatività politica a livello di collegio o di rappresentatività intesa quale razionale individuazione del luogo dove il seggio viene loro riconosciuto dal meccanismo elettorale (in quei sistemi il seggio è vinto nelle circoscrizioni dove si ottiene il quoziente o un resto utile, se il sistema è proporzionale, o dove si vince il collegio, se si tratti di sistemi uninominali maggioritari). I sistemi plurilivello, viceversa, rispettano la rappresentatività politica della Camera a livello nazionale ma con costi molto elevati per la rappresentatività territoriale della Camera stessa o per la sua rappresentatività politica se valutata a livello diverso di quello nazionale.

Quando si decide di non rinunciare ad un sistema plurilivello, per cercare di ridurre i difetti può essere utile istituire un livello intermedio tra il collegio unico nazionale e i collegi plurinominali. Introdotto un livello intermedio, se si adotta la “soluzione Porcellum”, gli scostamenti nella rappresentatività politica a livello di identificazione territoriale degli eletti di un collegio (rappresentanza politica della lista nel territorio nella nomenclatura proposta) saranno contenuti entro la circoscrizione, risultando più tollerabili. È infatti più accettabile che la casualità nell’individuazione del collegio dove assegnare un seggio ad una lista nell’ambito

<sup>25</sup> Con l’esclusione della circoscrizione nazionale, che, naturalmente, rispetterebbe la rappresentatività politica a livello nazionale ma che, per altre ragioni, è inutilizzabile con riferimento a stati popolosi o ad assemblee legislative composte di un numero cospicuo di abitanti.

del totale che le spetta sia limitata ad un territorio omogeneo piuttosto che spaziare all'interno dell'intero territorio nazionale (la Lombardia, ad esempio, piuttosto che l'intero territorio nazionale). Se si adotta la "soluzione Italicum", invece, il collegio che perde un seggio lo farà a vantaggio di un collegio nella stessa circoscrizione e non a vantaggio di un altro collegio qualsiasi: se proprio un collegio deve perdere seggi (sacrificando, nella nomenclatura proposta, la rappresentatività territoriale), ciò è più tollerabile se tale seggio è recuperato da un collegio vicino (perché nell'ambito della stessa circoscrizione) piuttosto che da un collegio eventualmente collocato in tutt'altra parte della Penisola. Le alterazioni, cioè, che la restituzione ai collegi dei risultati calcolati a livello nazionale producono sulla rappresentanza dei collegi stessi, se vengono istituite circoscrizioni intermedie tra il collegio nazionale e quelli locali, sono "imbrigliate" a livello intermedio e divengono perciò più tollerabili.

Ancorché forse faticosamente, ecco spiegata, dunque, l'esigenza dell'Italicum di costruire un sistema elettorale a tre livelli: un collegio unico nazionale; 20 circoscrizioni regionali; 100 collegi plurinominali.

## **2. La nuova disciplina elettorale: l'attribuzione dei seggi alle circoscrizioni e ai collegi; l'assegnazione nazionale dei seggi alle liste; la restituzione dei risultati nazionali ai singoli collegi**

L'Italicum, come risulta da quanto affermato nel precedente paragrafo, per perseguire il triplice scopo di assicurare una maggioranza di seggi alla lista vincente, rispettare la proporzionalità a livello nazionale tra le forze politiche perdenti e ripristinare almeno parzialmente le liste bloccate, si organizza attorno a tre livelli territoriali. Allo scopo di dare attuazione a questo impianto, la nuova disciplina suddivide il territorio nazionale nelle circoscrizioni indicate alla Tabella A allegata al dpr 361/57 come modificato dalla legge 52/2015. Tali circoscrizioni, che corrispondono alle venti regioni (nessuna esclusa), eleggono 618 dei 630 seggi della Camera, i restanti 12 essendo riservati alla rappresentanza della comunità italiana all'estero<sup>26</sup>.

Come disposto poi dal novellato comma 1 dell'art. 3 del dpr 361/57, «L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni [...], è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento [...] con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contestualmente al decreto di convocazione dei comizi».

Ancorché tale operazione, come risulta dalla disposizione testé citata, debba essere formalmente compiuta con decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi contestualmente a quello di convocazione delle elezioni, materialmente essa deve anche essere di necessità anticipata ad una fase precedente, giacché condiziona l'operazione di distribuzione dei collegi plurinominali in cui debbono essere suddivise le circoscrizioni nazionali (con l'esclusione di quelle della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige).

<sup>26</sup> Cfr. il primo periodo del comma 2 dell'art. 1 del dpr 361/57, come novellato dalla legge 52/2015, e l'allegata Tabella A.

In effetti, ancorché con formulazioni sempre parzialmente difformi, il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 del dpr 361/57<sup>27</sup>, nonché la lettera a) del comma 1 dell'art. 1<sup>28</sup>, così come la lettera a) del comma 1 dell'art. 4<sup>29</sup> della legge 52/2015 stabiliscono che le circoscrizioni nazionali, escluse la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige<sup>30</sup>, per le quali esiste una contestata disciplina speciale<sup>31</sup>, debbono essere suddivise in 100 collegi plurinominali.

Sebbene anche l'operazione di attribuzione dei seggi a ciascuno dei 100 collegi plurinominali avvenga attraverso lo stesso decreto del Presidente della Repubblica che distribuisce i seggi tra le circoscrizioni<sup>32</sup>, le procedure volte all'individuazione e al ritaglio degli stessi, regolate dall'art. 4 della legge 52/2015, richiedono anzitutto una preventiva distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni.

Tale ultima disposizione, in effetti, delega il Governo ad adottare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, un decreto legislativo «per la determinazione dei collegi plurinominali»<sup>33</sup>. A questo fine, tra i criteri e i principi direttivi della delega, si stabilisce che «i collegi plurinominali sono costituiti in ciascuna circoscrizione in numero determinato con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti in proporzione al numero di seggi ad essa assegnati»<sup>34</sup>. È ovvio, dunque, che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni debba materialmente essere effettuata anche prima della sua formale introduzione nell'ordinamento tramite l'apposito decreto presidenziale, giacché essa determina il numero di collegi plurinominali in cui ciascuna circoscrizione deve essere divisa, operazione necessariamente prodromica al disegno degli stessi. In buona sostanza: per disegnare i collegi occorre conoscerne il numero in ciascuna circoscrizione e per conoscere tale numero occorre previamente ripartire i 618 seggi tra le 20 circoscrizioni.

Tale operazione è stata effettuata con il decreto legislativo n. 122 del 7 agosto 2015 (nel prosieguo: d.lgs. 122/2015)<sup>35</sup> il quale, in esecuzione della delega contenuta nell'art. 4 della

<sup>27</sup> Che recita: «ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali».

<sup>28</sup> Che recita: «le liste dei candidati sono presentate in 20 circoscrizioni elettorali suddivise nell'insieme in 100 collegi plurinominali, fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol».

<sup>29</sup> Che recita: «salvo quanto stabilito per le circoscrizioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dalla presente legge, nelle restanti circoscrizioni del territorio nazionale per l'elezione della Camera dei deputati sono costituiti 100 collegi plurinominali. La circoscrizione Molise è costituita in un unico collegio plurinominali».

<sup>30</sup> Il Molise, nonostante la formulazione non precisa della testé menzionata ultima parte della lettera a) del comma 1 dell'art. 4 della legge 52/2015, è istituito *ex lege* come unico collegio plurinominali della circoscrizione ma rientra nel novero dei 100 collegi plurinominali come inequivocabilmente stabilito dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 1 della medesima legge.

<sup>31</sup> Per un accenno all'incostituzionalità della previsione di una disciplina speciale per le due regioni, sia consentito rinviare a L. Spadacini, *L'Italicum e alcune sue ulteriori criticità: la disciplina per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la distribuzione dei seggi tra i collegi e il differimento dell'applicazione della riforma*, in *forumcostituzionale.it*, pp. 4 ss. Spunti anche in E. Mostacci, *Perseverare autem italicum: rappresentanza e sistema politico all'indomani della legge 52/2015*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015, pp. 7 ss. Un richiamo, infine, in A. Ruggeri, *Premio di maggioranza, soglia minima e ballottaggio*, in *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura di A. Ruggeri, A. Rauti, Torino, Giappichelli, 2015, p. 82.

<sup>32</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del dpr 361/1957.

<sup>33</sup> Si tratta del comma 1 dell'art. 4 della legge 52/2015.

<sup>34</sup> Si tratta del primo periodo della lettera b) del comma 1 dell'art. 4 della legge 52/2015.

<sup>35</sup> Il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, è rubricato «Determinazione dei collegi della Camera dei deputati, in attuazione dell'articolo 4 della legge 6 maggio 2015, n. 52, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati». I decreti legislativi di ritaglio dei collegi sono atti normativi *sui generis*, in particolare per la ragione che hanno un contenuto meramente provvedimentale, non contenendo norme generali e astratte. La natura provvedimentale e *sui generis* dell'atto è simboleggiata da un precedente storico interessante di cui dà conto A. Agosta, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova*

legge 52/2015<sup>36</sup>, effettua il ritaglio dei 100 collegi plurinominali nei quali suddividere le circoscrizioni previste dall'Italicum. Come illustrato precedentemente, l'operazione di ritaglio dei collegi ha necessitato una preventiva ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni e ha prodotto la distribuzione che risulta dalla seguente Tabella.

Tabella 2<sup>37</sup>: Distribuzione dei seggi alle circoscrizioni e dei collegi tra le circoscrizioni.  
Quoziente: 96171.

Circoscrizione	Popolazione	Seggi interi	Resti	Ordine resti	Seggi totali	Collegi interi	Resto	Ordine Resto	Collegi totali
Piemonte	4.363.916	45	36.221	7	46	7	3,58	8	8
Lombardia	9.704.151	100	87.051	2	101	16	4,04	5	17
Trentino A. A.	1.029.475	10	67.765	3	11				
Veneto	4.857.210	50	48.660	6	51	8	2,52	13	8
Friuli V.G.	1.218.985	12	64.933	4	13	2	0,88	18	2
Liguria	1.570.694	16	31.958	9	16	2	3,88	6	3
Emilia Romagna	4.342.135	45	14.440	15	45	7	2,58	12	7
Toscana	3.672.202	38	17.704	14	38	6	1,64	17	6
Umbria	884.268	9	18.729	13	9	1	2,94	11	1
Marche	1.541.319	16	2.583	18	16	2	3,88	6	3

*disciplina elettorale*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 176: «La l. 5 maggio 1891, n. 210, che aveva ripristinato il ricorso ai collegi uninominali, stabiliva, all'art. 3, che la costituzione dei collegi fosse demandata a una commissione composta da quattro senatori e dodici deputati, eletti dalle rispettive assemblee, presieduta dal ministro dell'Interno (formula analoga a quella adottata per la definizione dei collegi plurinominali del 1882, poi ripresa per le circoscrizioni proporzionali del 1919) che avrebbero dovuto provvedere entro il termine di due mesi: la tabella dei collegi uninominali fu approvata con r.d. 14 giugno 1891, n. 280».

<sup>36</sup> In particolare, cfr. la let. b) del comma 1 dell'art. 4 della l. 52/2015: «i collegi plurinominali sono costituiti in ciascuna circoscrizione in numero determinato con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti in proporzione al numero di seggi ad essa assegnati secondo la ripartizione effettuata ai sensi dell'articolo 56 della Costituzione».

<sup>37</sup> Nella prima colonna della Tabella sono indicate le circoscrizioni, coincidenti con le Regioni, mentre nella seconda è indicata la rispettiva popolazione sulla base dei dati ufficiali relativi al censimento del 2011, così come riportato dalle pubblicazioni Istat. Nell'ultima riga della seconda colonna è indicato il totale nazionale della popolazione considerata (che include anche quella della Valle d'Aosta; sul punto, cfr. *infra*). Nel titolo della Tabella è indicato il quoziente nazionale per la distribuzione dei seggi, pari alla divisione della popolazione nazionale per il totale dei seggi da distribuire, ossia 618. Nella terza colonna sono indicati i quozienti pieni ottenuti dividendo la popolazione regionale per il quoziente nazionale, seguiti, nella quarta colonna dai rispettivi resti. Come risulta dall'ultima riga della terza colonna, con i quozienti pieni sono assegnati 610 seggi. Si tratta dunque di assegnarne ulteriori 8, sulla base dell'ordine dei resti. La quinta colonna, in effetti, indica l'ordinale di ciascun resto. Otterranno un seggio in più, dunque, le 8 circoscrizioni con i maggiori resti, come risulta dalla sesta colonna. Le colonne dalla settima alla decima, invece, si occupano della individuazione del numero dei collegi plurinominali in ciascuna circoscrizione. A questo fine, ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'art. 4 della legge 52/2015, si divide il numero dei seggi da distribuire nelle circoscrizioni che vanno suddivise in collegi (ossia tutte con l'eccezione del Trentino Alto Adige, per 11 seggi, e della Valle d'Aosta, per 1 seggio), che ammonta a 606 (ossia a 618 seggi totali da cui vanno detratti i 12 complessivamente assegnati a Trentino Alto e Valle d'Aosta), per il numero dei collegi plurinominali, ossia per 100. Tale quoziente è dunque pari a 6,06. Nella settima colonna è indicato il quoziente intero dato dalla suddivisione per 6,06 del numero dei seggi totali assegnati a ciascuna circoscrizione (colonna settima). Poiché sulla base dei quozienti interi di cui alla settima colonna vengono assegnati alle circoscrizioni soltanto 90 dei 100 collegi plurinominali, come risulta dall'ultimo rigo della settima colonna, si tratta di valutare i resti, che sono indicati nell'ottava colonna. Nella nona colonna è indicato l'ordinale dei resti: infatti si tratta di attribuire un collegio in più alle dieci circoscrizioni che avanzano il resto maggiore, così da esaurire i 100 collegi, come viene infine evidenziato nella decima colonna ("Collegi totali").

<b>Lazio</b>	5.502.886	57	21.139	12	57	9	2,46	14	9
<b>Abruzzo</b>	1.307.309	13	57.086	5	14	2	1,88	15	2
<b>Molise</b>	313.660	3	25147	11	3	0	3,00	10	1
<b>Campania</b>	5.766.810	59	92.721	1	60	9	5,46	3	10
<b>Basilicata</b>	578.036	6	1.010	20	6	0	6,00	1	1
<b>Puglia</b>	4.052.566	42	13.384	16	42	6	5,64	2	7
<b>Calabria</b>	1.959.050	20	35.630	8	20	3	1,82	16	3
<b>Sicilia</b>	5.002.904	52	2.012	19	52	8	3,52	9	9
<b>Sardegna</b>	1.639.362	17	4.455	17	17	2	4,88	4	3
<b>Valle d'Aosta</b>	126.806	1	30.635	10	1				
<b>Totale Naz.</b>	59.433.744	610			618	90			100

Sulla base della precedente Tabella, con la quale si individua il numero dei collegi in cui dividere ciascuna circoscrizione, il d.lgs. 122/2015 ha altresì provveduto al concreto ritaglio sul territorio dei collegi plurinominali. Proprio con riferimento a tali collegi plurinominali, verranno presentate le candidature. In particolare, ogni partito o gruppo politico organizzato può presentare in ciascun collegio liste che contengano un numero di candidati compreso tra la metà e la totalità del numero dei seggi assegnati a quel collegio. Poiché i collegi plurinominali, per previsione legislativa, non assegneranno meno di tre seggi né più di nove, le liste non potranno prevedere mai meno di due candidati (nei collegi che assegnano tre deputati, come quello del Molise) né più di nove (pari al numero massimo di candidati nei collegi più grandi, ossia quelli che assegnano nove seggi). In tutti i casi, dunque, l'elettore non si troverà davanti liste lunghe, bensì liste corte o cortissime, secondo quanto il legislatore si era riproposto al fine di poter reintrodurre, almeno parzialmente, un sistema di liste bloccate.

Il precedente paragrafo si era chiuso notando che in un sistema nel quale i seggi sono distribuiti a livello nazionale ma i voti degli elettori sono espressi in circoscrizioni locali, per tenere fissa la distribuzione nazionale dei seggi tra le liste, le opzioni sono sostanzialmente due, che abbiamo chiamato “soluzione Porcellum” e soluzione “Italicum”.

Durante l'iter parlamentare per l'approvazione dell'Italicum, si teneva lungamente in considerazione la prima delle due opzioni, trascinando cioè la disciplina contenuta nel Porcellum anche nel nuovo sistema elettorale. Durante i lavori parlamentari, tuttavia, emergeva che il sistema che nel testo della legge Calderoli risultava tutto sommato accettabile, nel nuovo contesto produceva invece conseguenze troppo smaccatamente irrazionali.

In effetti, la soluzione del Porcellum, che faceva salva la rappresentanza territoriale a discapito di quella politica di collegio e di quella che abbiamo chiamato rappresentatività della lista nel territorio (intesa come razionalità nell'individuazione del collegio dove assegnare un seggio ad una lista nell'ambito del totale che le spetta) non produceva risultati aberranti solo perché le circoscrizioni del Porcellum erano poche e grandi (assegnavano cioè molti seggi). Si trattava, infatti, di 27 circoscrizioni, ereditate dalla precedente legge elettorale – il Mattarellum

– la quale le aveva istituite per l'individuazione dei soli deputati eletti con il meccanismo di recupero proporzionale, pari a un quarto dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione, dal momento che i restanti seggi venivano attribuiti in collegi uninominali con sistema maggioritario a turno unico. Poiché con il passaggio al Porcellum si era quadruplicato il numero dei candidati da eleggere nelle liste presentate in ciascuna di tali circoscrizioni, esse erano diventate davvero “grandi”<sup>38</sup>. Ciò comportava la presentazione, in molte circoscrizioni, di liste talmente lunghe che l'instaurazione di un reale rapporto di rappresentanza tra eletti ed elettori poteva essere considerato in verità impossibile<sup>39</sup>. Tale scelta, però, consentiva di evitare che gli scostamenti nella rappresentanza delle circoscrizioni (rappresentanza politica a livello di collegio) dovute al sistema di trasposizione dei seggi dal livello nazionale a quello di collegio avessero una dimensione particolarmente rilevante<sup>40</sup>. Inoltre, il meccanismo garantiva la rappresentanza territoriale, evitando gli slittamenti di seggi da una circoscrizione all'altra, come risulta dalla Tabella 3 che elenca tutti i casi verificatisi<sup>41</sup> (invero solo 5 in tre differenti tornate elettorali).

**Tabella 3: Slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra nel Porcellum**

Elezione	Circoscrizioni che hanno guadagnato un seggio		Circoscrizioni che hanno perso un seggio	
	numero	denominazione	numero	denominazione
2006	1	Trentino	1	Molise
2008	2	Piemonte 2; Veneto 1	2	Trentino, Sicilia 1
2013	2	Trentino, Sardegna	2	Friuli, Molise

Come detto, fino all'introduzione di un emendamento a firma della Presidente della I Commissione del Senato, sen. Finocchiaro<sup>42</sup>, anche il progetto di legge che conteneva l'Italicum era organizzato, con riguardo alla restituzione ai collegi dei seggi assegnati nazionalmente, nello stesso modo sulla base del quale funzionava, da questo punto di vista, il Porcellum. Si utilizzava cioè un criterio che, prediligendo un meccanismo volto a massimizzare

<sup>38</sup> Sulla “grandezza” delle circoscrizioni nel Porcellum, si veda L. Trucco, *Il sistema elettorale “Italicum” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (note a prima lettura)*, in *Consultaonline*, 17 settembre 2014, pp. 2 ss.

<sup>39</sup> Come ora riconosciuto anche dalla stessa sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale nel punto 5.1 del Considerato in diritto.

<sup>40</sup> Qualche situazione paradossale nella rappresentanza delle circoscrizioni si verificava comunque. Quanto alle elezioni del 2006, per esempio, si veda la distribuzione dei seggi nella Circoscrizione Umbria, nella quale, su nove seggi, uno veniva assegnato alla lista dell'Udeur, che aveva ottenuto 3.101 voti su 601.686 votanti (pari allo 0,53%). Quella lista, pertanto si vedeva assegnato lo stesso numero di seggi (uno) attenuti, per esempio, dalla lista di Forza Italia, che aveva però conquistato 104.552 voti, pari al 17,83%. Quanto alle elezioni del 2013, la circoscrizione Molise, dei tre seggi che le spettano, ne assegnava solo due, entrambi alla lista del Pd che aveva ottenuto solo il 22,60%, a fronte, per esempio, della lista del M5S che, con il 27,69%, restava invece all'asciutto. Oppure, sempre a titolo puramente esemplificativo, si veda la rappresentanza della circoscrizione Puglia, dove al Pd con 407.279 voti, pari al 18,46%, venivano assegnati 15 seggi mentre al Popolo della libertà con 637.815 voti, pari al 28,91%, solo 9 o, ancora, a Sel con 144.465, pari al 6,55, andavano 5 seggi mentre Scelta Civica con Monti per l'Italia, con 172.307 voti, pari al 7,81%, soli 2 (dati del Ministero dell'Interno, in [www.elezionistorico.interno.it](http://www.elezionistorico.interno.it)).

<sup>41</sup> Ancorché il meccanismo sia volto a ridurre al minimo gli slittamenti di seggio da una circoscrizione all'altra, ciò non poteva essere escluso del tutto. La legge infatti prevedeva che, se nella circoscrizione dove la lista eccedentaria avrebbe dovuto perdere un seggio non vi fosse un resto utile ad assegnare quel seggio ad una lista deficitaria, allora il seggio perso in quella circoscrizione dalla lista eccedentaria non sarebbe stato recuperato in quella stessa circoscrizione ma in altra ove una lista deficitaria potesse invece vantare un resto utile. La prima circoscrizione avrebbe così perso un seggio e la seconda lo avrebbe guadagnato.

<sup>42</sup> Sulla presentazione dell'emendamento, si veda D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum” e le sue numerose anomalie*, cit., n. 76, p. 24.

il rispetto della dotazione iniziale dei seggi assegnati alle circoscrizioni e ai collegi, produceva però distorsioni tanto nella rappresentanza nei collegi quanto nell'individuazione del collegio dove assegnare il seggio a una lista nell'ambito del numero ad essa assegnato nazionalmente. Poiché, diversamente che nel contesto del Porcellum, nell'Italicum i collegi sono molto numerosi e di piccole dimensioni (per garantire, come detto, il ripristino parziale delle liste bloccate), la stessa distorsione che nel Porcellum era tutto sommato marginale, nelle simulazioni di funzionamento del nuovo meccanismo, esse diventavano davvero macroscopiche. In particolare, nei dibattiti parlamentari e nella dottrina, cominciava a parlarsi di "effetto flipper", «espressione con la quale nel gergo politico si alludeva alle caratteristiche del meccanismo di trasposizione prescelto, in base al quale i voti espressi dagli elettori in un determinato collegio non producono seggi in quello stesso collegio ma contribuiscono all'elezione di deputati in collegi diversi»<sup>43</sup> senza alcuna razionalità né prevedibilità nell'allocatione dei seggi. La Tabella 4<sup>44</sup> mostra alcuni degli esiti più sconcertanti che si sarebbero potuti verificare se si fosse utilizzato quel meccanismo in alcune precedenti consultazioni elettorali.

**Tabella 4: Rappresentanza politica a livello di collegio nell'Italicum "prima maniera"**

<i>Elezioni 2013, ipotesi di premio al ballottaggio del centrodestra</i>					
COLLEGIO		PD	PDL	SC	M5S
Lombardia 7	% voti	32,3%	21,6%	11,2%	21,4%
	Seggi	1	2	1	0
Lombardia 11	% voti	29,3%	23,2%	14%	21,2%
	Seggi	1	4	1	0
Lombardia 12	% voti	30,2%	26,1%	9%	23,3%
	Seggi	1	3	0	0
Lombardia 11	% voti	29,3%	23,2%	14%	21,2%

<sup>43</sup> D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum” e le sue numerose anomalie*, cit., n. 76, p. 24.

<sup>44</sup> I dati riportati in tabella sono tratti dai dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, XVII Legislatura, intitolati *Calcolo del risultato delle elezioni 2013, 2008, 2006 per la Camera e delle elezioni 2013 e 2016 del Senato secondo la formula di trasformazione dei voti in seggi prevista dagli emendamenti della Commissione 1.900 e 2.000. A.C: 3 e abb.-A, n. 98*, seconda edizione, 31 marzo 2014, e *Ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali sulla base del calcolo di cui all'emendamento della Commissione 1.900, applicato alle elezioni della Camera dei deputati del 2013, 2008 e 2006*, n. 98/Allegato, 31 marzo 2014, disponibili presso *Camera.it*. La tabella riporta tre ipotesi relative a tre diverse simulazioni: nel primo caso si tratta della simulazione effettuata sulla base dei risultati elettorali dell'elezione della Camera dei deputati del 2013, nel caso di vittoria del Popolo della Libertà al ballottaggio; nel secondo caso risultati riportati sono relativi alla simulazione effettuata sulla base dei risultati elettorali dell'elezione della Camera dei deputati del 2008, con il premio assegnato alla coalizione di centrodestra al primo turno; nel terzo caso i risultati riportati sono relativi alla simulazione effettuata sulla base dei risultati elettorali dell'elezione della Camera dei deputati del 2006, con il premio assegnato alla coalizione di centrosinistra al primo turno.

*Elezioni 2008, premio al primo turno al centrodestra*

COLLEGIO		FI	LN	PD	IDV
Umbria 2	% voti	33,6%	1,7%	45,3%	2,9%
	Seggi	1	1	3	0
Marche 1	% voti	33,8%	3,8%	43,2%	4%
	Seggi	1	1	2	0

*Elezioni 2006, premio al primo turno al centrosinistra*

COLLEGIO		ULIVO	RC	FI	AN	UDC	LN
Molise	% voti	29,7 %	4,8 %	26,6 %	11,2%	7,7%	0,2%
	Seggi	2	0	0	0	0	1
Toscana 5	% voti	46,5%	7,1%	16,2%	12,5%	5,6%	1,2%
	Seggi	3	0	0	0	1	0

La totale irriducibilità dell'assegnazione dei seggi all'espressione del voto nei collegi, come detto, induceva a introdurre nel testo di legge una diversa soluzione con riguardo alla restituzione dei seggi distribuiti nazionalmente ai collegi.

Il nuovo criterio, come anticipato nel precedente paragrafo, funziona in questo modo: a livello nazionale si ripartiscono i seggi tra le liste; si procede poi a una ripartizione prima a livello di circoscrizione e poi di collegio sulla base di calcoli che sostanzialmente producono un'alterazione delle cifre elettorali circoscrizionali e di collegio tale da poter ricalcare le stesse alterazioni che si sono evidenziate a livello nazionale ("gonfiando" le cifre delle liste che a livello nazionale sono sovra-rappresentate e "deprimendo" quelle che sono sotto-rappresentate, anche attraverso l'uso di quozienti differenziati per la lista destinataria del premio e le altre); si procede a confrontare i risultati delle due distribuzioni, evidenziando come eccedentarie le liste che, sommati i risultati riportati circoscrizione per circoscrizione e collegio per collegio, hanno ottenuto più seggi di quanto spetta loro a livello nazionale e, viceversa, come "deficitarie" le liste che hanno ottenuto meno seggi. A questo punto, le liste eccedentarie perderanno i seggi eccedenti nelle circoscrizioni e nei collegi dove hanno il resto peggiore e quelle deficitarie acquisiranno i seggi mancanti nelle circoscrizioni e nei collegi dove hanno il resto non utilizzato migliore <sup>45</sup>. Con questo meccanismo, le alterazioni della rappresentanza politica a livello di collegio o della rappresentanza politica della lista nel territorio sono effettivamente ridotte rispetto a quelle che si sarebbero prodotte continuando ad applicare le disposizioni contenute nel Porcellum. Tutto ciò, però, diversamente che con il criterio precedente all'emendamento, avviene a totale detrimento della rappresentatività territoriale

<sup>45</sup> Il resto è giudicato migliore o peggiore non in assoluto ma in relazione al quoziente che l'ha prodotto.

della Camera, perché la dotazione iniziale dei seggi assegnati ai collegi subisce forti variazioni, come dimostrato dalla Tabella 5<sup>46</sup>.

**Tabella 5: Slittamento tra collegi dei seggi secondo l'Italicum**

Circoscrizioni	N. collegi nella circ.	N. dei collegi per seggi persi o guadagnati					
		-2	-1	0	+1	+2	+3
Piemonte	8		3	3	1	1	
Lombardia	17	1	4	6	6		
Veneto	8		2	5		1	
Friuli	2		1	0	1		
Liguria	3		1	1	1		
Emilia	7		2	3	2		
Toscana	6		2	2	2		
Marche	3		1	1	1		
Umbria	1			1			
Lazio	9		3	3	3		
Abruzzo	2			2			
Molise	1			1			
Campania	10		2	6	2		
Puglia	7		3	3			1
Basilicata	1			1			
Calabria	3		1	1	1		
Sicilia	9		2	5	2		
Sardegna	3		1	1	1		
<b>Totale Collegi</b>	<b>100</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>45</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>Totale Seggi</b>	<b>606</b>	<b>2</b>	<b>28</b>	<b>546</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>3</b>

La soluzione adottata dall'Italicum, dunque, risolve sì alcuni problemi ma ne fa emergere altri. In particolare, riduce la distorsione nell'allocatione tra i collegi dei seggi assegnati

<sup>46</sup> I dati (disponibili in <http://www.camera.it/temiap/d/leg17/ac0468b>) sono tratti dalla simulazione predisposta dall'Ufficio studi della Camera dei Deputati intitolata *Calcolo del risultato delle elezioni europee 2014 secondo la formula prevista dalla legge n. 52/2015*. La Tabella 5 individua il numero dei collegi che subiscono alterazioni del numero di seggi che eleggono "in uscita" rispetto a quelli che erano stati assegnati loro "in entrata". La Tabella divide poi i collegi che subiscono variazioni in funzione dell'entità (in positivo o in negativo) della variazione. Solo 45 collegi su 100 non subiscono variazioni. Un collegio guadagnerebbe addirittura tre seggi. Mentre in tre casi si verificherebbe un'alterazione di due seggi.

nazionalmente alle liste, perché queste otterranno i seggi nei collegi dove hanno ottenuto i migliori risultati. La soluzione adottata però, non solo altera decisamente la rappresentanza territoriale dei singoli collegi ma non risulta decisiva nella risoluzione dei problemi attinenti ad una corretta rappresentanza politica dei collegi. In particolare, l'irrazionalità nel sistema di produzione della rappresentanza politica a livello di collegio è stata sì ridotta, ma non evitata del tutto, come si può agevolmente constatare consultando la Tabella 6.

**Tabella 6: Rappresentanza politica a livello di collegio nella versione finale dell'Italicum**

<i>Elezioni europee 2014, premio assegnato al primo turno al Pd</i>								
COLLEGIO	SEGGI	PD	M5S	FI	LN	NCD	TSIPRAS	FDI
Lombardia 7	% voti	42,5	15,8	16,7	12,4	4,2	3,4	2,7
	Seggi	3						
Basilicata	% voti	42,2	21,2	14	0,7	4,1	5,7	4,3
	Seggi	4	1	1				
Abruzzo 2	% voti	32,4	30,8	18,4	1,4	4,7	4,2	4,5
	Seggi	4	2	1		1		
Campania 4	% voti	37,8	26,3	24	0,4	3,6	2,9	2,7
	Seggi	4	1	1				
Lombardia 12	% voti	44,5	15	17,1	7,8	4,6	5,8	2,7
	Seggi	4		1			1	
Veneto 1	% voti	36,2	17,4	13,4	16,4	3,3	2,9	2,8
	Seggi	3			1			
Emilia 2	% voti	56,1	19,4	9,9	4,3	2,1	4	2
	Seggi	4						

### **3. La restituzione ai collegi della distribuzione nazionale dei seggi di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost.**

Come visto nel paragrafo precedente, il meccanismo di restituzione ai collegi dei seggi distribuiti a livello nazionale che è stato adottato nell'Italicum altera la dotazione di seggi che spetta ai collegi sulla base della loro consistenza demografica e produce una forte distorsione della rappresentanza dei singoli collegi (ancorché non ai livelli parossistici che si sarebbero evidenziati in caso di adozione nell'Italicum del sistema adottato nel Porcellum). Tale duplice alterazione a livello di rappresentanza politica e territoriale, fa sorgere il dubbio della compatibilità del meccanismo introdotto con l'art. 56 comma 4 della Costituzione, perché esso

prevede che «La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica [...] per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti». In merito a tale precetto, pertanto, conviene cercare di abbozzare qualche considerazione, tanto più che esso costituisce una disposizione rimasta sostanzialmente negletta dalla speculazione della dottrina costituzionalistica. La lacuna dottrinarica da tempo è stata autorevolmente evidenziata<sup>47</sup> e ne sono state individuate anche le ragioni: «In effetti per quanto riguarda la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica la previsione di cui agli art. 56 e 57 Cost. che prescrive la ripartizione dei seggi tra i collegi per la Camera e tra le regioni per il Senato in proporzione alla popolazione risultante all'ultimo censimento e sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, sembrerebbe non porre eccessivi problemi», in quanto «al tema del *gerrymandering* e del *malapportionment* non risulta preso in considerazione a causa della sua apparente residualità in un ordinamento fondato sulla convenzione proporzionalistica»<sup>48</sup>. A maggior ragione, dunque, è tanto più urgente riprendere il discorso oggi, a «convenzione proporzionalistica» ormai esaurita.

### 3.1. Un tentativo di ricostruzione del significato della disposizione costituzionale tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza

L'art. 56 comma 4 della Costituzione è stato introdotto, in una formulazione parzialmente diversa da quella attuale, nel testo della Costituzione dall'art. 1 della Legge Costituzionale 9 febbraio 1963 n. 2<sup>49</sup>, in occasione dell'innovazione dell'originaria formulazione dell'art. 56, il quale prevedeva che i membri della Camera non fossero in numero fisso bensì «in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila». Con la riforma, invece, si stabiliva che «La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentotrenta e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti» (enfasi aggiunta).

Esaminando i lavori preparatori della riforma del 1963<sup>50</sup>, si può constatare che essa derivava da due progetti di legge presentati nel novembre del 1958, uno di iniziativa governativa<sup>51</sup>,

<sup>47</sup> Così F. Lanchester, *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1129: «Problema trascurato dalla dottrina italiana è invece quello della uguaglianza rappresentativa tra i collegi sia in relazione alla delimitazione territoriale, sia in relazione al rapporto rappresentativo». Analogamente anche A. Agosta, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, cit., p. 166, il quale, riferendosi alla tematica del ritaglio dei collegi in generale, precisa: «La stessa letteratura scientifica, dopo l'introduzione della proporzionale del 1919, aveva progressivamente trascurato l'argomento, se non in opere di carattere teorico generale sui sistemi elettorali, ma con limitati elementi di ricostruzione storica e comparata».

<sup>48</sup> F. Lanchester, *ult. loc. cit.* In generale, in merito al tema delle circoscrizioni nella legislazione elettorale nonché dei problemi connessi a partire dal *malapportionment* e dal *gerrymandering*, si veda F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, pp. 89 ss.

<sup>49</sup> L'art. 2 innovava l'art. 57 in materia di numero dei senatori e di loro distribuzione tra le Regioni, mentre l'art. 3 riduceva la durata del mandato dei senatori da 6 a 5 anni così equiparandolo a quello della Camera.

<sup>50</sup> Per un breve sunto dell'iter legislativo della riforma, si veda C. Fusaro, M. Rubecchi, *Art. 56*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, II, Torino, Utet, 2006, pp. 1131 ss.

<sup>51</sup> Il disegno di legge costituzionale era presentato dal Presidente del Consiglio Fanfani e dal Ministro di Grazia e Giustizia Gonella di concerto col Ministro dell'Interno Tambroni.

l'altro del senatore Sturzo, che invero non si occupavano della composizione della Camera dei Deputati, bensì del solo Senato della Repubblica<sup>52</sup>. L'iter parlamentare prendeva le mosse proprio al Senato, dove veniva costituita una Commissione speciale, che, in data 25 marzo 1960, chiudeva temporaneamente i propri lavori con una relazione redatta dal senatore Bosco. Con tale relazione, la Commissione proponeva un nuovo testo unificato che comunque ancora non atteneva alla Camera dei deputati. L'Aula del Senato, nelle sedute del 24 gennaio e 23 febbraio del 1961, disattendeva le conclusioni della Commissione e approvava un ordine del giorno presentato dal senatore Varaldo che rinviava il progetto in Commissione, senza che, di nuovo, venisse menzionata la composizione della Camera. La Commissione, divenuto ministro il relatore Bosco, designava un nuovo relatore nella persona del senatore Schiavone e giungeva a una nuova formulazione del testo, che, finalmente, interveniva anche sull'art. 56 della Costituzione, per fissare in 600 il numero massimo dei deputati<sup>53</sup>. Tale testo veniva quindi approvato dall'Aula del Senato<sup>54</sup> e trasmesso alla Camera il 22 gennaio 1962, dove la proposta di legge prendeva il n. 3571 e veniva assegnata alla I Commissione, che nominava un comitato ristretto il quale in tre giorni licenziava un nuovo testo. Esso fissava in 630 il numero dei deputati e conteneva come nuovo quarto comma dell'art. 56 della Costituzione la disposizione che prevedeva che la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni avvenisse dividendo per 630 il numero degli abitanti, come risultanti dall'ultimo censimento, e assegnando i seggi alle circoscrizioni sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Il testo veniva approvato immutato dalla Commissione e la relazione per l'Aula non si diffondeva sul punto. In Aula, nella seduta del 7 agosto 1962, prendeva la parola il solo deputato Lucifero, senza intervenire sul tema specifico del riparto dei seggi tra le circoscrizioni. Né il relatore, né il Ministro di Grazia e Giustizia Bosco si diffondevano sul tema e la Camera rapidamente approvava. Il Senato terminava la prima deliberazione il 21 settembre 1962, senza indugiare sul punto, così come non si registrano interventi in tema alla Camera nella seconda deliberazione, che si consuma rapidamente in data 30 gennaio 1963<sup>55</sup>, o in quella del Senato del 7 febbraio 1963<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Come risulta dalla Relazione della I Commissione permanente della Camera dei deputati sul testo unificato approvato dal Senato della Repubblica in prima deliberazione il 16 gennaio 1962 sulla base del disegno di Legge Costituzionale d'iniziativa governativa e d'iniziativa del sen. Sturzo (*Atti Camera*, III Legisl., Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 3571-A, che, nel prosieguo, sarà indicata, più brevemente, come *Relazione Tozzì Condini*, dal nome del senatore che l'aveva presentata alla Presidenza della Camera il 4 agosto 1962).

<sup>53</sup> Si veda la *Relazione Tozzì Condini*.

<sup>54</sup> Come risulta da *Atti Camera*, III Legisl., Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 3571, testo unificato trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 22 gennaio 1962 (con la rubrica *Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione*), da cui si evince che al primo comma dell'art. 56 della Costituzione sarebbe stato aggiunto il seguente periodo: «Comunque il numero complessivo dei deputati eletti non può essere superiore a seicento». Nella *Relazione Tozzì Condini*, si specifica altresì che l'idea di fissare il numero dei parlamentari, riformando il criterio che li collegava alla popolazione, non era nuova, giacché già presente nel disegno di legge Piccoli e altri presentato alla Camera dei deputati il 24 marzo 1961 (*Atti Camera*, III Legisl., Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 2919, rubricato «Modificazioni dell'articolo 56 della Costituzione»). La proposta di legge prevedeva di fissare in 600 il numero dei deputati. Essa non stabiliva, nel testo della Costituzione, alcun criterio di riparto dei seggi tra le circoscrizioni. Tuttavia, poteva leggersi nella relazione accompagnatoria (p. 4): «Anche con l'adozione del numero chiuso è permanentemente valido il criterio di proporzionalità fra elettori e loro rappresentanti. La legge ordinaria determina il numero dei deputati spettante a ciascuna circoscrizione [...] in modo da renderlo in ogni caso proporzionale alla composizione numerica degli abitanti della circoscrizione».

<sup>55</sup> *Atti Camera*, III Legisl., seduta del 30 gennaio 1963, res. sten., pp. 37293 ss.

<sup>56</sup> *Atti Senato*, III Legisl., seduta del 7 febbraio 1963, res. sten., pp. 37305 ss.

La legge veniva promulgata il 9 febbraio e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 12 febbraio 1963.

Il testo odierno del comma 4 dell'art. 56, come anticipato, non è poi esattamente quello risultante dall'intervento del '63, giacché alcune modificazioni – invero marginali al fine del nostro discorso – furono infine apportate, con l'intervento correttivo della Legge Costituzionale 23 gennaio 2001 n. 1, che, avendo riservato 12 seggi della Camera dei Deputati alla rappresentanza della comunità italiana all'estero, si è limitata a ridurre da 630 a 618 i seggi eletti nelle circoscrizioni italiane da distribuire tra le stesse, sulla base del medesimo criterio proporzionale già introdotto nel 1963<sup>57</sup>.

Nonostante l'evidenziata laconicità dei lavori che hanno portato al testo attuale del comma 4 dell'art. 56 della Costituzione non aiuti l'interprete, qualche considerazione sulla disposizione introdotta nel 1963 è comunque possibile. Essa, anzitutto, sembrava innovativa sotto due punti di vista: da un lato nell'introdurre per la Camera il numero fisso dei deputati, dall'altro facendo comparire nel testo della Costituzione il riferimento alle circoscrizioni elettorali, che, invece, nel testo precedente non c'era. Tuttavia, da questo secondo punto di vista, la riforma del 1963 è più apparente che reale, perché la della formulazione precedente mancava di riferimento alle circoscrizioni solo formalmente. La specificazione che, garantito un deputato ogni 80.000 elettori, si sarebbe attribuito un seggio ulteriore per ogni «frazione superiore ai 40.000» implicava già allora, infatti, l'esistenza di circoscrizioni tra cui distribuire i seggi. Se le circoscrizioni non avessero dovuto ritenersi presupposte già allora, in effetti, il riferimento costituzionale all'attribuzione di un ulteriore seggio per frazione superiore ai 40.000 elettori sarebbe risultato pleonastico: poiché, in mancanza di una suddivisione in circoscrizioni, l'operazione di individuazione dei seggi avrebbe dovuto svolgersi a livello nazionale, la frazione di 40.000 elettori cui attribuire il seggio supplementare avrebbe potuto essere solamente una (si sarebbe trattato infatti di dividere la popolazione nazionale per 80.000 ottenendo il numero dei deputati e vedere se il resto della divisione avesse superato o meno i 40.000 elettori, per aggiungere, al più, un unico deputato). Ed in effetti, vigente l'originaria formulazione dell'art. 56, l'incontestata interpretazione dello stesso è stata nel senso indicato: veniva diviso per 80.000 il numero degli elettori di ciascuna circoscrizione e per ciascun resto superiore a 40.000 veniva assegnato un seggio supplementare<sup>58</sup>. In effetti, che l'introduzione nel 1963 del

<sup>57</sup> Sulla Legge Costituzionale 23 gennaio 2001 n. 1 si vedano: E. Bettinelli, *Il voto degli italiani all'estero*, in *Riforme elettorali*, cit., pp. 199 ss.; C. Fusaro, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, pp. 351 ss.; E. Grosso, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2002, pp. 346 ss. Quanto alla dottrina in tema ma precedente alla riforma, si veda *Il voto degli italiani all'estero. Seminario di studio e documentazione*, a cura di F. Lanchester, Roma, Bulzoni, 1988.

<sup>58</sup> Ciò è attestato dalla legge elettorale per la Camera approvata dalla stessa Assemblea Costituente, Testo Unico 5 febbraio 1948 n. 26, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 20 del 26 gennaio 1948 che in allegato reca la Tabella A, nella quale i seggi sono distribuiti tra le circoscrizioni assegnandone uno supplementare ad ogni circoscrizione con resto superiore a 40.000. Dalla Tabella, che reca il visto del Ministro per l'interno Scelba, si evince che 554 seggi erano assegnati sulla base del numero dei quozienti pieni (ossia multipli delle frazioni di 80.000 elettori) ottenuti in ciascuna circoscrizione mentre 19 seggi (su 32 circoscrizioni) erano assegnati per i resti superiori a 40.000. Alla stessa tecnica era informata la nuova Tabella A, sostituita nel testo di legge dalla Legge 31 marzo 1953 n. 148, ossia la già citata "Legge truffa", e poi confermata dal provvedimento che abrogava quest'ultima, ossia la legge 31 luglio 1954, n. 615. Per la verità allo stesso criterio era improntato anche il Decreto Legislativo Luogotenenziale 10 marzo 1946 n. 74, recante «Norme per l'elezione dei deputati all'assemblea costituente», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 12 marzo 1946 (pubblicato anche in *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla Costituzione*, a

riferimento alla circoscrizione sia una mera esplicitazione di un principio implicito già nel testo del 1948, è dato che – pur tra le righe – è già individuato dalla dottrina che si è occupata della materia <sup>59</sup>.

L'unica vera innovazione introdotta nel 1963, dunque, è rappresentata dalla fissazione del numero dei deputati a fronte di una precedente formulazione che prevedeva un numero di deputati variabile in relazione alla dinamica demografica del Paese. Necessità della suddivisione del territorio in circoscrizioni e ripartizione proporzionale dei seggi tra le circoscrizioni, invece, sono da considerarsi principi inclusi nel testo costituzionale fin dal 1948. Ma cosa implicano questi due elementi riscontrabili ora nel testo del comma 4 dell'art. 56 Cost.?

Il primo elemento – il riferimento alla circoscrizione – a mio parere dovrebbe implicare che la Costituzione italiana escluda che la legislazione elettorale possa esaurirsi nella previsione di un collegio unico nazionale nel quale distribuire i seggi. La Costituzione richiede, invece, che i seggi siano assegnati all'interno di ripartizioni geografiche minori. Ma qual è la ragione di una tale previsione a livello costituzionale?

Non si tratta di individuare il senso della previsione contrapponendo la rappresentanza dei territori alla rappresentanza degli abitanti. Non ci può essere dubbio, infatti, che scopo del sistema elettorale – e, per la verità, della stessa Camera dei deputati – sia quello di rappresentare i cittadini italiani <sup>60</sup>. La necessità della divisione in circoscrizioni, invece, dice qualcosa circa il modo attraverso il quale la rappresentanza dei cittadini deve essere costruita. Si potrebbe dire che, con tale disposizione, la Costituzione sceglie per una forma di rappresentanza reale e concreta e non virtuale e astratta <sup>61</sup>. Soltanto con il fine di costruire nella Camera una rappresentanza reale e concreta, infatti, si può spiegare l'obbligo di istituire circoscrizioni (ancorché il legislatore sia poi libero – nel limite generale della ragionevolezza – di individuarne numero e ampiezza in concreto). Già Mortati sottolineava infatti che «la ripartizione in una pluralità di collegi è promossa dall'esigenza di avvicinare gli elettori agli eleggibili, così da

---

cura di V. Onida, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 83 ss., ma vedi anche, nell'introduzione, Id., *La nascita della repubblica*, ivi, pp. XV ss.). Secondo tale Tabella, per ciascuna circoscrizione è attribuito un seggio ogni 75.000 elettori o – si può immaginare – ogni frazione superiore alla metà. La conseguenza era che 558 seggi erano assegnati sulla base dei quozienti pieni (ossia multipli delle frazioni di 75.000 elettori) ottenuti nelle diverse circoscrizioni mentre 15 seggi (su 32 circoscrizioni) erano assegnati sulla base dei resti. In tutti i casi citati, anche la Valle d'Aosta (si veda l'ultimo paragrafo) veniva inclusa nel novero delle circoscrizioni sottoposte alla procedura; nelle diverse tabelle, infatti, anche per la Valle d'Aosta è evidenziato il resto, il quale, però, essendo inferiore al necessario, non ha mai prodotto l'assegnazione del seggio supplementare. Sulla disciplina elettorale per l'elezione dell'Assemblea Costituente, si veda anche S. Furlani, voce *Elezioni. I) sistemi elettorali*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XII, Roma, Treccani, 1988, p. 3.

<sup>59</sup> Si veda E. Bettinelli, *Elezioni politiche*, in *Digesto – Discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, p. 489, secondo cui «Il testo originario della disposizione costituzionale non faceva esplicito riferimento a tali suddivisioni geografiche, ma certamente le sottintendeva, laddove contemplava l'elezione della Camera medesima “in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o frazione superiore a quarantamila», e dunque, 490, «da revisione costituzionale del 1963 [...] ha il valore più di una razionalizzazione che non di un'innovazione vera e propria». In questo senso, anche M. Esposito, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2011, p. 2585, secondo cui l'art. 56 Cost. «già nella sua versione originaria (comma 1: «La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila») stabiliva un diretto, inderogabile legame tra abitanti e rappresentanti: legame mantenuto e perfezionato dalla l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, cui si deve la vigente formulazione».

<sup>60</sup> Come già avvertiva C. Mortati, F. Modugno, A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1991, p. 441: «sono gli abitanti e non il territorio a dover essere rappresentati».

<sup>61</sup> In proposito, si veda M. Esposito, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, cit., p. 2582, che sottolinea come «Il grado di concretezza e, se si vuole, di fedeltà e di sincerità della costituzione dei corpi rappresentativi è strettamente legato al modo mediante il quale si fa fronte alla loro provvista di personale».

facilitare ai primi la scelta fra questi ultimi e nello stesso tempo da mantenere i contatti fra gli uni e gli altri»<sup>62</sup>. Se i deputati non fossero eletti in circoscrizioni territoriali di dimensioni ragionevoli dunque né gli elettori sarebbero in grado di scegliere effettivamente tra i candidati né sarebbe possibile costruire effettivamente un rapporto di rappresentanza tra i primi ed i secondi<sup>63</sup>.

Una volta stabilito che la rappresentanza popolare si può realizzare nella Camera dei deputati soltanto attraverso un meccanismo elettorale organizzato in ripartizioni geografiche più piccole, il meccanismo di allocazione tra queste dei seggi non ha altro scopo che quello di proteggere il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. e, in particolare, l'uguaglianza dei voti ex art. 48 Cost. In effetti, se alcune circoscrizioni ricevessero un numero di seggi inferiore a quello che spetta loro proporzionalmente, ciò implicherebbe una sotto-rappresentazione parlamentare degli elettori di quella circoscrizione a favore di una sovra-rappresentazione di altri, con buona pace del principio di uguaglianza, di cui al comma 1 dell'art. 3 della Costituzione, e dunque un ridotto peso del proprio voto rispetto a quello degli elettori della circoscrizioni sovra-rappresentate, a detrimento dell'uguaglianza dei voti, di cui all'art. 48 della Costituzione.

La stessa realizzazione del principio di uguaglianza tra le persone e di quello del voto eguale, tuttavia, proprio a causa del riferimento costituzionale alla suddivisione del territorio in circoscrizioni, ha una dimensione che si può pienamente apprezzare soltanto in termini di rappresentanza concreta e reale non già virtuale e astratta. Il riferimento alla circoscrizione, infatti, produce una conseguenza ulteriore rispetto a quella di avvicinare elettori ed eletti. Esso, in particolare, fa sì che, nella composizione parlamentare, non vengano sotto-rappresentati gli abitanti delle circoscrizioni con più forte astensionismo a favore di quelli delle circoscrizioni con una maggiore affluenza al voto<sup>64</sup>. In effetti, un calcolo centralizzato a livello nazionale determinerebbe l'assegnazione dei seggi a favore delle aree con più alta partecipazione al voto degli aventi diritto<sup>65</sup>. Viceversa, ciò è neutralizzato dalla ripartizione circoscrizionale dei seggi,

<sup>62</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 441. Richiama la considerazione anche M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 120 ss. Anche secondo A. Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, Giuffrè 1998, p. 25, rinunciare alla divisione del territorio in circoscrizioni per perseguire una perfetta proporzionalità sacrificerebbe «esigenze certamente meritevoli di tutela: si pensi al rapporto fra eletti ed elettori, che in un unico collegio di dimensioni statali viene praticamente azzerato, e al rischio [...] di gravi squilibri territoriali della rappresentanza, tali da privare, nei fatti, ampi settori del Paese della possibilità di eleggere un parlamentare».

<sup>63</sup> Si noti, tra l'altro, che la conoscibilità dei candidati è un principio che ha avuto una sua valorizzazione esplicita nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. Si veda in questo senso M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 121, che, prima di richiamare la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale, afferma: «la suddivisione del territorio in più collegi elettorali tutela maggiormente la libertà di scelta dell'elettore, intesa nel senso della possibilità di influire effettivamente anche sulla individuazione dei candidati».

<sup>64</sup> Ugualmente, viene sterilizzata la diversa composizione demografica della circoscrizione. Infatti, poiché la distribuzione dei seggi avviene sulla base della popolazione residente (e non degli elettori) non verranno sotto-rappresentate circoscrizioni con composizione demografica più giovane (che avranno a parità di popolazione un numero di non elettori più elevato) o con più stranieri (che determinano il numero dei residenti ancorché non siano ammessi al voto). Sul punto si veda S. Furlani, voce *Elezioni. I sistemi elettorali*, cit., p. 4.

<sup>65</sup> Sul punto v., criticamente, B. Caravita di Toritto, M. Luciani, *Oltre la «democrazia bloccata»: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, n. 6/1982, pp. 96 ss. Gli Autori ipotizzano una ripartizione tra i collegi non, come avviene per disposizione costituzionale, sulla base della popolazione residente, bensì «in base ai votanti ovvero ai voti validi» (p. 97). Tuttavia, una ripartizione dei seggi in base a tali parametri sembra di difficile ipotizzabilità, giacché i votanti ed i voti validi emergono solo successivamente alle votazioni, mentre l'attribuzione dei seggi è generalmente richiesta prima che esse si svolgano (ad esempio

giacché, a due circoscrizioni con identica popolazione ma con un diverso tasso di astensionismo sarà assegnato lo stesso numero di seggi. Si noti che, dunque, il riferimento alla circoscrizione contiene – almeno implicitamente – un’attenuazione del principio dell’uguaglianza degli elettori se inteso in astratto e virtuale, perché – per l’appunto – un voto nelle circoscrizioni più astensioniste potrà “pesare” relativamente di più che un voto in quelle con maggior partecipazione elettorale<sup>66</sup>.

Complessivamente, dunque, a me pare che si possa concludere che il comma 4 dell’art. 56 della Costituzione, allo scopo di far sì che nella Camera la rappresentanza popolare sia reale e concreta, richieda, da un canto, un radicamento territoriale della stessa, mentre, dall’altro, l’uguaglianza di tutti gli elettori non isolatamente assunti bensì in quanto situati in un certo territorio<sup>67</sup>. Tali finalità, invero, non avrebbero richiesto di esplicitare in Costituzione il meccanismo preciso di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, prescegliendo quello del quoziente e dei più alti resti<sup>68</sup>. Ciononostante, la restituzione di senso al comma 4 dell’art. 56 sembra poter aggiungere una dimensione sostanzialistica alla necessità che il riparto dei seggi alle circoscrizioni avvenga secondo le forme individuate dalla disposizione<sup>69</sup>.

### 3.2. Le implicazioni con riguardo allo “slittamento dei seggi” da una circoscrizione all’altra all’esito del procedimento elettorale

Come si è già detto, del comma 4 dell’art. 56 della Costituzione la dottrina si è occupata molto poco, se non proprio con riguardo al fenomeno dello slittamento dei seggi da una

---

dal numero dei seggi di ciascuna circoscrizione dipende la lunghezza delle liste che si possono presentare). Inoltre, l’ipotesi sembra scontrarsi con il comma 4° degli articoli 56 e 57 della Costituzione: il primo si riferisce al «numero degli abitanti», il secondo alla «popolazione delle Regioni». Tali espressioni sembrano difficilmente conciliabili con una ripartizione dei seggi sulla base di conteggi successivi all’espletamento delle elezioni. Forse, invece, potrebbe utilmente immaginarsi una diversa soluzione che appare più compatibile con il testo costituzionale o comunque *de jure condendo*, ossia immaginare di riferirsi al numero degli iscritti nelle liste elettorali di ciascuna circoscrizione, il che escluderebbe una sovra-rappresentazione delle circoscrizioni più giovani o di quelle con maggior numero di stranieri residenti (cittadini non elettori e stranieri residenti, infatti, costituiscono “popolazione residente” al fine della distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni). Si tratterebbe di un criterio più adeguato, in verità, giacché aggancerebbe maggiormente la rappresentanza agli elettori effettivi. D’altro canto, attribuire più seggi alle regioni, ad esempio, con più stranieri, non ammettendo questi ultimi al voto, implica una concezione “virtuale” della rappresentanza. Sembrerebbe cioè che i residenti non votanti, capaci di aumentare la rappresentanza di quelle circoscrizioni in cui risiedono, debbano considerarsi “virtualmente” rappresentati dagli elettori votanti in quella circoscrizione.

<sup>66</sup> Sull’aspetto della garanzia costituzionale ad una “territorializzazione” della rappresentanza, si veda E. Bettinelli, *Elezioni politiche*, cit., p. 487, che richiama l’«antico principio liberale della distribuzione territoriale della rappresentanza», ancorché – secondo Bettinelli – «Nello stato contemporaneo, con lo sviluppo delle comunicazioni e con l’avvento dei nuovi mass-media [...] lo stretto rapporto tra rappresentanza e (suddivisione del) territorio non appare più un fattore predominante».

<sup>67</sup> Si veda in questo senso I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, p. 104.

<sup>68</sup> Si tratta, peraltro, di una scelta criticabile perché un simile meccanismo non è quello più indicato a ottenere un’equa proporzionalità nella distribuzione dei seggi, esistendo meccanismi più soddisfacenti, già individuati, a seguito di elaborati dibattiti in altri più evoluti contesti democratici. È il caso degli Stati Uniti con riguardo alla distribuzione dei seggi della Camera dei Rappresentanti tra gli Stati. Sul punto, si veda, M. Li Calzi, *Aritmetica per la Costituzione: La ripartizione dei seggi al Senato*, in <http://virgo.unive.it/licalzil/AritmeticaCostituzione.pdf>, 3 ss., e, per la letteratura americana, M. L. Balinski, H. P. Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, E. V. Huntington, *The Mathematical Theory of the Apportionment of Representatives*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, n. 7/1921, pp. 123 ss., e W. F. Willcox, *The Apportionment of Representatives*, in *American Economic Review*, n. 6/1916, pp. 3 ss.

<sup>69</sup> In questo senso, in effetti, per usare le parole di M. Esposito, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, cit., p. 2581, «quel che viene additato come elemento demografico è, in realtà, un essenziale elemento democratico, perché illustra e permette di concretamente circoscrivere l’organizzazione costituzionale del popolo, quale figura soggettiva e non solo lessicale dell’art. 1 Cost.».

circoscrizione ad altra <sup>70</sup>, fenomeno del quale, peraltro, ha avuto occasione di occuparsi anche la Corte costituzionale <sup>71</sup>. Con l'espressione "slittamento dei seggi" si allude alla possibilità che, al termine delle operazioni elettorali, i seggi originariamente assegnati ad una circoscrizione non vengano integralmente attribuiti a candidati in quella circoscrizione, perché assegnati in altra: alla fine, la prima circoscrizione eleggerà meno deputati dei seggi a lei assegnati e i suoi elettori risulteranno pertanto (ingiustamente) sotto-rappresentati, mentre la seconda ne eleggerà in numero superiore e i suoi elettori risulteranno (ingiustamente) sovra-rappresentati <sup>72</sup>. Tutte le leggi elettorali impiegate per l'elezione della Camera hanno previsto la possibilità di uno slittamento di seggi, che può essere escluso solo se i conteggi elettorali si concludono nella circoscrizione <sup>73</sup>. Tali slittamenti sono generalmente stati considerati dalla dottrina compatibili con il comma 4 dell'art. 56, perché esso – è stato detto – «si estende [...] solo all'individuazione

<sup>70</sup> Si veda, a tal proposito: S. Furlani, *Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale*, in *Nuovi studi politici*, n. 4/1985, pp. 49-60, e spec. p. 53, laddove, però, l'Autore collega il dubbio di costituzionalità di legislazioni che producono lo slittamento dei seggi non tanto al comma 4 dell'art. 56 della Costituzione bensì al principio di tutela della rappresentanza delle Regioni (e anche, in particolare, delle minoranze linguistiche, con riguardo ad uno slittamento di seggi relativo alle elezioni politiche del 1983, riguardante la circoscrizione Trentino-Alto Adige che passava da 10 a 8 seggi, con conseguente riduzione della delegazione parlamentare della Svp da 4 a 3 mandati); S. Furlani, voce *Elezioni. I) sistemi elettorali*, cit., p. 6, secondo cui «l'attribuzione dei seggi traslati dalle singole circoscrizioni all'assegnazione in sede nazionale in proporzione al totale dei voti residui conseguiti dalle liste nelle singole circoscrizioni sulla base della normativa legislativa e della tecnica attualmente vigente, solleva [...] serie motivazioni di illegittimità costituzionale in quanto il numero dei seggi assegnati in base alla popolazione alle circoscrizioni non viene integralmente attribuito alle medesime». Si vedano inoltre: M. Luciani, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 43; A. Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., pp. 30 ss. Più recentemente, si veda G. Tarli Barbieri, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, pp. 876 ss.

<sup>71</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 4/2014 nell'ambito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Friuli Venezia Giulia con riferimento ai risultati delle elezioni politiche del 2013 all'esito delle quali furono eletti solo 12 deputati provenienti dalla circoscrizione di riferimento di quella Regione a fronte dei 13 ad essa spettanti ai sensi dell'art. 56 Cost. In merito, si veda G. Tarli Barbieri, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, cit., pp. 876 ss. La Corte dichiara inammissibile il ricorso anzitutto per questioni attinenti alla legittimazione della Regione ricorrente. La sentenza, tuttavia, contiene considerazioni assai rilevanti con riguardo al merito. La Corte, inoltre, aveva marginalmente toccato il tema anche nella sentenza n. 271/2010 con riguardo, però, alla legge elettorale italiana per il Parlamento europeo, laddove consente lo slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra. Con riguardo al problema dello slittamento dei seggi in riferimento alle elezioni europee, oltre alla menzionata sentenza, si considerino anche alcuni pronunciamenti del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886, e Cons. Stato, sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703, in *Foro amministrativo CDS*, II/2013, 3550 ss.) e si vedano: M. Betzu, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in *forumcostituzionale.it*, 28 agosto 2014; M. Esposito, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, cit., pp. 2576 ss.; G. P. Ferri, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, pp. 3326 ss.; C. Fusaro, *Il Tar Lazio all'assalto della clausola di sbarramento per le europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010, pp. 410 ss.; Id., *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011, pp. 657 ss.; C. Pinelli, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, pp. 3322 ss.; G. Tarli Barbieri, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato «riscrive» una legge elettorale*, in *forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2014.

<sup>72</sup> In parentesi è aggiunto l'avverbio "ingiustamente" perché una certa sovra- o sotto-rappresentazione di alcuni gruppi di elettori è inevitabile in ogni sistema elettorale. Pertanto possono essere stigmatizzati i casi di sovra- o sotto-rappresentazione di gruppi di elettori solo quando questo effetto possa essere considerato ingiusto. Naturalmente l'ingiustizia della sotto- o sovra-rappresentazione andrà valutata caso per caso e dipenderà dai diversi parametri costituzionali che possono essere presi in considerazione.

<sup>73</sup> Com'è il caso, ad esempio, della legislazione elettorale per il Congresso dei deputati spagnolo, in cui i seggi sono ripartiti circoscrizione per circoscrizione con metodo proporzionale (si veda il capitolo dedicato a la *rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, in S. Curreri, *Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., pp. 85 ss.). Nota che lo slittamento dei seggi tra circoscrizioni può essere impedito solo se il meccanismo di attribuzione dei seggi si esaurisca a livello circoscrizionale S. Furlani, *Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale*, cit., p. 51. Ribadisce la constatazione G. Tarli Barbieri, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, cit., p. 879.

dei seggi in palio e non agli effetti del sistema elettorale»<sup>74</sup> e, dunque, si applicherebbe solo in entrata e non anche in uscita. L’asserzione si fonda su due argomenti. In primo luogo si è spesso considerato che i casi di scostamento sono sempre stati marginali<sup>75</sup> e casuali, non tali, cioè, da poter essere considerati come preordinati a favorire alcune circoscrizioni piuttosto che altre<sup>76</sup>. In secondo luogo, si è sostenuto in dottrina<sup>77</sup> e nella giurisprudenza costituzionale<sup>78</sup> che si tratta di bilanciare tra due diversi beni: da un lato la “rappresentanza politica”, che richiederebbe di rispettare la proporzionalità tra le forze politiche a livello nazionale anche a discapito, se necessario, della ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni in funzione della loro consistenza demografica, dall’altro la “rappresentanza territoriale”, che impedirebbe di rispettare una distribuzione dei seggi tra le forze politiche in funzione della loro consistenza nazionale<sup>79</sup>. Per privilegiare la prima, secondo questa ottica, si può comprimere la seconda.

Quanto alla marginalità del fenomeno, di essa può effettivamente parlarsi solo con riguardo alla legislazione elettorale fin qui adottata, ma – a me pare – deve escludersi con riguardo all’Italicum.

Con riguardo al Porcellum, in particolare, sia sufficiente rinviare a quanto già evidenziato nel primo paragrafo ed in particolare nella Tabella 3, che mette in rilievo come, in tre diverse tornate elettorali celebratesi sotto il vigore di quella disciplina, i seggi slittati da una circoscrizione all’altra siano nel complesso solo 5.

In merito al Mattarellum, valgono considerazioni parzialmente analoghe a quelle svolte relativamente al Porcellum. Poiché il Mattarellum, però, era caratterizzato da un numero di seggi da restituire alle circoscrizioni molto più limitato di quello del Porcellum (per la precisione – come già ricordato – si trattava di un quarto dei seggi, gli altri essendo assegnati in collegi uninominali), gli slittamenti di seggi da una circoscrizione all’altra erano più consistenti, come emerge dalla Tabella 7. D’altra parte – lo si è già detto raffrontando lo slittamento di seggi prodotto dall’Italicum con quello prodotto dal Porcellum – più si rimpiccioliscono i collegi (in termini di numero di seggi che sono loro attribuiti) più gli slittamenti da un collegio all’altro divengono numerosi.

Con riferimento alla legislazione elettorale proporzionale adottata dal 1948 in avanti la “marginalità” dello slittamento dei seggi andava invece valutata in termini diversi. In quella legislazione, infatti, gli slittamenti non nascevano dalla traslazione di una ripartizione nazionale

<sup>74</sup> M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 121.

<sup>75</sup> In questo senso: A. Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 30; G. Tarli Barbieri, *Lo “slittamento dei seggi” all’esame della Corte costituzionale*, cit., p. 882.

<sup>76</sup> Secondo A. Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., 30 s., costituirebbe «una violazione del principio di eguaglianza del voto se la legge prevedesse meccanismi di traslazione non fondati sulla mera casualità, ma idonei a favorire (e quindi a sovra-rappresentare) alcune circoscrizioni rispetto ad altre». Analogamente G. Tarli Barbieri, *Lo “slittamento dei seggi” all’esame della Corte costituzionale*, cit., p. 882.

<sup>77</sup> G. Tarli Barbieri, *Lo “slittamento dei seggi” all’esame della Corte costituzionale*, cit., p. 880, secondo cui «il legislatore elettorale è chiamato a scegliere quali esigenze privilegiare» (ma si precisa poco oltre, 881: «È evidente, però, che tutte le soluzioni debbono essere attentamente inquadrate sul piano costituzionale»).

<sup>78</sup> Si veda la sentenza Corte cost. n. 271/2010, *Considerato in diritto*, n. 5.2.

<sup>79</sup> In effetti – nota, G. Tarli Barbieri, *Lo “slittamento dei seggi” all’esame della Corte costituzionale*, cit., p. 880 – «per ragioni matematiche nessun sistema elettorale può riuscire a garantire simultaneamente tre obiettivi: a) assegnazione nazionale (o comunque centrale) dei seggi; b) assegnazione alle circoscrizioni dell’esatto numero di seggi ad esse spettanti; c) rispetto nell’assegnazione dei seggi in questione dell’andamento del voto nella circoscrizione». La considerazione era già in G. Schepis, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955, pp. 144 ss.

alle circoscrizioni, bensì, viceversa dalla concentrazione a livello nazionale dei resti non utilizzati in sede circoscrizionale. Potremmo dire che si procedeva dal basso all'alto e non dall'alto al basso come succederà con le leggi elettorali successive. Così, almeno si garantiva che nessun seggio poteva slittare da una circoscrizione ad un'altra se fosse stato ottenuto sulla base di un quoziente circoscrizionale pieno <sup>80</sup>.

**Tabella 7<sup>81</sup>: Slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra nel Mattarellum**

Elezione	Circoscrizioni che hanno guadagnato seggi		Circoscrizioni che hanno perso seggi	
	numero	denominazione	numero	denominazione
1994	4	Lombardia 2; Veneto 1; Liguria; Toscana	3	Emilia (2 seggi); Lazio 2; Puglia
1996	3	Piemonte 2; Veneto 1; Lazio 2;	3	Lombardia 2; Emilia; Puglia
2001	2	Veneto 1; Liguria; Campania 1	2	Emilia (2 seggi); Puglia

Il punto decisivo, nel giudizio circa la natura marginale o meno degli scostamenti è però la grandezza della circoscrizione che acquista o perde seggi. I sistemi proporzionali in vigore fino al 1993, il Mattarellum ed il Porcellum erano tutti caratterizzati da poche circoscrizioni piuttosto grandi. L'Italicum, invece è costituito di 100 collegi plurinominali. Ciò che rileva, infatti, nella diversa valutazione circa la natura marginale degli slittamenti, è soprattutto che queste cessioni o acquisti ingiustificati di seggi si innestano su una struttura di collegi caratterizzati da una dimensione ridotta quanto a dotazione iniziale di seggi. Come si intuisce, un conto è guadagnare o perdere un seggio quando la circoscrizione di cui si tratta sia grande. Altro è, come accadrà con l'Italicum, perdere o guadagnare seggi per un collegio di dimensioni ridotte. Solo nel primo caso la sovra- o sotto-rappresentazione degli elettori del primo collegio può dirsi marginale. Nel secondo caso, infatti, essa produce effetti altamente disrappresentativi, giacché il numero di elettori per ogni seggio espresso varierà in modo consistente, come emerge dalla Tabella 8. In essa si evidenzia come, sulla base di simulazioni prodotte dell'Ufficio studi della Camera, in alcune circoscrizioni verrà eletto un deputato ogni 63.359 aventi diritto al voto (si badi che ci si riferisce agli aventi diritto e non ai votanti) ed in altre ogni 172.006, con una escursione che va da meno della metà a più del doppio!

Ecco perché gli slittamenti di seggi che si verificheranno a seguito dell'adozione dell'Italicum, che, tra l'altro, riguarderanno un buon numero di collegi sul totale come già messo in luce dalla Tabella 5 (solo una minoranza di collegi manterrà la stessa consistenza), non avranno la natura marginale che buona parte della dottrina richiede al fine di giudicare costituzionalmente

<sup>80</sup> Ciò implicava che ogni gruppo di elettori in numero sufficiente ad esprimere un deputato in una circoscrizione (il quoziente di circoscrizione non rappresenta che questo) era garantito nella sua rappresentanza, giacché senz'altro produceva l'assegnazione del primo o di un seggio supplementare in quella circoscrizione alla lista votata. Diverso invece il discorso quanto ai resti, che, effettivamente, confluivano in un collegio unico nazionale, sommandosi ai resti delle altre circoscrizioni per essere utilizzati per il riparto proporzionale dei seggi non assegnati nelle circoscrizioni. Effettuato tale riparto, i seggi venivano assegnati ad una lista appositamente presentata a livello nazionale secondo la legge approvata dall'Assemblea costituente, mentre, a partire dalle modifiche introdotte per abrogare la "Legge truffa", si utilizzò un sistema di restituzione dei seggi assegnati nel collegio unico nazionale alle circoscrizioni. Sulla base di tale legislazione, dunque, lo slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra poteva considerarsi marginale, non solo perché riguardava frazioni marginali dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione ma anche perché, sostanzialmente, non intaccava la rappresentatività politica a livello di circoscrizione.

<sup>81</sup> I dati sono tratti dall'archivio storico delle elezioni consultabile presso il sito internet del Ministero dell'Interno ([elezionistorico.interno.it](http://elezionistorico.interno.it)).

ammissibile l'alterazione della dotazione che ciascun collegio ha sulla base della popolazione  
82.

Tabella 8<sup>83</sup>: Elettori per seggio “in uscita” nell'Italicum

Collegio	Dotazione	Dotazione	Elettori
	in entrata	in uscita	per seggio
<b>Piemonte 4</b>	5	4	109.393
<b>Piemonte 8</b>	6	8	73.297
<b>Lombardia 7</b>	5	3	172.006
<b>Lombardia 11</b>	7	8	83.679
<b>Veneto 1</b>	5	4	122.698
<b>Veneto 7</b>	8	10	71.707
<b>Lazio 1</b>	5	4	122.325
<b>Lazio 4</b>	7	8	89.730
<b>Puglia 2</b>	5	4	125.057
<b>Puglia 3</b>	7	10	63.359

Per la verità, si potrebbe obiettare – invero formalisticamente – che il comma 4 dell’art. 56 Cost. non riguardi, con riferimento all’Italicum, i 100 collegi plurinominali, bensì solo le 20 circoscrizioni regionali. Con riferimento a queste ultime, in effetti, gli slittamenti di seggi dall’una all’altra avrebbero carattere di marginalità (anche più spiccata di quanto poteva registrarsi con riguardo al Porcellum). Si tratterebbe di una obiezione che – chiaramente – si fonderebbe su carattere suggestivo dell’uso dell’identico lemma “circoscrizione”. Tuttavia, nel paragrafo precedente si è cercato di individuare il senso del riferimento alla circoscrizione nell’art. 56, comma 4 della Costituzione. Si è detto che tale riferimento è funzionale a creare un rapporto tra eletti ed elettori, nonché a proteggere il bene del radicamento territoriale della rappresentanza e dell’eguaglianza degli elettori. Se gli scopi del riferimento alla circoscrizione di cui all’art. 56 sono quelli indicati, non può esservi dubbio che tale disposizione abbia riguardo, nel sistema dell’Italicum, soprattutto proprio ai collegi plurinominali (oltre che alle circoscrizioni). È infatti a livello di collegi plurinominali – e non di circoscrizioni – che si presentano le candidature. È con riguardo a quel livello che vengono stampate le schede che contengono le possibilità di scelta degli elettori. È dunque necessariamente quello il livello

<sup>82</sup> Per una opinione contraria si veda M. Rubechi, *Il diritto di voto*, cit., 121, secondo cui la soluzione adottata dall’Italicum «permette di garantire che fra i collegi plurinominali si possano verificare fenomeni di slittamento di seggi molto contenuti».

<sup>83</sup> I dati sono tratti dalla simulazione intitolata *Calcolo del risultato delle elezioni europee 2014 secondo la formula prevista dalla legge n. 52/2015* (disponibile in <http://www.camera.it/temiap/d/leg17/ac0468b>), predisposta dall’Ufficio studi della Camera dei Deputati.

rilevante ai fini dell'art. 56 e non quello delle 20 circoscrizioni regionali, la cui funzione, come ricostruito nel primo paragrafo, è del tutto marginale nella dinamica della legge.

Quanto alla tesi del bilanciamento tra rappresentanza territoriale, che sarebbe cedevole, e rappresentanza politica, che prevarrebbe, essa non mi pare particolarmente convincente, soprattutto per la diversa caratura costituzionale degli elementi da bilanciare<sup>84</sup>. Anzitutto, la “proporzionalità politica” che si persegue ammettendo lo slittamento dei seggi, infatti, è in realtà solamente la “proporzionalità politica” a livello nazionale. Esistono infatti anche ulteriori carature della proporzionalità politica: a livello di collegio, per esempio, tale principio – come si è già notato – è ampiamente stravolto. Soprattutto, però, occorre aggiungere una ulteriore considerazione. Come noto da tempo e accettato dai più (in particolare dagli assertori di modelli elettorali tanto manipolativi quanto lo sono i proporzionali con premio di maggioranza), tale criterio non ha copertura costituzionale diretta. È accettato infatti che la costituzione italiana non imponga affatto una formula elettorale proporzionale. Viceversa, tanto il comma 4 dell'art. 56 Cost., così come il principio di uguaglianza in generale o, specificamente, quello di uguaglianza dei voti hanno esplicita e persino solenne copertura costituzionale negli artt. 3 e 48 della Carta fondamentale. L'operazione di bilanciamento, dunque, non potrebbe avere come esito quello della prevalenza della rappresentatività politica a livello nazionale ma, all'opposto, quello della rappresentatività territoriale e della rappresentatività politica a livello locale. Di conseguenza, i sistemi multilivello di allocazione dei seggi dovrebbero essere considerati con maggiore severità e, con certezza, specialmente l'Italicum, sulla base delle cui disposizioni le alterazioni del principio di rappresentatività non avrebbero affatto consistenza marginale.

In realtà, dunque, se il senso del comma 4 dell'art. 56 è quello che sembra emergere dalle considerazioni contenute nel paragrafo precedente, l'evidenziato “lassismo” della dottrina circa il fenomeno dello slittamento dei seggi dovrebbe essere rivisto, valorizzando quelle posizioni minoritarie che già si erano espresse in senso contrario<sup>85</sup>. Si è detto, infatti, che il comma 4 dell'art. 56 Cost. prescrive la suddivisione del territorio in circoscrizioni per ancorare territorialmente la rappresentanza così da renderla reale e concreta e che esso stabilisce l'attribuzione dei seggi alle circoscrizioni in proporzione alla popolazione per tutelare l'uguaglianza tra i cittadini e quella dei voti. Se è così, a me pare che non basti che il rispetto

<sup>84</sup> *Contra*, ancorché con riferimento specifico alla legge elettorale per le elezioni europee, C. Fusaro, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale*, cit., p. 658, secondo cui lo slittamento avverrebbe «in rispetto del principio – assolutamente prevalente per il diritto dell'Unione – di proporzionalità politica».

<sup>85</sup> Mi riferisco a: M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 43, che, con riferimento allo slittamento dei seggi, parlava di «perturbamento dell'uguaglianza»; S. Furlani, *L'astensionismo e i suoi effetti sui risultati elettorali*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/1984, pp. 82 ss. e, Id., *Elezioni. I) Sistemi elettorali*, in *Enc. giur.*, XII, Roma 1989, p. 6; M. Esposito, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, cit., p. 2583, secondo cui «La corrispondenza tra assegnazione e attribuzione dei seggi alle singole circoscrizioni si profila, quindi, quale necessità costituzionale, correlata indissociabilmente al principio di sovranità popolare (non già in astratto, ma secondo la specifica disciplina giuridica della nostra vigente Costituzione)»; G. P. Ferri, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, p. 3333, secondo cui: «non sembra si possa negare che, quando la Costituzione, in relazione alla distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni in cui è diviso il territorio per l'elezione della Camera dei deputati, pone come criterio quello della proporzione rispetto alla popolazione, essa richiede non solo che la proporzionalità venga rispettata preventivamente, nel momento in cui il legislatore indica quanti seggi spettano a ogni circoscrizione, ma anche successivamente, a conclusione delle operazioni elettorali, quando i seggi vengono effettivamente assegnati».

del riparto proporzionale tra circoscrizioni sia garantito dalla legislazione elettorale in entrata. Se infatti il riparto non fosse garantito anche in uscita, due sarebbero le conseguenze. Da un lato si violerebbe l'uguaglianza: i voti degli elettori delle circoscrizioni sovra-rappresentate conterebbero di più<sup>86</sup>. Dall'altro lato, si impedirebbe che il rapporto di rappresentanza si costruisca effettivamente. In effetti i seggi slittano da una circoscrizione all'altra quando il sistema elettorale fa sì che un il voto espresso da un elettore, sulla base delle liste che gli sono presentate nella circoscrizione in cui vota, può finire per favorire un candidato di altra circoscrizione, che egli non ha potuto considerare e che, magari, non avrebbe mai voluto favorire. È questo travaso del voto dell'elettore, dalla circoscrizione in riferimento alla quale egli conosce i candidati ad altra di cui egli non conosce formalmente alcunché, che produce lo slittamento del seggio. Tale assenza di collegamento anche solo sul piano della conoscibilità formale dell'eligendo da parte dell'elettore sembra del tutto incompatibile con la necessità, che ci pare possa essere desunta dall'art. 56 Cost. comma 4, di costruire un rapporto di rappresentanza reale e concreto. L'art. 56 della Costituzione, dunque, prescrivendo la necessaria articolazione del territorio in circoscrizioni per consentire di costruire un rapporto rappresentativo reale e concreto tra elettori ed eletti finisce col vietare un meccanismo che sacrifica la "rappresentanza politica" di collegio e la "rappresentanza territoriale" a favore della "rappresentanza politica" a livello nazionale, rendendo l'Italicum fortemente indiziato di illegittimità costituzionale anche sotto questo profilo.

#### 4. Una postilla: il comma 4 dell'art. 56 Cost. e la circoscrizione Valle d'Aosta

Il comma 4 dell'art. 56 della Costituzione è inoltre stato oggetto di diversa interpretazione da parte di alcuni autori con riguardo alla modalità di inclusione della Valle d'Aosta nel sistema di distribuzione dei seggi.

L'omissione di ogni accenno alla Valle d'Aosta nel testo del comma 4 dell'art. 56 della Costituzione e l'esplicito riferimento ivi contenuto al numero seicentodiciotto quale divisore nel calcolo per la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni sembrano implicare che ai fini della stessa operazione di distribuzione dei seggi si debba tenere conto anche della popolazione della Valle d'Aosta, alla quale, come a tutte le altre circoscrizioni, andrà riconosciuto il numero di seggi risultante dalla divisione e dall'eventuale valorizzazione del resto in relazione alla sua consistenza demografica<sup>87</sup>. Questa interpretazione è conforme alla costante prassi applicativa del comma 4 dell'art. 56 della Costituzione. In effetti, tale disposizione ha sempre comportato, dal momento della sua introduzione, la modalità di calcolo illustrata, come è facilmente verificabile esaminando i decreti del Capo dello Stato di ripartizione dei seggi adottati dal 1963, ossia dal primo decreto successivo alla riforma costituzionale che ha fissato in 630 i deputati, fino all'ultimo, ossia quello relativo alle elezioni del 2013: in tutti i decreti – non uno escluso

<sup>86</sup> Ancorché con riferimento alla legislazione elettorale per il Parlamento europeo, si veda M. Betzu, *Mezzogiorno e seggi europei*, cit., p. 2, secondo cui: «Non si tratta banalmente di affermare la prevalenza della rappresentanza territoriale su quella politica, ma, al contrario, di assicurare ad ogni cittadino che il suo voto abbia lo stesso valore a prescindere dalla circoscrizione in cui è espresso».

<sup>87</sup> Così è accaduto anche nel d.lgs di ritaglio dei nuovi collegi, come evidenziato nella precedente Tabella 2.

– la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni è avvenuta considerando anche la Valle d’Aosta e la relativa popolazione e dividendo per 618, come risulta chiaramente dalla Tabella 8.

Dalla Tabella emerge inoltre che, a partire dal primo decreto successivo all’operatività della legge elettorale per gli Italiani all’estero, l’allegato al decreto presidenziale che dispone l’attribuzione dei seggi alle circoscrizioni contiene in calce una nota che espressamente specifica che il calcolo si effettua considerando la Valle d’Aosta e dividendo per 618: «Il quoziente intero [...], ai fini dell’art. 56, comma quarto, della Costituzione, è ottenuto dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risultante dall’ultimo censimento generale, per 618, numero corrispondente a quello dei deputati da eleggere (630) detratto il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero (12)». Nei decreti precedenti alla menzionata riforma del 2001, viceversa, una tale esplicita precisazione non compare. Tuttavia, non possono sorgere dubbi circa le modalità con le quali il calcolo è stato effettuato, perché tutte le rispettive tabelle evidenziano che il seggio attribuito alla circoscrizione Valle d’Aosta è frutto della divisione della relativa popolazione per il quoziente prodotto dalla divisione della popolazione nazionale per 618, come si desume altresì dalla circostanza che oltre al quoziente ottenuto per la Valle d’Aosta viene indicato il relativo resto della divisione.

Quanto alle ripartizioni dei seggi tra le circoscrizioni precedenti alla fissazione in Costituzione del numero dei deputati, esse non erano disposte con decreto del Presidente della Repubblica, bensì erano stabilite direttamente dalla legge. Non si procedeva, dunque, alla operazione cui si ricorre oggi. Tuttavia, anche allora, nessuna regola speciale era prevista per la Valle d’Aosta, alla quale la Tabella A allegata alla legge elettorale approvata dalla Costituente, legge n. 6 del 20 gennaio 1948, riservava 1 seggio, specificando che esso derivava dalla divisione della relativa popolazione (92.000) per il quoziente di 80.000, tanto che nella tabella era evidenziato anche il resto di 12.000<sup>88</sup>.

Tabella 9: Decreti di assegnazione dei seggi alle circoscrizioni

D. P. R. n.	Data	Gazzetta Ufficiale n.s.g.	data	Firma Pres. Rep.	Controfirma Pres. Cons.	Visto Min. Int.	Q.int. V.d’A.	Resto V.d’A.
s.n.	22.12.2012	299	24.12.2012	Napolitano	Monti	Cancellieri	1	30.635
s.n.	06.02.2008	31	06.02.2008	Napolitano	Prodi	Amato	1	27.322
s.n.	11.02.2006	36	12.02.2006	Ciampi	Berlusconi	Pisanu	1	27.322
<b>Formula apposta nel N.B. in calce ai decreti precedenti: “Il quoziente [...], ai fini dell’art. 56, comma quarto, della Costituzione, è ottenuto dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risultante dall’ultimo censimento generale, per 618, numero corrispondente a quello dei deputati da eleggere (630) detratto il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero (12)”.</b>								
s.n.	09.03.2001	58	10.03.2001	Ciampi	Amato	Bianco	1	25.815

<sup>88</sup> Si veda in proposito la Tabella A “Circoscrizioni dei collegi elettorali ed assegnazione dei seggi”, pubblicata nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 20 del 26 gennaio 1948. La Tabella, aggiornata con la legge n. 148 del 1953, meglio nota come “Legge truffa”, assegnava il solito seggio alla Valle d’Aosta ma non evidenziava invece le modalità di calcolo impiegate. La legge elettorale proporzionale con la quale fu eletta l’Assemblea costituente, adottata con il decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946, dopo la sua approvazione da parte della Consulta Nazionale il 23 febbraio 1946, è del tutto analoga, per quanto ci riguarda, alla successiva legge del 1948, dalla quale si distingue solamente perché fu attribuito un deputato ogni 75.000 abitanti o frazione superiore alla metà (con l’eccezione dell’XI circoscrizione “Udine-Belluno” alla quale, nonostante la Tabella evidenzia un resto di 38.003 elettori, non è riconosciuto il seggio supplementare). Anche qui, come si evidenzia dalla Tabella A “Circoscrizioni dei collegi elettorali ed assegnazione dei seggi”, pubblicata nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 60 del 12 marzo 1946, nessun trattamento speciale è riservato alla Valle d’Aosta, con riferimento alla quale si può leggere dell’attribuzione di un seggio a fronte di 83.455 elettori ed un resto di 8.455.

s.n.	16.02.1996	40	17.02.1996	Scalfaro	Dini	Coronas	1	25.815
s.n.	16.01.1994	12	17.01.1994	Scalfaro	Ciampi	Mancino	1	25.815
63*	02.02.1992	31	07.02.1992	Cossiga	Scotti	Martelli	1	22.581
162*	28.04.1987	98	29.04.1987	Cossiga	Scalfaro	Rognoni	1	22.581
148*	05.05.1983	122	05.05.1983	Pertini	Rognoni	Darida	1	22.581
118*	10.04.1979	101	11.04.1979	Pertini	Rognoni	Morlino	1	23.219
166*	03.05.1976	116	04.05.1976	Leone	Cossiga	Bonifacio	1	23.219
22°	28.02.1972	56	28.02.1972	Leone	Andreotti - Rumor	Gonella	1	20.605
131*	11.03.1968	67	11.03.1968	Saragat	Taviani	Reale	1	20.605
65*	18.02.1963	47	18.02.1963	Segni	Taviani	Bosco	1	20.605

Sono contraddistinti con l'asterisco (\*) i decreti per i quali la controfirma è stata apposta dal Ministro per l'interno e il visto dal Guardasigilli; con il pallino (°) il decreto per il quale la controfirma è stata apposta dal Presidente del Consiglio unitamente al Ministro per l'interno e il visto dal Guardasigilli.

Nonostante la chiarezza della lettera del comma 4 dell'art. 56 Cost. e della conseguente costante conformità nella sua interpretazione nella totalità dei 14 decreti di ripartizione dei seggi adottati con decreti del Presidente della Repubblica a partire dal primo del 1963, come si diceva, in dottrina compaiono interpretazioni difformi sul punto, rispetto alle quali, la succinta ricostruzione del significato del comma 4 dell'art 56 Cost. può forse aggiungere qualche elemento.

Un'interpretazione interessante, ma forse non ancora difforme a quella tradizionale, può riscontrarsi nella voce Elezioni politiche scritta (precedentemente alla riduzione a 618 dei seggi da distribuire tra le circoscrizioni nazionali) da Ernesto Bettinelli per il Digesto. L'Autore scriveva che «È la stessa Costituzione che stabilisce la regola per la distribuzione dei 630 seggi [...oggi leggasi: 618]: si divide il numero degli abitanti per la Repubblica [...] per 630 [618]; il quoziente così ottenuto costituisce il divisore fisso per la successiva serie di 31 divisioni»<sup>89</sup>. La legge elettorale di allora prevedeva però 32 circoscrizioni. Bettinelli specificava di riferirsi a 31 divisioni, non procedendo, con ciò, a dividere per il quoziente anche la popolazione della Valle d'Aosta, perché «alla Valle d'Aosta spetta per legge un solo seggio»<sup>90</sup>. Egli specificava inoltre che «Per prassi, tuttavia, anche per tale autonomo collegio si procede alle operazioni descritte» e che, «fino ad oggi, i non cospicui resti che risultano dalla divisione relativa al suddetto collegio non lo porrebbero comunque in concorrenza con altri»<sup>91</sup>. Secondo tale interpretazione, il calcolo del quoziente per la distribuzione dei seggi dovrebbe essere ottenuto dividendo per 618 la popolazione italiana ivi inclusa quella della Valle d'Aosta ma poi a questa circoscrizione non verrebbe mai attribuito un secondo seggio. Ciò perché – secondo Bettinelli – la legge elettorale istituisce un collegio uninominale per la Valle d'Aosta. Non è chiaro, però, in questo discorso, se Bettinelli ritenga o meno tale previsione compatibile con l'art. 56 Cost.

L'interpretazione che maggiormente si distingue da quella finora adottata nella prassi dei decreti presidenziali è invece quella di Fusaro e Rubechi, i quali, in un recente commentario alla Costituzione, propongono di detrarre dalla popolazione italiana quella residente in Val d'Aosta e di dividere tale differenza per 617, anziché per 618. Un'operazione del genere produrrebbe necessariamente un quoziente diverso da quello che si ottiene considerando

<sup>89</sup> E. Bettinelli, *Elezioni politiche*, cit., 490.

<sup>90</sup> E. Bettinelli, *Elezioni politiche*, cit., n. 28, p. p. 494.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

invece anche i residenti in Val d'Aosta e dividendo la totalità della popolazione italiana per 618<sup>92</sup>. Tali Autori in effetti affermano che «L'ultimo comma dell'articolo [56 Cost.] stabilisce che per determinare i seggi da attribuire a ciascuna circoscrizione si debba ripartire il numero totale di quelli in palio [...] per un totale di 617, tenuto conto che uno è assegnato alla Valle d'Aosta»<sup>93</sup>.

L'interpretazione di Battinelli e quella di Fusaro e Ribechi sembrano giustificarsi per la modalità alla quale la legislazione elettorale per la Camera si è sempre informata fin dal testo unico del 1957. Tale testo, persino oggi, dopo le novelle apportate dall'Italicum continua infatti a prevedere disposizioni speciali per la Valle d'Aosta che la istituiscono come collegio uninominale ex lege. Nel testo odierno della legge elettorale, il comma 1 dell'art. 2 del dpr 361/1957 come novellato dalla legge 52/2015<sup>94</sup> e soprattutto i successivi artt. 92 e 93 stabiliscono infatti un meccanismo elettorale per la Valle d'Aosta funzionante nella sola ipotesi che ad essa sia assegnato un solo seggio. Potrebbe sostenersi, allora, che la legge elettorale escluda dal conteggio per la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni la popolazione della Valle d'Aosta, proprio perché quest'ultima è costituita in collegio uninominale ex lege. In questo senso, il numero 1 del comma 1 del menzionato art. 92 (si potrebbe dire: con apparente deroga alla disciplina generale per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni dettata dall'art. 3), chiaramente statuisce che «alla "Valle d'Aosta" spetta un solo deputato». Secondo tale interpretazione, la Valle d'Aosta non dovrebbe pertanto essere inclusa nel conteggio, sicché la distribuzione dei seggi coinvolgerebbe i soli 617 seggi residui e la popolazione da considerare sarebbe quella nazionale con esclusione dei residenti in Valle d'Aosta. Come si è detto, anche nel testo precedente alle modificazioni apportate con l'Italicum si parlava, nell'art. 92 del Testo Unico, di «elezione uninominale nel Collegio "Valle d'Aosta"» e si stabiliva che «alla "Valle d'Aosta" spetta un solo deputato», per poi prevedere, all'art. 93, che «È proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi», cioè introducendo un meccanismo compatibile unicamente con un collegio uninominale (maggioritario). Per la precisione, si tratta di formulazioni in vigore fin dal 1957.

Il riferimento al testo unico, fonte di rango legislativo, non può tuttavia essere esauriente rispetto all'individuazione del significato del comma 4 dell'art. 56 della Costituzione, la cui lettera e la cui prassi interpretativa (che, sviluppando il pensiero di Bettinelli, potremmo

<sup>92</sup> Se dal conteggio per la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni si defalca inizialmente un seggio da assegnare alla Valle d'Aosta e si distribuiscono alle altre circoscrizioni i restanti 617 seggi ne derivano numerose conseguenze. In primo luogo, il quoziente nazionale per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni cambia e, in particolare, sulla base dei dati demografici attuali, si abbasserebbe leggermente. La conseguenza nella variazione del quoziente è quella di una alterazione delle successive operazioni elettorali. Potrebbe anche non variare la situazione della Valle d'Aosta, che potrebbe comunque ricevere un unico seggio secondo entrambi i metodi di calcolo. Varierebbe invece il numero di seggi assegnati ad altre circoscrizioni, perché varierebbe la sequenza dei resti. Nel sistema dell'Italicum, si prevede un complicato intreccio tra circoscrizioni e collegi plurinominali, di talché il disegno dei collegi plurinominali dipende dal numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione. Così, una diversa ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni produrrebbe una "cascata" di conseguenze, che vanno dall'individuazione del numero dei collegi nelle singole circoscrizioni fino al loro concreto ritaglio sul territorio di ciascuna di esse.

<sup>93</sup> C. Fusaro, M. Rubechi, *Art. 56*, in *Commentario alla Costituzione*, II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 1141. La circostanza che la popolazione della Valle d'Aosta deve essere espunta da quella totale non è esplicitata nel testo ma è logicamente imposta dall'uso del divisore 617. Non avrebbe alcun senso, in effetti, dividere per 617 la popolazione italiana totale, includendovi anche quella valdostana.

<sup>94</sup> Che recita: «La elezione nel collegio "Valle d'Aosta", che è circoscrizione elettorale, è regolata dalle norme contenute nel titolo VI del presente testo unico».

ritenere in contrasto con la legge ma conforme alla Costituzione), sembrano produrre una diversa interpretazione.

Né sembrano potersi individuare argomenti sostanziali a favore dell'esclusione, ipotizzata da Fusaro e Rubechi, della Val d'Aosta dal sistema di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni. Non sembra, infatti, potersi sostenere che la Valle d'Aosta debba essere assegnataria di un seggio d'ufficio e dunque essere esclusa dai conteggi volti a distribuire i seggi tra le circoscrizioni, per evitare l'ipotesi che all'esito di tale operazione, essa resti priva di un seggio per scarsità di popolazione. Se ragioniamo su un piano astratto, in effetti, il rischio che l'operazione di distribuzione dei seggi non ne assegni alcuno ad una qualche circoscrizione ricade su tutte le circoscrizioni. Sicché si tratterebbe di adottare un metodo di attribuzione dei seggi che assegnasse a tutte le circoscrizioni almeno un seggio e poi distribuisse proporzionalmente solo i restanti<sup>95</sup>. Se, invece, ragioniamo su un piano concreto, la Valle d'Aosta non è affatto a rischio di perdere il seggio parlamentare. Anzi, essa avanza un resto che, nel corso del tempo, è andato costantemente accrescendosi (come si evidenzia dall'ultima colonna della Tabella 8). In effetti, è molto più probabile, che, a seguito dei prossimi censimenti, stante l'attuale evoluzione demografica, la Valle d'Aosta guadagni un secondo seggio ai sensi del comma 4 dell'art. 56 Cost., piuttosto che lo perda.

L'interpretazione di Fusaro e Rubechi, dunque, non sembra trovare elementi né di forma né di sostanza a proprio sostegno. A sostegno della interpretazione più conforme alla lettera e fatta propria dalla prassi applicativa, può forse aggiungersi un argomento ricavabile dai lavori preparatori della riforma del testo del comma 4 dell'art. 56. Della loro laconicità rispetto al significato della riforma già si è detto nei paragrafi precedenti. Essi, tuttavia, aggiungono un argomento utile ai nostri fini. Si tratta di una modifica al testo di riforma, introdotta su proposta della Commissione in Aula alla Camera il 7 agosto 1962. Si trattava dell'unico emendamento presentato e atteneva una modifica dell'originaria formulazione della riforma dell'art. 57 riguardante la composizione del Senato, che veniva portato a 315 seggi. Come nell'art. 56 si stabiliva che la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni si sarebbe effettuato dividendo la popolazione per 630 (disposizione che è rimasta nel testo approvato), anche con riguardo all'art. 57, si specificava che la distribuzione dei seggi tra le regioni si sarebbe effettuata dividendo la popolazione per 315. La Commissione, con l'emendamento eliminava il riferimento al numero di 315 nella disposizione che regolava la modalità di distribuzione dei seggi tra le Regioni, sostituendolo con l'espressione che anche oggi rimane nell'art. 57, secondo cui «La ripartizione dei seggi tra le regioni [...] si effettua in proporzione alla popolazione». Il relatore giustificava l'espunzione del riferimento al numero di 315, che così restava nel solo comma 2, perché «si teme che possa essere oggetto di discussioni o di cattiva interpretazione»<sup>96</sup>. A cosa alludesse il relatore sembra esplicitato dal Ministro nella breve discussione al Senato, secondo il quale il problema era ricollegabile alla circostanza che per il Senato si prevedeva l'attribuzione *ex lege* del seggio valdostano<sup>97</sup> e la garanzia di un numero minimo di seggi alle

<sup>95</sup> Si tratterebbe della cosiddetta "formula Adams".

<sup>96</sup> *Atti Camera*, III Legisl., seduta del 7 agosto 1963, res. sten., p. 32650.

<sup>97</sup> L'attribuzione costituzionale di due seggi al Molise sarebbe stata introdotta dall'art. 2 della Legge Costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3.

altre regioni, sicché non si poteva utilizzare il divisore 315<sup>98</sup>. Se ne dovrebbe desumere che, poiché per la Camera tale modifica non fu introdotta ma restò il riferimento al divisore 630 (poi divenuto 618), per la Camera fu esclusa l'esigenza di alcuna attribuzione *ex lege* di un deputato alla Valle d'Aosta, la quale, dunque, resta disciplinata dalla regola generale, sulla base della quale attribuirle i seggi che le spettano sulla base della consistenza demografica. L'unico altro elemento rilevante desumibile dai lavori ricorre ancora nella relazione del ministro Bosco, laddove si precisa che «Il disegno di legge costituzionale che il Senato è chiamato ad approvare si raccomanda [...] per le modalità di applicazione della norma costituzionale. Il disegno di legge in altri termini ha già stabilito fin d'ora i criteri per la ripartizione dei seggi: in tal modo si rende superflua l'adozione di leggi ordinarie per l'applicazione delle norme costituzionali»<sup>99</sup>. Se ne deve desumere che la disposizione veniva approvata con l'intento di operare automaticamente senza *iterpositio legislatoris*, cui dunque, come si evince dal testo, non si lasciava discrezionalità.

Ancorché non particolarmente esaustivi, dunque, anche dai lavori preparatori del testo di riforma dell'art. 56 comma 4 Cost. si desume che l'operazione di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni si debba effettuare considerando tanto il seggio quanto gli elettori valdostani. Però, fin dal testo unico del 1957 la legge elettorale ha sempre previsto che la Valle d'Aosta sia un collegio uninominale *ex lege*. Tuttavia, poiché non si può escludere che, sulla base dell'andamento demografico, alla Valle d'Aosta possa spettare un secondo deputato, la legge elettorale dovrebbe poter funzionare anche in quell'ipotesi. Se ciò succedesse, sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata si potrebbe forse estendere alla Valle d'Aosta la disciplina prevista per le altre circoscrizioni, disapplicando le disposizioni speciali, la cui *raison d'être* dovrebbe considerarsi essere venuta meno una volta che fosse assegnato a quella circoscrizione un seggio supplementare. Tuttavia, si potrebbe anche sostenere che una tale interpretazione non sia possibile senza un intervento della Corte costituzionale, in attesa del quale, dunque, si dovrebbe applicare la legge e così violare il comma 4 dell'art. 56 della Costituzione. Salvo che il legislatore finalmente intervenga per correggere tale impostazione del Testo Unico, predisponendo, anche per la Valle d'Aosta, un sistema che possa funzionare indipendentemente dai seggi che la circoscrizione riceve ai sensi del comma 4 dell'art. 56 Cost.

<sup>98</sup> Queste le parole esatte: l'art. 57 «pone per la ripartizione dei seggi due sistemi integrantisi a vicenda, in quanto col primo si determina legalmente il numero dei seggi spettanti a talune regioni, la Valle d'Aosta e quelle la cui popolazione darebbe diritto ad un'attribuzione di senatori inferiori a sette; con il secondo si enuncia una regola, applicando la quale si perviene, mediante due divisioni e i rispettivi quozienti, alla determinazione proporzionale dei seggi da ripartire tra le rimanenti regioni che non godono di tale assegnazione privilegiata. È logico quindi che, per attuare tale principio, si debbano preliminarmente eliminare dal calcolo sia i seggi già attribuiti per legge, sia la ripartizione tra quelle regioni cui i detti seggi sono attribuiti. Infatti le regioni a numero fisso di seggi in concreto non partecipano alla ripartizione proporzionale, per cui né i seggi loro attribuiti né il numero degli abitanti possono costituire fattori che porteranno alle predette ripartizioni proporzionali» (*Atti Senato*, III Legisl., seduta del 21 settembre 1962, res. sten., p. 28179).

<sup>99</sup> *Atti Senato*, III Legisl., seduta del 21 settembre 1962, res. sten., p. 28179. Il concetto è ripetuto poco innanzi, con riferimento ai criteri per la ripartizione dei seggi tra le regioni o le circoscrizioni: «Ho già detto che la determinazione in dettaglio di questi criteri esclude l'esigenza di adottare delle norme legislative ordinarie per l'attuazione delle norme costituzionali» (*ivi*).