



IL PREGIO DI FONDO, E QUALCHE DIFETTO, DELLA LEGGE N. 51 DEL 2019 (IN ATTESA DI UNA COMUNQUE NON RINVIABILE RIFORMA ELETTORALE)*

di Marco Podetta**

SOMMARIO: 1. L'opportuno intervento per evitare la non applicabilità dei meccanismi elettorali in caso di variazione del numero dei parlamentari – 2. La scelta della soluzione preferibile per evitare la possibile paralisi del sistema – 2.1. Il superamento della cattiva pratica di prevedere riferimenti numerici fissi nella legislazione elettorale – 3. La corretta decisione di intervenire con anticipo anche rispetto alla (eventualmente necessaria) ridefinizione dei collegi – 3.1. Lo scarso coraggio del legislatore nel lasciare al Governo il compito di disegnare i collegi – 4. La diversità dei riferimenti numerici fissati nei due Testi unici per l'elezione delle Camere – 5. Le possibili (ma in fondo aggirabili) critiche alla "minimalità" dell'intervento promosso dal legislatore – 6. Le modifiche apportate al d.P.R. n. 361 del 1957 e al d.lgs. n. 533 del 1993 – 7. Le previsioni contemplate nella delega per la determinazione dei collegi – 8. I rilievi alle novelle apportate ai Testi unici per l'elezione delle Camere – 8.1. L'unico intervento sulla disciplina elettorale ad impatto (potenzialmente) non "nullo" a numero di parlamentari invariato – 9. I limiti della delega per la definizione dei collegi – 10. L'indispensabile riforma dei sistemi per l'elezione delle Camere.

1. L'opportuno intervento per evitare la non applicabilità dei meccanismi elettorali in caso di variazione del numero dei parlamentari.

Lo scorso 26 giugno è entrata in vigore la legge 27 maggio 2019, n. 51, recante "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari"¹. La portata di questo provvedimento deve essere letta nell'ambito del complessivo quadro di riforme istituzionali avviato nella XVIII Legislatura, portato apprezzabilmente avanti dal

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

¹ Il provvedimento, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 13 maggio 2019, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 135 dell'11 giugno 2019.

punto di vista del “metodo” attraverso la proposizione di modifiche costituzionali caratterizzate dalla loro “puntualità”², che ha già visto l’approvazione in prima deliberazione da parte della Camera e in seconda da parte del Senato – in particolare³ – proprio di un testo⁴ volto a ridurre il numero dei deputati e dei senatori fissato in Costituzione⁵.

Il testo approvato presenta il pregio di preoccuparsi di evitare la possibile creazione di un vuoto normativo laddove si dovesse – effettivamente – addivenire alla modifica del numero dei componenti delle Camere costituzionalmente fissato dagli articoli 56 e 57 della Carta fondamentale. Si mira così a scongiurare⁶ l’ipotesi di privare l’ordinamento – seppur indirettamente, ossia in virtù del cambiamento dei “presupposti numerici” esplicitamente contemplati dalla legislazione elettorale vigente – di una legge costituzionalmente necessaria “funzionante”, quale deve essere, secondo giurisprudenza costante del giudice costituzionale⁷, quella per la selezione dei membri delle Assemblee parlamentari.

² In riferimento alla opportunità di discutere singolarmente ogni proposta di riforma costituzionale avente una sua “unitarietà”, anche in relazione alla necessità di consentire ai cittadini una effettiva decisione in caso di svolgimento del referendum popolare previsto dall’art. 138 Cost., cfr., per tutti, A. PACE, *Problemi della revisione in Italia: verso il federalismo o il presidenzialismo?*, in *Studi parlamentari e di Politica costituzionale*, n. 107/1995, p. 16 ss., ID. *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 1 ss., e V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, n. 1/2004, p. 19. Rispetto ai commenti favorevoli alla scelta di ricorrere alla tecnica della revisione puntuale della Costituzione nella XVIII Legislatura, cfr. in particolare E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, p. 590, V. ONIDA, *Audizione informale del 4 dicembre 2018 sulle proposte di legge costituzionale A.C. 726 (Ceccanti) e A.C. 1173 (D’Uva) di modifica dell’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, consultabile in www.webtv.camera.it, M. VOLPI, *Memoria depositata in occasione dell’Audizione informale del 3 dicembre 2018 sulle proposte di legge costituzionale A.C. 726 (Ceccanti) e A.C. (1173 D’Uva) di modifica dell’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, consultabile su www.camera.it.

³ Con riguardo alle altre proposte di riforma costituzionale attualmente all’esame parlamentare, nonché a quelle ulteriori di cui era stata preannunciata la presentazione nel corso dell’esperienza del Governo Conte I, v. L. SPADACINI, *Le riforme costituzionali nell’avvio della XVIII legislatura: il tentativo di un metodo nuovo*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Cacucci Editore, Bari, 2019, p. 734 ss.

⁴ Il legame tra questi due provvedimenti è stato in effetti immediatamente evidenziato nella stessa relazione illustrativa della proposta di legge volta a rendere i meccanismi elettorali vigenti applicabili a prescindere dal numero di parlamentari allorché questa è stata presentata al Senato nell’ottobre 2018, v. *XVIII Legislatura*, A.S. n. 881, spec. p. 3.

⁵ Si tratta del testo dell’A.S. n. 214-515-805-B, da ultimo approvato in seconda deliberazione da parte dell’Assemblea di Palazzo Madama lo scorso 11 luglio, il cui destino (a partire dalle tempistiche della sua – a maggior ragione non sicura – approvazione in via definitiva) risulta oggi invero quantomeno incerto in virtù delle vicende legate alla caduta del Governo Conte I, alla formazione di una nuova maggioranza di governo in Parlamento e all’avvio dell’esperienza del Governo Conte II. Il testo prevede l’abbassamento del numero dei deputati a quattrocento e di quello dei senatori elettivi a duecento, con la riduzione, rispettivamente, a otto e quattro del numero dei membri delle due Camere da eleggere nella circoscrizione estero; nella riforma si fissa altresì in tre il numero minimo di senatori per ogni regione o provincia autonomia (ad eccezione della Valle d’Aosta e del Molise che continuano a eleggere uno e due senatori) e si esplicita che il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.

⁶ Anche se non si riesce a farlo – proprio – del tutto, v. *infra*, § 9.

⁷ A partire dalla nota sentenza n. 47 del 1991, pronunciata nell’ambito del giudizio di ammissibilità di alcune richieste referendarie in materia elettorale.

Così per come erano state strutturate le novelle apportate dalla legge 3 novembre 2017, n. 165⁸, rispettivamente, al Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361) e al Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica (di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533), un'eventuale variazione del numero dei parlamentari nella loro perdurante vigenza avrebbe infatti dal punto di vista pratico comportato degli insormontabili problemi di "operatività" dei meccanismi elettorali, rendendo questi di fatto inutilizzabili, poiché le modifiche apportate – seppur con alcune differenze fra i due Testi unici – contemplavano espliciti riferimenti a dati numerici fissi, rilevanti in particolare ai fini della determinazione dei collegi elettorali e – con riguardo alla Camera – persino specificamente in riferimento alle operazioni di svolgimento dei calcoli elettorali (v. *infra*, § 4). Una modifica del numero dei componenti delle Camere a disciplina elettorale invariata avrebbe perciò richiesto necessariamente un intervento normativo volto ad impedire la paralisi del sistema.

Con questo provvedimento il legislatore si è in modo altrettanto apprezzabile contestualmente preoccupato di preservare la complessiva operatività dei meccanismi di selezione dei membri delle Camere anche con riguardo ad un altro fondamentale aspetto, complementare alla legislazione elettorale *stricto sensu* intesa, ossia la ridefinizione dei collegi "presupposti" dal sistema elettorale. Questa misura, realizzata attraverso la previsione di un'apposita delega al Governo, si è resa evidentemente necessaria nel caso di specie in vista della possibile effettiva riduzione del numero dei parlamentari e della conseguente prevista riparametrazione del numero dei collegi uninominali – e quindi anche plurinominali – secondo i nuovi criteri proporzionali per la loro determinazione "quantitativa" introdotti dalla stessa legge n. 51 del 2019; tuttavia, da un punto di vista concettuale, si può osservare che, così per come sono strutturati i meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017⁹ (non toccati dal provvedimento in questione nella loro "natura", v. *infra*, § 5 ss.), una eventuale variazione del numero dei parlamentari avrebbe comportato – e comporterebbe in futuro (v. *infra*, § 3.1) – comunque una necessaria loro ridefinizione, il che significa che si sarebbe dovuto comunque pensare alla ridefinizione dei collegi elettorali anche se per ipotesi una eventuale variazione del

⁸ Che ha introdotto l'impianto elettorale vigente.

⁹ I quali presuppongono la "operatività" di collegi uninominali e plurinominali – peraltro – messi in correlazione fra loro (nel rispetto di determinati parametri, v. *infra*, § 4).

numero di parlamentari non avesse inciso sulla operatività dei meccanismi elettorali vigenti specificamente intesi¹⁰.

2. La scelta della soluzione preferibile per evitare la possibile paralisi del sistema.

Guardando alla portata del provvedimento da un punto di vista generale, pare dunque potersi dire opportuna la scelta del legislatore di intervenire, e di farlo “in anticipo”, rispetto ad una possibile riduzione del numero dei parlamentari per evitare quelli che potrebbero eufemisticamente indicarsi come gli “inconvenienti” ai quali si sarebbe potuti altrimenti andare incontro.

A prescindere delle specifiche modalità con cui si è pensato di modificare il sistema vigente per renderlo applicabile indipendentemente dal numero dei membri delle Camere costituzionalmente individuato, le principali alternative in gioco rispetto alla soluzione che si è deciso di adottare erano dal punto di vista teorico sostanzialmente due¹¹.

La prima sarebbe potuta consistere nell’inserire una disciplina transitoria atta a risolvere in via – almeno – temporanea le conseguenze in termini di operatività del sistema elettorale in caso di variazione del numero dei parlamentari direttamente nel testo della proposta di rango costituzionale volta a produrre tale modifica. Nel caso si fosse scelta questa soluzione si sarebbe però prodotta una non auspicabile sovrapposizione normativa in materia elettorale che avrebbe coinvolto il piano della legislazione ordinaria e di quella costituzionale¹². Ciò, al di là dei rilievi sollevabili a livello teorico (anche rispetto alla praticabilità di tale via), avrebbe certo potuto comportare delle complicazioni sul piano sia interpretativo che applicativo, specialmente in un secondo momento, ossia quando si fosse giunti ad una nuova e successiva modificazione sul piano della legislazione ordinaria dei meccanismi elettorali, con la quale si sarebbero posti dei problemi legati dalla possibilità di “superare” quanto statuito dal testo di rango costituzionale, specie laddove si fosse ritenuto che da esso fosse desumibile qualche “principio” idoneo a travalicare la transitorietà delle puntuali previsioni in ambito elettorale ivi contemplate. Si

¹⁰ In questo senso, C. SBAILÒ, *Osservazioni alla pdl cost. A.C. 1585 e alla pdl A.C. 161, Memoria presentata a seguito dell’audizione tenutasi il 20 marzo 2019*, consultabile in www.camera.it, p. 2, sottolinea come «l’intervento legislativo [...] sia [stato] quanto mai opportuno».

¹¹ Non rileva ai fini del presente discorso l’eventualità ipotetica di un – peraltro davvero assai complicato (a causa della non interpretabilità dei dati numerici fissi introdotti dalla legge n. 165 del 2017, v. *infra*, nel testo) – intervento della Corte costituzionale, con una ardita sentenza manipolativa, in caso di completa inerzia del legislatore a fronte di una variazione del numero dei parlamentari che avesse reso non più applicabile la legislazione elettorale vigente.

¹² In riferimento al rapporto tra Costituzione e legislazione elettorale, anche in ottica comparata, cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale ed ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 1 ss.

sarebbe insomma forse rischioso, in qualche modo senza volerlo, di cominciare a procedere a una costituzionalizzazione della materia elettorale¹³, con delle conseguenze che sarebbero potute persino sfuggire di mano. A queste problematiche di ordine tecnico-giuridico se ne sarebbero poi potute sovrapporre altre di carattere politico qualora si fosse specificamente previsto l'inserimento nel testo di revisione costituzionale di una clausola atta a rimandare l'operatività della riduzione del numero dei parlamentari fino ad adeguamento della legislazione elettorale (che avrebbe paradossalmente permesso al legislatore ordinario di paralizzare gli effetti dell'intervento del legislatore costituzionale).

La seconda ipotesi avrebbe potuto essere quella di non intervenire del tutto, lasciando irrisolta la questione fino a quando non fosse stata eventualmente davvero approvata la proposta di revisione costituzionale di variazione del numero dei parlamentari. Bisogna subito dire che, in questo caso, sarebbe stata da escludere la possibilità di ritenere "automaticamente" adattabili i meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017 al nuovo numero di componenti delle Camere previsto, anche ricorrendo alla via ermeneutica, stante l'evidente impossibilità di operare qualsivoglia interpretazione dei precisi riferimenti numerici da essa introdotti ai Testi unici per l'elezione delle Camere. Anzi, da questo punto di vista si sarebbe dovuta registrare l'illegittimità costituzionale sopravvenuta di quelle disposizioni espressive di valori numerici di fatto incompatibili con l'elezione del nuovo numero di parlamentari prescritto¹⁴ (v. *infra*, § 4). Giunti a quel punto l'intervento maggiormente lineare sarebbe stato quello di "correre ai ripari" quanto prima con l'approvazione di una nuova legge ordinaria atta a "sanare" le ricadute della variazione del numero dei parlamentari sulla legislazione elettorale, se non contestualmente a modificare anche la sua "natura", per rendere il più breve

¹³ Con riguardo alla possibilità di evincere già dai principi costituzionali delle regole che vincolano il legislatore elettorale, v. in particolare C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1952, p. 872, secondo il quale esiterebbe la necessità di adottare sistemi dalle logiche proporzionali in virtù del principio di eguaglianza del voto, dal quale deriverebbe la necessità di attribuire «ad ogni elettore, astrattamente considerato, un medesimo coefficiente individuale, tale da rendere in tutti identica la valenza del proprio voto»; sul tema, cfr. anche L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 1 s., la quale ritiene che il sistema elettorale maggioritario sia «un sistema che nel tradurre i voti in seggi consente ad una lista di ottenere più seggi di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale, falsando la rappresentanza e travolgendo il senso profondo del governo rappresentativo», G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, p. 221, secondo cui il sistema elettorale maggioritario oltre a non garantire l'eguaglianza tra gli elettori «diminuisce il tasso di democrazia perché led[e] gravemente il principio "una testa un voto"», nonché G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in AA.VV., *La Riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, p. 156, il quale sottolinea che «l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale appare [...] una conseguenza necessaria alla volontà di conservare la dialettica politica e sociale, che rappresenta un "valore" delle democrazie pluraliste».

¹⁴ Mentre sarebbe da escludere la possibilità di considerare di per sé illegittima una riforma costituzionale che, modificando il numero dei membri delle Camere, lasciasse per questo l'ordinamento privo di una legge elettorale immediatamente applicabile per il rinnovo delle Assemblee parlamentari.

possibile il lasso di tempo in cui l'ordinamento sarebbe risultato "spogliato" di una legislazione applicabile per la selezione dei membri delle due Assemblee parlamentari, con tutte le conseguenze del caso in tema di impossibilità per il Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente le Camere o, persino, convocare i comizi elettorali al termine naturale della legislatura (nel caso in cui la riforma costituzionale di variazione del numero dei parlamentari fosse stata per ipotesi approvata a ridosso di quest'ultimo). Non è tuttavia affatto da escludere che proprio la situazione di emergenza che si sarebbe prodotta per l'ordinamento in quel caso avrebbe potuto indurre a ricorrere all'utilizzo di uno strumento la cui ammissibilità in materia elettorale è tutt'ora assai discussa, ossia la decretazione d'urgenza¹⁵. Quello che si sarebbe prodotto sarebbe potuto in effetti apparire come il classico caso di scuola in cui, in qualche modo anche a prescindere dalle diverse posizioni dogmatiche rispetto alla ammissibilità in astratto e in generale del ricorso a questo strumento in materia elettorale, si sarebbe potuto comunque ritenere non solo utile ma forse anche auspicabile intervenire per tale via in modo da "sanare" il prima possibile la problematica situazione di stallo venutasi a creare. In quest'ottica si sarebbe però a ben vedere comunque posto il dilemma di quali interventi ritenere per tale via ammissibili e quali no, specie se si accede all'impostazione secondo cui è – almeno – ordinariamente da escludere la possibilità di ricorrere al decreto-legge in materia elettorale e se si considera che nel caso di specie non si sarebbe trattato di mettere le mani – solo – sulla disciplina elettorale di contorno (rispetto alla quale interventi attraverso la decretazione d'urgenza sono ritenuti – quantomeno – più "tollerabili", come testimoniato dalla prassi)¹⁶, ma di fatto proprio sul funzionamento dei meccanismi elettorali attraverso – in particolare – la determinazione del numero dei collegi elettorali (rilevante sul punto in linea generale ma ancor di più in questo caso per come sono strutturati i meccanismi

¹⁵ Sulla possibilità di ricorrere all'utilizzo del decreto-legge in materia elettorale, cfr. in particolare R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 novembre 2012, p. 1 ss., il quale, contestando – in modo condivisibile – quanto sostenuto da F. G. PIZZETTI, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 novembre 2012, p. 1 ss., rimarca come la Corte costituzionale, in particolare attraverso la sentenza n. 161 del 1995, abbia avuto modo di evidenziare che «l'hard core del sistema elettorale è sottratto alla decretazione d'urgenza dalla costituzione» (p. 2); sul tema, v. anche N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 novembre 2012, p. 1 ss., il quale si sofferma anche sui «Profili particolarmente critici [che] riguardano [...] i tempi nei quali far ricorso all'eventuale decreto-legge in materia elettorale» (p. 3 s.), D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, p. 181 ss., e E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2008, p. 103 ss.

¹⁶ Per una complessiva ricostruzione dei decreti-legge adottati in materia elettorale nell'ordinamento italiano, oltre a E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, cit., p. 106 ss., con particolare riguardo al periodo successivo all'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400, v. anche A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Milano, 2018, p. 110 ss.

elettorali vigenti). Certo si sarebbe potuto intervenire, proprio come punta a fare la legge n. 51 del 2019 (che, infatti, si presta sotto questo punto di vista a rilievi simili a quelli qui di seguito svolti, v. *infra*, § 5), cercando di apportare solo quelle modifiche necessarie a rendere nuovamente operativo il sistema elettorale mantenendosi in un ambito di “neutralità” rispetto al quadro normativo vigente. Tuttavia, al di là della difficoltà di selezionare quali sarebbero stati i soli interventi minimi autorizzati dalla “straordinaria necessità e urgenza” della situazione, ciò non avrebbe comunque permesso di risolvere del tutto e *de plano* la questione della correttezza dell’operazione sul piano dogmatico, stante le ricadute che essi avrebbero in ogni caso – per quanto in modo indiretto – prodotto sul concreto dipanarsi della disciplina elettorale nel suo complesso (v. *infra*, § 10).

Con l’approvazione della legge n. 51 del 2019 il legislatore ha invece voluto evitare a monte il possibile crearsi delle diverse situazioni descritte, scongiurando la necessità di intervenire con una fonte sovraordinata o attraverso la decretazione d’urgenza, scegliendo da questo punto di vista quella che può essere ritenuta la soluzione preferibile sul piano del corretto – e tempestivo – utilizzo delle fonti¹⁷.

2.1. Il superamento della cattiva pratica di prevedere riferimenti numerici fissi nella legislazione elettorale.

Più in generale, al di là della contingenza del momento connessa ad una possibile prossima variazione del numero dei parlamentari che avrebbe reso non più operativi i meccanismi elettorali vigenti, può aggiungersi che in effetti il legislatore ha proceduto a correggere quella che deve essere considerata una stortura delle ultime leggi elettorali approvate in Italia, ossia il riferirsi, su più fronti, a espliciti dati numerici fissi, relativi – in particolare – al numero dei seggi da distribuire e/o dei collegi nei quali assegnarli¹⁸. Anche se in proposito la relazione illustrativa alla proposta presentata al Senato e poi divenuta legge osserva come i riferimenti al numero di seggi e di collegi nei Testi unici per l’elezione delle Camere siano stati introdotti solo con la legge n. 165 del 2017, «mentre precedentemente la legislazione

¹⁷ A questo riguardo, G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, Testo della memoria in relazione all’audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018, consultabile in www.astrid-online.it, p. 1, sottolinea che la «assai rilevante» «questione della perdurante applicabilità della legislazione elettorale [...] giustifica, in linea di principio, l’intervento del legislatore», mentre G. DI PLINIO, *Un “adattamento” della Costituzione: il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, Testo della memoria presentata in occasione dell’audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei Deputati, 21 marzo 2019, consultabile in www.itineraricostituzionali.altervista.org, rimarca come, «senza discostarsi dall’impianto del vigente sistema elettorale», la proposta approvata sia «la migliore possibile».

¹⁸ Non si vuole in questo senso fare riferimento a altri dati numerici fissi (la cui previsione può comportare comunque altri problemi applicativi) contemplati dalla legislazione elettorale, per un accenno ai quali v. *infra*, § 4, § 5 e § 9.

elettorale recava meccanismi applicabili indipendentemente dal numero dei parlamentari»¹⁹, questa cattiva abitudine deve essere fatta in realtà risalire, per quanto qui rileva, all'approvazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, dove infatti, in virtù dei meccanismi con essa introdotti volti a attribuire un premio di maggioranza *majority assuring* in un sistema a base proporzionale, si prevedeva per la Camera dei deputati l'assegnazione di 340 seggi alla lista o coalizione più votata a livello nazionale e la distribuzione dei restanti 277 seggi alle altre liste o coalizioni, con l'attribuzione, quindi, di un totale di 617 seggi.

Anzi, a ben vedere, proprio quest'ultimo dato, che mostra come fosse escluso dai conteggi elettorali un unico seggio da assegnare in Valle d'Aosta, evidenzia che in realtà la cattiva pratica di prevedere nelle regole elettorali riferimenti numerici fissi relativi all'attribuzione di seggi sul presupposto della loro correttezza *rebus sic stantibus* è in realtà ancor più risalente, almeno con riguardo all'elezione della Camera dei deputati e con specifico riferimento a questa circoscrizione, per la quale la legislazione vigente – tutt'ora – prevede, secondo un'impropria disposizione contemplata dal Testo unico per l'elezione della Camera sin dalla sua approvazione nel 1957, che ad essa «spetta un solo deputato»²⁰, in contrasto – teorico e in potenziale contrasto applicativo – con quanto disposto dal quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione che prevede per ciascuna circoscrizione, nessuna esclusa (e, dunque, Valle d'Aosta compresa), l'assegnazione di un numero di seggi in proporzione alla rispettiva popolazione²¹; ciò testimonia peraltro come – in fondo – le disposizioni “figlie” di questa cattiva abitudine non risultino del tutto scomparse dalla legislazione vigente neppure all'indomani dell'intervento normativo in commento.

In ogni caso, a dimostrazione dell'opportunità di abbandonare la prassi di prevedere riferimenti numerici fissi nella legislazione elettorale con riguardo – in particolare – alle operazioni di distribuzione dei seggi, può rilevarsi anche come essa abbia condotto nel recente passato non solo all'introduzione di regole elettorali inidonee ad essere utilizzate nel caso di variazione del numero di seggi complessivo da assegnare, ma – accompagnata alla scarsa qualità legislativa che connatura da tempo la produzione normativa del nostro Paese – persino all'approvazione di

¹⁹ XVIII Legislatura, A.S. n. 881, p. 2.

²⁰ D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 92, comma 1, numero 1).

²¹ Cfr. ampiamente L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos*, n. 2/2016, p. 29 ss.; la problematicità dell'articolo 92 del d.P.R. n. 361 del 1957 «nella parte in cui prevede che ad essa spetti un solo deputato» è stata da ultimo nuovamente rimarcata da G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 10, il quale ha emblematicamente ricordato che «con riferimento alle elezioni del 2013, la circoscrizione Valle d'Aosta ha “mancato” il secondo seggio per poco più di 7.500 abitanti» e che se un domani – invece – lo “ottenesse” «la disciplina della legge elettorale vigente non potrebbe più trovare applicazione».

disposizioni in materia elettorale inidonee a garantire l'elezione del numero corretto di parlamentari prescritto, come avvenuto nel caso della legge 6 maggio 2015, n. 52, la quale, se mai fosse stata applicata e se fosse stata correttamente interpretata, avrebbe dovuto condurre all'elezione di un numero di deputati compreso fra 631 e 640²²!

Dunque, anche da un punto di vista più astratto, può dirsi apprezzabile lo sforzo compiuto dal legislatore con l'approvazione della legge n. 51 del 2019. A prescindere infatti dal fatto che le novelle apportate ai Testi unici per l'elezione delle Camere risulteranno utili ai fini della diretta applicabilità dei meccanismi elettorali vigenti in caso di variazione del numero di parlamentari, esse hanno da questo punto di vista apportato delle migliorie alla legislazione elettorale vigente²³, se si vuole sulla scorta di un principio che, si spera, potrà essere seguito dal futuro legislatore elettorale²⁴.

3. La corretta decisione di intervenire con anticipo anche rispetto alla (eventualmente necessaria) ridefinizione dei collegi.

Discorso simile, ma non del tutto sovrapponibile, può essere effettuato con riguardo all'altro aspetto contemplato dalla legge n. 51 del 2019, ossia la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi "presupposti" dal sistema elettorale in caso di variazione del numero dei membri delle Camere. Il legislatore ha infatti ugualmente deciso anche in questo caso di preoccuparsi in anticipo delle conseguenze di un'eventuale modifica quantitativa del contingente parlamentare e può come detto dunque leggersi positivamente lo sforzo da questi compiuto di puntare ad evitare la paralisi del sistema al verificarsi di tale evenienza. Pure con riguardo a questo intervento, può infatti dirsi che la soluzione prescelta risulti preferibile alle due alternative possibili consistenti nel demandare la questione ad

²² Cfr. 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 *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 5 ss, con il quale si concorda anche in merito alla impossibilità di superare quel problema in via ermeneutica ricorrendo ad una interpretazione costituzionalmente conforme, poiché, in quel caso specifico, si sarebbe trattato di «interpretare il numero «618» come un diverso numero, da ottenere attraverso un'operazione aritmetica e compreso tra 617 e 607» (p. 9); anche se infatti c'è da credere che in via applicativa si sarebbe cercato di seguire tale via, bisogna ritenere che ciò «superi decisamente le possibilità ermeneutiche dell'interprete» (p. 9). Giunge alla conclusione che le regole allora introdotte avrebbero condotto all'elezione di un numero di deputati compreso fra 631 e 640, in particolare, anche M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, § 4.

²³ È interessante segnalare come il legislatore non si sia invece da questo punto di vista dovuto preoccupare di intervenire anche con riguardo alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante le regole per l'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini residenti all'estero, in quanto essa non contempla alcun riferimento numerico fisso rilevante ai fini del compimento delle operazioni elettorali e, dunque, una eventuale variazione del numero di parlamentari da eleggere nella circoscrizione estero (peraltro contemplata dalla proposta di riduzione del numero dei parlamentari attualmente in discussione) non ne inficerebbe la diretta applicabilità.

²⁴ In proposito, C. SBAILÒ, *Osservazioni alla pdl cost. A.C. 1585 e alla pdl A.C. 161, Memoria presentata a seguito dell'audizione tenutasi il 20 marzo 2019*, cit., p. 1, sottolinea che il testo «costituisce un opportuno intervento di razionalizzazione in materia».

una specifica disposizione contenuta direttamente nella eventuale fonte di rango costituzionale volta a modificare il numero dei parlamentari piuttosto che alla successiva adozione di un decreto-legge.

3.1. Lo scarso coraggio del legislatore nel lasciare al Governo il compito di disegnare i collegi.

In questo caso, però, è opportuno rilevare come sul piano più generale e astratto questa operazione, a differenza delle novelle apportate direttamente ai Testi unici per l'elezione delle Camere, presti maggiormente il fianco a due ordini di critiche.

Il primo in realtà in qualche misura trascende il punto di vista che si è deciso di assumere in questa sede nell'analizzare la portata della legge n. 51 del 2019, ossia quello di valutare le misure da essa introdotte cercando – fin dove possibile – di “assecondare” la prospettiva assunta dal legislatore, incentrata sull'apportare alla disciplina vigente solo le minime modifiche tecniche necessarie ai fini di garantire l'operatività del sistema anche in caso di variazione del numero dei parlamentari (v. *infra*, § 5). In quest'ottica il legislatore si è infatti limitato a prevedere una nuova delega all'Esecutivo, sulla scorta dei principi e criteri direttivi previsti in quella precedente – contenuta nell'articolo 3 della legge n. 165 del 2017, in base alla quale il Governo ha adottato il decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189, contenente la determinazione dei collegi elettorali attualmente previsti – ma facente riferimento al nuovo numero – potenzialmente – variabile di collegi uninominali e plurinominali risultante dall'applicazione delle nuove modifiche apportate ai Testi unici per l'elezione delle Camere. Proprio in questo può però individuarsi un limite dell'intervento normativo in esame, in quanto esso non apporta alcuna miglioria “tecnica” alla disciplina previgente sul punto, perpetuando anzi un'altra cattiva prassi invalsa nell'ordinamento italiano, ossia quella di prevedere la specifica individuazione dei collegi elettorali attraverso la decretazione delegata, con la duplice conseguenza negativa di affidare lo svolgimento di un compito politicamente così delicato²⁵ – sostanzialmente e nonostante gli, invero assai blandi, aggravii procedurali previsti (quali ad esempio l'espressione di pareri da parte della Commissioni parlamentari competenti per materia) – al Governo e di irreggimentare il compimento di un'operazione di natura sostanzialmente amministrativa in un atto avente forza di legge²⁶. Se ci si pensa, in effetti, la stessa necessità di doversi esplicitamente preoccupare di adeguare la definizione dei nuovi

²⁵ Specie laddove si tratti di definire collegi uninominali.

²⁶ In riferimento alla possibilità di ricorrere alla decretazione delegata in generale nella materia elettorale, nonché in particolare con riguardo alla definizione dei collegi, cfr. ampiamente D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, p. 184 ss.

collegi elettorali tramite un'apposita previsione di rango legislativo al variare del numero dei parlamentari (v. *supra*, § 1) discende dall'inadeguatezza della fonte prescelta a monte per la loro originaria determinazione.

La seconda critica che si può muovere sul punto al provvedimento in esame si lega a queste ultime considerazioni e, questa volta, parte proprio dal presupposto che il legislatore, come si evince peraltro dalla stessa intitolazione della legge, rimarca di aver mirato a rendere la disciplina elettorale applicabile a prescindere dal numero di parlamentari costituzionalmente previsto. Proprio a tal fine, sarebbe stato certamente preferibile variare lo “schema” attualmente previsto che, oltre a demandare ad una fonte inadeguata – quale è la decretazione delegata – il compito di determinare i collegi elettorali, lascia l'ordinamento in una fase di stallo, per mancanza non solo di collegi elettorali “compatibili” ma anche di regole già fissate da applicare nei casi della loro eventuale necessaria rideterminazione, al variare del numero dei parlamentari. Anche la delega a tal fine prevista dalla legge n. 51 del 2019, infatti, al di là delle altre critiche che le si potrebbero muovere (v. *infra*, § 9), si dimostra idonea a rendere in modo sistematico sempre direttamente operativo il sistema elettorale in caso di variazione del numero dei membri delle Camere. Non si vuole qui fare tanto riferimento al fatto che la delega, per evitare di incappare in dubbi circa la sua legittimità, è stata condizionata al verificarsi dell'effettiva – approvazione e quindi – promulgazione di una legge di revisione costituzionale entro un termine stabilito, quanto al fatto che appunto in astratto una successiva ulteriore modifica del numero dei parlamentari renderebbe necessario un ulteriore intervento legislativo, che si realizzerebbe verosimilmente con la concessione di una nuova delega all'Esecutivo per l'ennesima determinazione dei collegi elettorali. Ovviamente cambiare il numero dei componenti delle Camere non è cosa di tutti i giorni, tuttavia il legislatore avrebbe potuto facilmente nel provvedimento in esame occuparsi anche di questo aspetto, senza essere accusato di travalicare la “neutralità” dell'intervento normativo ed anzi proprio in ossequio a quello che si dice essere stato il principio ispiratore del testo, introducendo quantomeno un principio di adeguamento automatico anche rispetto alla rideterminazione dei collegi elettorali al variare del numero dei parlamentari. A tale scopo, anche laddove si fosse ritenuta impraticabile – perché esorbitante la *ratio* del provvedimento²⁷ – la possibilità di introdurre una nuova procedura *ad hoc* – magari di carattere non legislativo – per la definizione dei collegi elettorali, si sarebbe potuta quantomeno inserire una semplice previsione sulla scorta di quanto stabilito ad esempio a loro tempo dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993, le quali, oltre a prevedere a loro volta le concessioni di una delega

²⁷ Benché si possa osservare come in effetti il legislatore si sia comunque per certi versi allontanato dalla disciplina della delega prevista dall'articolo 3 della legge n. 165 del 2017, quantomeno con riguardo alla fissazione dei termini per il suo esercizio, v. *infra*, § 9.

al Governo per la determinazione dei collegi elettorali “originaria”, stabilivano altresì²⁸ che alla revisione – oltre che delle circoscrizioni – dei collegi elettorali si dovesse procedere «con norme di legge» anche «nel caso di modifica costituzionale avente ad oggetto il numero dei parlamentari»²⁹.

4. La diversità dei riferimenti numerici fissati nei due Testi unici per l'elezione delle Camere.

Guardando ancor più specificamente alla necessità di intervenire sulla legislazione elettorale previgente per evitare la non operatività della stessa in caso di variazione del numero dei parlamentari, è a questo punto opportuno effettuare un distinguo fra i due Testi unici per l'elezione delle Camere così per come novellati dalla legge n. 165 del 2017.

Infatti, mentre entrambi contemplavano espressamente riferimenti numerici fissi in relazione – in particolare³⁰ – al numero di collegi uninominali da individuare sul territorio nazionale, solo il Testo unico per l'elezione della Camera dei deputati conteneva anche esplicitamente l'indicazione del numero totale di seggi da distribuire³¹, da utilizzare ai fini del compimento di un'operazione di sottrazione volta all'individuazione del contingente di seggi da assegnare in ragione proporzionale. Questo significa che, al di là delle altre considerazioni sul punto che verranno svolte di seguito, una variazione del numero di deputati stabilito in Costituzione avrebbe già solo per questo chiaramente reso inutilizzabile la normativa elettorale in questione, che anzi, come già evidenziato, avrebbe in proposito dovuto essere tacciata di palese illegittimità costituzionale sopravvenuta, stante la mancata corrispondenza fra i seggi di Montecitorio fissati in Costituzione e quelli distribuiti dai meccanismi elettorali.

Versava sotto questo specifico profilo in condizione invece diversa il Testo unico per l'elezione del Senato, nel quale, non essendo indicato esplicitamente il numero totale dei seggi da assegnare (in relazione alla “base regionale” costituzionalmente prescritta per l'elezione di questa Camera, che ha indotto il legislatore del 2017 a prevedere poche e – su più versanti – insufficienti³² variazioni fra i meccanismi – per

²⁸ Rispettivamente, al quarto e al sesto comma dell'articolo 7.

²⁹ Una simile misura è attualmente contemplata anche dalla proposta di legge A.C. n. 1781, depositata a Montecitorio a prima firma Cecconi, nella quale si propone peraltro una nuova procedura per la definizione dei collegi elettorali che si discosta dalla prassi di affidare tale compito al Governo tramite la previsione di una delega.

³⁰ V. *supra*, § 2.1., nota 18.

³¹ Ossia di 617 seggi, cui si aggiungeva quello valdostano, come disposto dall'articolo 83, comma 1, lettera *f*) del d.P.R. n. 361 del 1957.

³² In riferimento al mancato rispetto – sotto molteplici profili – nella legislazione elettorale introdotta nel 2017 della “base regionale” prescritta per l'elezione del Senato dall'articolo 57 della Costituzione, v. in particolare A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, p.

il resto speculari – per l’elezione delle due Camere), una riduzione del numero degli scranni di Palazzo Madama non avrebbe direttamente reso inoperante il sistema elettorale previsto per la mancata corrispondenza fra i seggi senatoriali costituzionalmente stabiliti e quelli distribuiti dai meccanismi elettorali, si potrebbe dire – seppur solo sotto questo profilo e con una certa imprecisione – almeno fintanto che il numero di senatori fissato in Costituzione non fosse stato inferiore al numero di collegi uninominali – invece – direttamente previsto dal sistema elettorale.

In realtà, però, bisogna notare che in ogni caso, per come questi erano – e sono – strutturati, anche i meccanismi per l’elezione del Senato presupponevano – e presuppongono – di fatto la distribuzione di un certo quantitativo di seggi in collegi plurinominali, dotati per di più di precise caratteristiche numeriche, non compatibile con qualsiasi numero complessivo di scranni senatoriali (cui sottrarre la quota fissa – precedentemente prevista – di 116 seggi da assegnare nei collegi uninominali)³³. In proposito basti ad esempio pensare che il sistema stabiliva – e stabilisce tutt’ora – che, al netto di altre previsioni da intersecare con questa, per la distribuzione dei seggi non assegnati in collegi uninominali ciascuna circoscrizione regionale deve essere «ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall’aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto»³⁴. Se dunque è vero che il funzionamento dei meccanismi per l’elezione del Senato non risultava del tutto “vincolato” alla contestuale previsione dell’elezione sul territorio nazionale di un numero di senatori corrispondente a 309, è però altrettanto vero che una variazione del numero dei membri del Senato, specie laddove tale variazione fosse consistita in una loro sensibile riduzione³⁵, avrebbe comunque comportato dei problemi di “tenuta” del sistema che avrebbero – salvo variazioni minime – comportato la sua “inutilizzabilità”.

Sempre con riguardo all’assegnazione di seggi in collegi plurinominali, guardando al funzionamento del sistema elettorale nel suo complesso, bisogna inoltre ribadire che, come già segnalato (v. *supra*, § 1), una variazione del numero dei membri del Senato – così come della Camera – avrebbe comportato comunque una necessaria

7 ss., e L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all’attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 10 ss.; sul punto, se si vuole, si veda anche M. PODETTA, *L’approvazione di una legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, in A. D’ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere “delegittimate” e l’avvio della XVIII Legislatura*, Cacucci Editore, Bari, 2018, p. 99 ss.

³³ La legge n. 165 del 2017 attribuiva in maniera fissa un collegio uninominale alla Valle d’Aosta e sei al Trentino-Alto Adige/Südtirol, prevedendo che il restante territorio nazionale fosse suddiviso in 109 collegi uninominali (uno dei quali costituito dall’unico collegio uninominale del Molise).

³⁴ D.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, art. 1, comma 2-bis.

³⁵ Proprio come nel caso della riforma costituzionale in discussione.

ridefinizione di questi ultimi, stante l'incompatibilità fra i collegi plurinominali così come individuati nel decreto legislativo n. 189 del 2017, in attuazione della delega di cui all'articolo 3 della legge n. 165 del 2017, e il nuovo numero di seggi da assegnare in ragione proporzionale (in collegi plurinominali aventi le caratteristiche sopra descritte, ossia, con riguardo al Senato, derivare dall'aggregazione di collegi uninominali contigui e assegnare, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto)³⁶.

Quindi, solo in una prospettiva del tutto astratta e entro gli strettissimi limiti anzidetti si potrebbe sostenere che una variazione del numero dei membri del Senato non avrebbe di per sé reso inoperante il sistema d'elezione previgente.

Da questo punto di vista, bisogna poi tenere comunque conto che la variazione del numero di senatori a legislazione elettorale invariata avrebbe comportato un'alterazione del rapporto fra il numero di seggi senatoriali assegnati in collegi uninominali e quelli distribuiti in collegi plurinominali, con tutte le conseguenze del caso, anche in termini di "omogeneità" dei sistemi per l'elezione delle due Assemblee parlamentari (e dunque forse per qualcuno persino di dubbi di legittimità costituzionale) laddove si fosse deciso di intervenire "adeguando" la sola normativa riferita all'elezione della Camera³⁷.

5. Le possibili (ma in fondo aggirabili) critiche alla "minimalità" dell'intervento promosso dal legislatore.

Con l'intervento normativo in commento, il legislatore ha invece puntato a preservare «la neutralità del meccanismo elettorale rispetto al quadro normativo vigente», «conservando le percentuali della quota maggioritaria e di quella proporzionale attualmente previste» e «garant[endone] altresì l'applicabilità ed il corretto funzionamento anche nell'ipotesi di riduzione del numero dei parlamentari», nonché, in quest'ottica, mantenendo nella definizione della delega al Governo per la eventuale necessaria nuova determinazione dei collegi elettorali i «medesimi princìpi [e criteri direttivi] recati dalla legge n. 165 del 2017»³⁸.

³⁶ Mentre, per l'elezione della Camera, si prevede l'istituzione di collegi plurinominali «costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto», a norma del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 1, comma 3.

³⁷ Con riguardo a come non paia possibile ricavare dal dettato costituzionale un principio da quale far derivare in sé e per sé la necessaria "omogeneità" dei sistemi elettorali per l'elezione delle Camere, da non confondere con quello che impone di non prevedere sistemi elettorali irrazionali – anche – fra loro, sia consentito rinviare a M. PODETTA, *L'approvazione di una legge elettorale "omogenea" per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 55 ss., nota 12; sul tema, v. anche D. CASANOVA, *Il Governo Gentiloni tra novità e continuità con il Governo Renzi*, in A. D'ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, cit., p. 16 ss., spec. p. 18 s.

³⁸ XVIII Legislatura, A.S. n. 881, p. 3.

Da questo punto di vista, come si cercherà di dire meglio in conclusione, potrebbe però obiettarsi che, al di là della non alterazione della ripartizione percentuale dei seggi assegnati in ragione maggioritaria e in ragione proporzionale rispetto al totale dei seggi in palio, comunque l'intervento legislativo non potrà essere dal punto di vista sostanziale del tutto "neutro" rispetto alle risultanze della sua applicazione in caso di variazione del numero di parlamentari. In proposito potrebbero evidenziarsi in particolare le conseguenze relative all'ampliata estensione dei collegi elettorali (sia uninominali che plurinominali), cui si connette la sola apparente "imparzialità" della scelta di riproporre per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 3 della legge n. 51 del 2019 i medesimi principi e criteri direttivi già fissati dall'articolo 3 della legge n. 165 del 2017 (in riferimento alla determinazione di un diverso numero di collegi elettorali); oppure potrebbero sottolinearsi le conseguenze che si produrrebbero, in particolare per il Senato, in termini di consenso minimo necessario per l'accesso alla rappresentanza. Similmente, si potrebbe persino arrivare ad osservare che il legislatore non ha deciso di intervenire su tutti i riferimenti numerici fissi contenuti nei Testi unici per l'elezione delle due Camere rilevanti ai fini della distribuzione dei seggi, lasciando ad esempio inalterati i criteri – appunto – numerici relativi all'ampiezza dei collegi plurinominali; infatti, anche se questi ultimi operano ai fini elettorali su un diverso piano e non sono di per sé automaticamente incompatibili con una variazione del numero dei parlamentari, forse si sarebbe potuto prendere in considerazione un eventuale adeguamento proporzionale degli stessi al variare del totale di seggi in palio nella quota proporzionale, specie se si considera ad esempio la loro possibile sopravvenuta irragionevolezza nel caso in cui si procedesse ad una riduzione del numero dei parlamentari particolarmente rilevante³⁹.

A ben vedere queste considerazioni, che si fondano sulla sottolineatura di come l'intervento legislativo in parola sia in fondo comunque destinato a perdere la sua "neutralità" in caso di riduzione del numero di parlamentari⁴⁰, possono avvalorare quella che è una critica più generale che pure è stata mossa nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento. Si tratta ovviamente della sottolineatura di come sarebbe in generale – anche a prescindere dalla riduzione del numero dei parlamentari – opportuno addivenire ad un complessivo ripensamento dei meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017⁴¹ e di come quindi l'essere

³⁹ Con riguardo a questi aspetti, v. *infra*, § 10.

⁴⁰ Rispetto all'unico intervento contemplato nella legge n. 51 del 2019 potenzialmente non ad "impatto zero" anche a numero di parlamentari invariato, v. *infra*, § 8.1.

⁴¹ Per quanto riguarda la sottolineatura di questo aspetto nel corso delle indagini conoscitive durante l'esame parlamentare del provvedimento, v., per tutti, S. TROILO, *Osservazioni sintetiche, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Audizione sul ddl A.S. n. 881*, consultabile in www.senato.it, p. 2, e ID., *Prime osservazioni alla pdl cost. A.C. n. 1585 e alla pdl A.C. n. 1616, Commissione Affari costituzionali della*

intervenuiti normativamente in materia elettorale procedendo solo agli aggiustamenti tecnici volti a rendere direttamente operativi i meccanismi di selezione dei membri delle Camere indipendentemente dal loro numero possa costituire un'occasione persa. Questo può risultare in effetti a maggior ragione vero – come si è detto – se si considera appunto che in ogni caso un'eventuale riduzione del numero dei parlamentari comunque comporterebbe conseguenze sostanziali sul funzionamento dei meccanismi elettorali, in particolare con riguardo al Senato, che potrebbero avere ricadute persino in termini di mantenimento sostanziale dell'omogeneità reciproca dei sistemi per l'elezione delle due Camere così per come questa è oggi individuata.

Si tratta certamente di osservazioni non prive di un certo fondamento, tuttavia, bisogna ammettere che se si accede a questo ordine di ragionamenti si rischia di entrare un circolo vizioso senza fine, specie se si considera che l'ampiezza di una circoscrizione o di collegio elettorale, intesa come numero di seggi in palio in una determinata porzione di territorio rilevante ai fini dei calcoli elettorali, è una delle due variabili principali, insieme alla formula elettorale utilizzata, in grado di incidere sul funzionamento di un sistema elettorale⁴². Ne consegue che qualsiasi variazione del numero totale di seggi in palio produce comunque delle conseguenze in termini di funzionamento dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi. Allo stesso modo, essendo tutti gli “elementi” di un sistema elettorale – più o meno direttamente – collegati fra loro, al variare di uno di questi si producono delle ricadute sull'effettivo “funzionamento” pratico degli altri (anche se nel complesso i meccanismi continuano ad essere “operativi”).

Ecco perché, nel provare a effettuare qualche considerazione avente carattere più specifico sulla portata del provvedimento, può risultare utile cercare di evitare di entrare direttamente nel dibattito volto a evidenziare tutti i problemi che sorgerebbero dall'applicazione dei meccanismi elettorali vigenti in caso di effettiva riduzione del numero dei parlamentari (specie in termini di ampiezza dei collegi elettorali), rispetto ai quali ci si può limitare ad effettuare qualche breve osservazione ad integrazione di quanto sul punto già emerso in dottrina. Allo stesso modo, si può evitare di rimarcare una volta di più specificamente le numerosissime criticità, anche in termini di legittimità costituzionale, dei meccanismi elettorali introdotti dalla

Camera dei deputati, consultabile in www.camera.it, p. 4, le cui considerazioni sono state rielaborate e pubblicate in ID., *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 giugno 2019, p. 1 ss.

⁴² Cfr., ampiamente, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, spec. p. 127 ss.

legge n. 165 del 2017⁴³ (così come delle caratteristiche della delega per la definizione dei collegi in essa contemplata cui parimenti il provvedimento in esame rinvia)⁴⁴, che pure esistono e che – oltre a dover auspicabilmente indurre quanto prima il legislatore ad un globale ripensamento degli stessi, come si avrà modo di accennare – potrebbero per certi versi risultare nel complesso persino aggravate in caso di loro applicazione per l’elezione di un contingente di parlamentari ridotto⁴⁵ (v. *infra*, § 10).

Può insomma essere utile in questa sede, per quanto possibile, provare ad “assecondare” la prospettiva assunta dal legislatore, analizzando le regole introdotte muovendo dal presupposto che questi ha appunto cercato “solo” di scollegare il funzionamento dei meccanismi elettorali previgenti, lasciati invariati nella loro “sostanza”, da uno specifico numero di seggi da assegnare, facendo sì che «in mancanza della variazione costituzionale del numero dei parlamentari» si applichino dei dati numerici relativi all’individuazione dei collegi e alla distribuzione dei seggi «identici a quelli attualmente stabiliti, mentre, in presenza di una variazione del numero dei parlamentari», dei dati che «risultano proporzionalmente ridotti», «conservando le disposizioni vigenti per ogni altro aspetto e riducendo al minimo gli interventi normativi»⁴⁶.

6. Le modifiche apportate al d.P.R. n. 361 del 1957 e al d.lgs. n. 533 del 1993.

Venendo quindi nello specifico alle misure previste dalla legge n. 51 del 2019, partendo dalle modifiche effettuate direttamente alla disciplina contenuta nei Testi unici per l’elezione delle Camere ad opera dei suoi primi due articoli⁴⁷, può dirsi – in generale – che esse si dividono in quattro gruppi.

Innanzitutto vi sono le modifiche riconducibili all’individuazione del numero di collegi uninominali da costituire nelle circoscrizioni del territorio nazionale (cui si accompagna l’eliminazione della specifica individuazione dei collegi uninominali della circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e della circoscrizione Molise nel Testo unico per l’elezione della Camera); in secondo luogo, vi sono gli interventi volti ad eliminare riferimenti numerici fissi nella disciplina deputata a regolare la

⁴³ Per qualche cenno bibliografico con riguardo alla descrizione di queste criticità, v. comunque *infra*, § 10, nota 104.

⁴⁴ Cfr. D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p. 179 ss.

⁴⁵ A maggior ragione, non pare proficuo neppure soffermarsi sulla *querelle* relativa all’effettiva volontà delle forze parlamentari di cambiare il sistema elettorale vigente e sulle difficoltà che inevitabilmente la riapertura del “vaso di pandora” della definizione di nuovi meccanismi elettorali comporterebbe nella conclusione di un nuovo accordo sul sistema di selezione dei membri delle Camere e su come, quindi, questa circostanza abbia inciso rispetto alla natura “minimale” delle modifiche che si è deciso di apportare ai Testi unici per l’elezione delle Camere.

⁴⁶ *XVIII Legislatura*, A.S. n. 881, p. 2 s.

⁴⁷ L’articolo 1 della legge n. 51 del 2019 novella il d.P.R. n. 361 del 1957, l’articolo 2 il d.lgs. n. 533 del 1993.

distribuzione dei seggi in quota maggioritaria e in quota proporzionale; vi sono poi le previsioni relative alla modifica del numero minimo di collegi uninominali nei quali risulta a diversi fini necessario vincere da parte di candidati collegati a una lista rappresentativa di una minoranza linguistica (avente specifiche caratteristiche); infine, vi sono le modifiche volte a sostituire alcuni dei riferimenti espliciti previsti dalla legislazione precedente alla circoscrizione regionale della Valle d'Aosta (cui si connettono alcune altre conseguenti modifiche accessorie).

Il primo di questi quattro ordini di interventi può essere a sua volta suddiviso in due sottogruppi di modifiche, ossia quelle relative al numero dei collegi uninominali da individuare “ordinariamente” e altre, che a queste si intersecano, con riguardo all'individuazione del novero di collegi uninominali in specifiche circoscrizioni.

Rispetto al primo, per quanto concerne l'elezione della Camera dei deputati, attraverso le modifiche introdotte al secondo comma dell'articolo 1 del d.P.R. n. 361 del 1957, si prevede innanzitutto in linea generale che il territorio nazionale (ad eccezione della Valle d'Aosta) sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da distribuire nelle circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale, con arrotondamento all'unità inferiore; è stato così eliminato il riferimento alla costituzione di 231 collegi uninominali (nel medesimo ambito territoriale, ossia sempre ad esclusione della Valle d'Aosta)⁴⁸. In riferimento all'elezione del Senato della Repubblica, si stabilisce invece, intervenendo al secondo comma dell'articolo 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, che l'intero territorio nazionale sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da assegnare, con arrotondamento – questa volta – all'unità più prossima, assicurandone altresì almeno uno per ogni circoscrizione regionale; in questo caso si è in tal modo eliminato il riferimento alla costituzione di 109 collegi uninominali nell'ambito delle circoscrizioni regionali (uno dei quali da individuare in Molise) cui aggiungere i sei collegi uninominali da costituire in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e l'unico collegio uninominale da costituire in Valle d'Aosta.

Quanto alle specifiche regole introdotte relative all'individuazione di un peculiare numero di collegi uninominali in determinate circoscrizioni, per l'elezione della Camera dei deputati – posto che si è scelto di non intervenire rispetto a quanto già precedentemente statuito con riguardo all'esclusione dal computo del totale dei collegi uninominali da individuare quello, corrispondente al territorio regionale, in cui è assegnato l'unico seggio (attualmente)⁴⁹ in palio in Valle d'Aosta – si stabilisce in primo luogo che la circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* debba essere ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi ivi assegnati,

⁴⁸ Con riguardo all'esclusione della Valle d'Aosta e del seggio ivi attribuito nel compimento di queste operazioni, v. *infra*, § 8.

⁴⁹ V. *supra*, § 2.1.

con arrotondamento all'unità pari superiore (cancellando così il riferimento esplicito alla costituzione in quel territorio di sei collegi uninominali, per di più direttamente individuati); secondariamente, si prevede che nelle circoscrizioni nelle quali sono assegnati tre seggi siano costituiti due collegi uninominali (sopprimendo in tal modo il riferimento alla costituzione di due collegi uninominali specificamente – e solo – per la circoscrizione Molise); infine, si statuisce che nelle circoscrizioni in cui sono assegnati due seggi debba essere costituito un collegio uninominale (introducendo, in questo caso, una regola di fatto del tutto nuova – almeno – con riguardo all'elezione dei membri di Montecitorio)⁵⁰. A queste misure si accompagna poi, come anticipato, l'abrogazione della Tabella A.1 che recava la precisa individuazione dei collegi uninominali della circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e della circoscrizione Molise direttamente nel Testo unico per l'elezione della Camera⁵¹. Per l'elezione del Senato della Repubblica, invece, al di là dello stabilire in astratto che in tutte le regioni in cui si elegge un solo senatore è costituito un unico collegio uninominale (potenzialmente estendendo dunque la regola precedentemente prevista esplicitamente per la sola Valle d'Aosta)⁵² si prevede innanzitutto che in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in ogni caso – dunque anche nell'eventualità di una variazione del contingente di senatori da eleggere in quella circoscrizione – vada individuato un numero di collegi uninominali corrispondente al numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione (integrando così il disposto del quarto comma dell'articolo 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, lasciato inalterato laddove si stabilisce l'istituzione di sei collegi uninominali in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, così come specificamente individuati dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422, che appunto, costituiscono anche attualmente il numero di collegi uninominali corrispondente al numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione)⁵³; in secondo luogo, si stabilisce (con una misura che può ritenersi rientrante in questa sottocategoria) la già menzionata regola di chiusura, stabilita formalmente in via generale, la quale prevede che nella ripartizione dei collegi uninominali fra le circoscrizioni, il cui numero complessivo è da individuarsi secondo le proporzioni sopra descritte, sia necessario assicurare l'individuazione di – almeno – un collegio uninominale per ogni circoscrizione anche a prescindere dalla regola generale della ripartizione proporzionale degli stessi fra le diverse regioni sulla base della rispettiva popolazione

⁵⁰ V. *infra*, § 8.

⁵¹ La precedente introduzione della Tabella A.1 al d.P.R. n. 361 del 1957 è connessa alla rocambolesca vicenda dell'approvazione nel giugno 2017 dei due identici emendamenti 1.512 Fraccaro e 1.535 Biancofiore all'A.C. n. 2352, volti ad estendere al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* la disciplina relativa all'elezione della Camera che si stava allora introducendo per il reso del Paese, rispetto alla quale, se si vuole, si veda M. PODETTA, *L'approvazione di una legge elettorale "omogenea" per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 59 s.

⁵² V. *infra*, § 8.

⁵³ Essendo ad oggi attribuiti al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, sette seggi senatoriali.

(cui si connette dal punto di vista sostanziale l'eliminazione dello specifico riferimento alla costituzione di un collegio uninominale in Molise).

Il secondo gruppo di interventi operati dalla legge n. 51 del 2019, a differenza del primo, non opera su entrambi i Testi unici, ma solo su quello per l'elezione della Camera, in virtù dei riferimenti numerici fissi solo ad esso introdotti da parte della legge n. 165 del 2017 con riguardo alle operazioni da compiere per la distribuzione dei seggi (v. *supra*, § 4). Per eliminarli il legislatore è dovuto intervenire in due punti: in primo luogo al quarto comma dell'articolo 1 del d.P.R. n. 361 del 1957, sostituendo il riferimento ai 231 seggi da assegnare in collegi uninominali (ad esclusione della Valle d'Aosta) con un rimando interno alla proporzione introdotta al riformato primo comma dello stesso articolo per la determinazione – potenzialmente – variabile del numero di questi ultimi; secondariamente alla lettera *f*) del primo comma dell'articolo 83 del medesimo Testo unico, laddove, nel descrivere le operazioni da compiere da parte dell'Ufficio centrale nazionale per la distribuzione dei seggi in quota proporzionale, non si stabilisce più che questi debba (secondo l'infelice formulazione previgente)⁵⁴ procedere in astratto alla distribuzione di 617 seggi e in concreto alla attribuzione di un numero di seggi corrispondente al risultato della sottrazione da tale contingente dei 231 seggi assegnati nei collegi uninominali (ad esclusione della Valle d'Aosta), bensì (un po' più linearmente) che esso debba procedere alla ripartizione dei seggi assegnati nelle circoscrizioni nazionali, con – in questo caso esplicita – esclusione della Valle d'Aosta, sottraendo a questo contingente – potenzialmente variabile – il totale dei seggi “genericamente” (quale che sia cioè il loro numero) assegnati nei collegi uninominali.

Per quanto concerne il terzo ordine di modifiche, bisogna tenere presente che nella disciplina previgente di entrambi i Testi unici per l'elezione delle Camere si prevedeva in diversi punti e a diversi scopi la necessaria vincita in almeno due collegi uninominali di una circoscrizione da parte di candidati collegati a una lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche. Il raggiungimento di tale risultato era infatti previsto quale criterio residuale potenzialmente rilevante ai fini del calcolo delle cifre elettorali di coalizione, nonché su più fronti e a più livelli con riguardo al superamento degli sbarramenti previsti per l'accesso alla ripartizione dei seggi assegnati in quota proporzionale. Con la legge n. 51 del 2019 si è deciso di intervenire proprio in riferimento a tutte le previsioni che, per l'elezione di entrambe le Camere, individuavano in modo fisso in due il numero minimo di

⁵⁴ Connessa invero anch'essa all'approvazione degli emendamenti 1.512 Fraccaro e 1.535 Biancofiore all'A.C. n. 2352 (v. *supra*, nota 51).

collegi nei quali risultava necessario vincere da parti di candidati collegati a liste rappresentative di minoranze linguistiche aventi le caratteristiche sopra descritte, per far sì che tale criterio non fosse più ancorato alla vincita di un numero di collegi già predeterminato esplicitamente, ma dipendesse dal contingente di seggi in palio nella circoscrizione – astrattamente di volta in volta (v. *infra*, § 8.1) – interessata. Per fare questo, in tutti i casi descritti in cui compariva il riferimento alla vincita in due collegi uninominali, si è intervenuto sostituendo a tale parametro quello della necessaria vincita in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione, con arrotondamento all'unità superiore.

L'ultimo gruppo di modifiche riguarda infine, ancora una volta, solo uno dei due Testi unici per l'elezione delle Camere, per la precisione – in questo caso – quello che disciplina la selezione dei membri del Senato. Per quest'ultimo, infatti, si è deciso di intervenire cancellando dal testo del d.lgs. n. 533 del 1993 tutti i riferimenti previgenti alla circoscrizione regionale della Valle d'Aosta, fatto salvo il disposto del comma 4-*bis* dell'articolo 11, lasciato invariato nello stabilire che la scheda elettorale per l'elezione nel collegio uninominale di quella circoscrizione deve recare doppie diciture in lingua italiana e in lingua francese. In tutti gli altri casi nei quali il testo previgente prendeva in considerazione la Valle d'Aosta a diversi fini, ma sostanzialmente tutti riconducibili al fatto che in essa si assegnava un solo seggio in palio in un collegio uninominale, il legislatore ha infatti deciso di eliminare il richiamo esplicito a questa regione, sostituendolo – appunto – con un riferimento generico a tutte le circoscrizioni regionali nelle quali si elegge un solo senatore, a partire dalla già citata modifica introdotta al comma 3 dell'articolo 1, in base alla quale – tutte – le regioni che eleggono un solo senatore sono costituite in un unico collegio uninominale (v. *supra*). La cancellazione dei riferimenti alla Valle d'Aosta ha peraltro obbligato il legislatore a procedere anche a qualche ulteriore aggiustamento tecnico, relativo in particolare alla sostituzione dell'indicazione del tribunale di Aosta quale luogo per il compimento di determinati adempimenti con quella generica del tribunale del capoluogo della regione interessata⁵⁵, nonché alla necessità di rendere – maggiormente – astratto un richiamo alle regioni (precedentemente individuate esplicitamente nel numero di due) che, dal punto di vista proprio della legislazione elettorale, versano in condizioni peculiari⁵⁶.

7. Le previsioni contemplate nella delega per la determinazione dei collegi.

⁵⁵ Intervenendo all'articolo 20, comma 1, lettere *a)* e *d)* del d.lgs. n. 533 del 1993.

⁵⁶ Intervenendo all'articolo 20, comma 1, lettera *c)*, su una disposizione che necessiterebbe in realtà di essere globalmente riformata e che contiene un anacronistico rinvio ai modelli di scheda elettorale di cui alle tabelle F e G allegate alla legge 13 marzo 1980, n. 70.

Per quanto concerne invece la delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo volto all'individuazione di nuovi collegi uninominali e plurinominali in caso di variazione del numero dei parlamentari, prevista dall'articolo 3 della legge n. 51 del 2019, l'azione del legislatore può invece essere suddivisa dal punto di vista concettuale in tre gruppi di interventi: fissazione di condizioni e termini per l'esercizio della delega; indicazione di principi e criteri direttivi da seguire nell'esercizio della delega; introduzione di altre previsioni, attinenti in particolare alle modalità e alla procedura di esercizio della delega, nonché alla possibile successiva revisione dei collegi elettorali.

Nella prima di queste categorie, rientra innanzitutto la previsione in base alla quale la citata delega viene condizionata alla promulgazione di una legge che modifichi il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, avvenuta il 26 giugno 2019. A questa condizione si affianca poi il termine per l'esercizio – ipotetico – della delega, fissato dal legislatore in sessanta giorni dalla data di entrata in vigore di una eventuale legge di revisione costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari.

Con riguardo ai principi e criteri direttivi stabiliti per l'esercizio delle delega, deve in primo luogo rilevarsi il naturale superamento dell'indicazione di un numero specifico di collegi uninominali da determinare da parte del Governo, sostituito con un generico rimando alla costituzione di un numero di collegi uninominali pari a quello risultante dall'applicazione del contestualmente riformato articolo 1, comma 2, rispettivamente, del d.P.R. n. 361 del 1957 con riguardo all'elezione della Camera e del d.lgs. n. 533 del 1993 per quanto concerne l'elezione del Senato. Deriva dunque da questo il mancato rinvio alla lettera *a*) dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 della legge n. 165 del 2017, cui invece il legislatore rimanda per tutto il resto che concerne l'esercizio della delega in questione, a partire dalle regole relative alla determinazione del contingente di collegi plurinominali, il cui numero preciso non era predeterminato in modo specifico neppure nella precedente delega del 2017.

In riferimento, infine, all'ultimo gruppo di previsioni contemplate dall'articolo 3 della legge n. 51 del 2019, sempre secondo lo schema basato sulla riproposizione, per quanto compatibile, del disposto dell'articolo 3 della legge n. 165 del 2017, si stabilisce in primo luogo l'applicazione del comma 3 di quest'ultimo, che riguarda l'avvalimento da parte dell'Esecutivo di una commissione (composta dal Presidente dell'Istat e da – non meglio definiti – dieci esperti in materie attinenti ai compiti che la commissione è chiamata a svolgere), nonché dei commi 4 e 5 dello stesso, in tema di sottoposizione dello schema di decreto di definizione dei collegi alle Commissioni parlamentari competenti per materia (ossia le Commissioni Affari costituzionali) di

Camera e Senato ai fini dell'espressione entro un termine molto breve di un parere sostanzialmente non vincolante⁵⁷, la cui mancanza non pregiudica l'emanazione del decreto legislativo in parola. Inoltre, si specifica esplicitamente il perdurante operare delle regole già fissate a suo tempo dal sesto comma dell'articolo 3 della legge n. 165 del 2017 in tema di aggiornamento con cadenza triennale della composizione della commissione di esperti di cui si deve avvalere il Governo nella definizione dei collegi e di indicazioni che questa è tenuta a fornire in relazione alle risultanze del censimento generale della popolazione per l'eventuale revisione dei collegi da formalizzarsi nella presentazione alle Camere di un disegno di legge governativo⁵⁸.

8. I rilievi alle novelle apportare ai Testi unici per l'elezione delle Camere.

Cercando ora di svolgere qualche breve osservazione circa la portata dei descritti interventi contemplati dalla legge n. 51 del 2019 quanto – in particolare – alla loro adeguatezza rispetto al dichiarato intento del legislatore (v. *supra*, § 5), risulta utile considerare innanzitutto le novelle apportate direttamente ai Testi unici per l'elezione delle Camere.

La prima considerazione che si può svolgere è quella che, in effetti, con riguardo al numero dei seggi da distribuire in ragione maggioritaria (corrispondentemente al quantitativo di collegi uninominali previsti) e in ragione proporzionale (cui si connette, seppur più indirettamente, ossia in relazione alla concomitante applicazione di altre regole, l'individuazione di un certo numero di collegi plurinominali aventi determinate caratteristiche), rispetto alla disciplina previgente, i conti tornano. Applicando le proporzioni introdotte al secondo comma dell'articolo 1 di entrambi i Testi unici per l'elezione delle Camere⁵⁹, infatti, risulta la complessiva necessaria individuazione di 232 collegi uninominali per la selezione dei membri della Camera e di 116 collegi uninominali per la selezione dei membri del Senato⁶⁰. Lo stesso discorso vale con riguardo alle circoscrizioni per le quali – già la legislazione previgente – stabiliva delle previsioni peculiari. È così che resta ferma (oltre che l'assegnazione in un collegio uninominale del solo seggio – attualmente⁶¹ –

⁵⁷ In quanto il Governo, per discostarsi dal parere parlamentare, deve solo inviare alle Camere, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, una relazione contenente una "adeguata motivazione".

⁵⁸ Non si effettua invece giustamente alcun rinvio al settimo comma dell'articolo 3 della legge n. 165 del 2017 (relativo alla definizione delle modalità per consentire in via sperimentale la raccolta digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste), in realtà inconfidente già in origine rispetto alla concessione della delega per la determinazione dei collegi elettorali.

⁵⁹ Combinata, con riguardo all'elezione della Camera, a quanto previsto dall'articolo 2, cui lo stesso secondo comma dell'articolo 1 del d.P.R. n. 361 del 1957 rimanda.

⁶⁰ Proprio in relazione a questo l'intervento del legislatore è stato definito «ingegnoso ed efficace» da S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, cit., p. 4.

⁶¹ V. *supra*, § 2.1.

in palio per l'elezione di entrambe le Assemblee parlamentari in Valle d'Aosta) l'assegnazione in collegi uninominali, con riguardo all'elezione della Camera, di due seggi su tre fra quelli in palio in Molise e di sei seggi su undici fra quelli in palio in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e, con riguardo all'elezione del Senato, di un seggio su due fra quelli in palio in Molise e di sei seggi su sette fra quelli in palio in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Andando un po' più a fondo nell'analisi delle modifiche appena chiamate in causa, può però svolgersi qualche riflessione ulteriore.

Innanzitutto si potrebbe notare come il “rapporto frazionario di base” fra totale dei seggi in palio e numero di collegi uninominali da individuare cui il legislatore del 2019 è dovuto ricorrere per garantire la “neutralità” dell'intervento normativo rispetto alla legislazione previgente con riguardo ad entrambi i Testi unici, correttamente identificato in “tre ottavi”, testimoni una volta di più la “originalità” delle scelte compiute dal legislatore elettorale del 2017, laddove questi ha deciso – forse nemmeno troppo consapevolmente – di individuare secondo queste proporzioni la quota di seggi da distribuire in ragione maggioritaria rispetto a quelli in palio secondo la logica proporzionale.

Al di là però di questa considerazione, che in effetti in qualche modo esula dalla prospettiva di indagine qui assunta, balza subito all'occhio come nella modifica dei due Testi unici si sia ricorso ad una diversa formula con riguardo all'arrotondamento da compiere una volta compiuta l'operazione consistente nell'individuazione dei tre ottavi del totale dei seggi da assegnare. Infatti, con riguardo all'elezione della Camera si prevede di arrotondare il risultato frazionario “all'unità inferiore”, mentre per l'elezione del Senato quest'ultimo va arrotondato “all'unità più prossima”. La decisione di ricorrere a queste due diverse formule non sembra però particolarmente felice dal punto di vista della ragionevolezza del ricorso a due criteri – per quanto aventi un impatto minimale – differenti nei due Testi unici, specie se si considera il motivo per cui pare potersi concludere che tale scelta sia stata effettuata, non legato alla necessità di preservare i numeri di collegi già previsti secondo le regole previgenti. In un primo momento, si potrebbe in effetti essere erroneamente portati a pensare che questa scelta sia connessa al tenore dell'infelice formulazione – non “toccata” dalla legge n. 51 del 2019 – contenuta nel secondo comma dell'articolo 1 del d.P.R. n. 361 del 1957 con la quale si rimarca che le regole ivi previste sono da intendersi «fermo restando quanto disposto dall'articolo 2», il quale a sua volta demanda la regolamentazione dell'elezione nell'unico collegio della circoscrizione della Valle d'Aosta a quanto statuito nel Titolo VI del medesimo Testo unico. Stante l'ambiguità dell'enunciato incriminato, già con la versione previgente del secondo comma dell'articolo 1 del d.P.R. n. 361

del 1957 ci si era posti il problema se nel novero dei 231 collegi uninominali la cui costituzione era ivi indicata dovessi intendersi rientrare o meno il collegio valdostano. Secondo l'interpretazione prevalente, applicata anche nella determinazione dei collegi tutt'ora vigenti individuati nel d.lgs. n. 189 del 2017, il collegio uninominale della Valle d'Aosta non doveva essere considerato, anche perché – in effetti – all'articolo 83, comma 1, lettera *f*) si stabiliva, ai fini della determinazione del numero di seggi da distribuire in ragione proporzionale, di detrarre da un totale di 617 seggi, i 231 seggi assegnati nei collegi uninominali, evidenziando così il mancato computo nel compimento di questa operazione del seggio valdostano; è per questo che sull'intero territorio nazionale sono stati individuati in totale 232 collegi uninominali. Partendo da questo presupposto, pare che anche nel dover compiere l'operazione indicata dal secondo comma dell'articolo 1 del Testo unico così per come novellato dalla legge n. 51 del 2019 sia necessario procedere a individuare i tre ottavi del numero 617, ossia del totale dei seggi da assegnare sul territorio nazionale ad esclusione del seggio valdostano, cioè 231,375, ed arrotondare tale risultato all'unità inferiore, ossia a 231. Ma se così è, questo non spiega allora perché il legislatore non abbia anche per questo caso deciso di utilizzare la stessa formula di arrotondamento introdotta al secondo comma dell'articolo del Testo unico per l'elezione del Senato, laddove, secondo il testo riformato, si deve inequivocabilmente partire dal numero totale dei seggi da assegnare ad esclusione solo di quelli assegnati nella circoscrizione estero (dunque compreso il seggio valdostano, nonché quelli attribuiti in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)⁶², ossia 309 e, una volta determinati i tre ottavi di tale valore, cioè 115,875, arrotondare tale risultato all'unità più prossima, ossia 116. In effetti, avendo deciso con riguardo al Testo unico per l'elezione del Senato di non riferirsi all'arrotondamento all'unità superiore (che avrebbe ovviamente portato al medesimo esito), bensì all'unità più prossima, ben si sarebbe potuto più linearmente utilizzare anche con riguardo al Testo unico per l'elezione della Camera la medesima formulazione, che avrebbe comunque condotto all'arrotondamento di 231,375 a 231. Tuttavia, il legislatore potrebbe aver pensato di dover questa volta considerare come punto di partenza per lo svolgimento del calcolo frazionario il numero totale dei seggi da assegnare sul territorio nazionale (dunque Valle d'Aosta compresa), ossia 618, magari in virtù delle complessive delle modifiche apportate a quel comma, che in effetti così per come riformato prevede ora (a differenza di prima) che l'operazione sia effettuata sul «totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A» allegata al Testo unico, che in effetti ricomprende anche la circoscrizione della Valle

⁶² Mentre, come già segnalato, la disciplina previgente attribuiva in modo fisso un collegio uninominale alla Valle d'Aosta e sei al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, prevedendo la suddivisione del restante territorio nazionale in 109 collegi uninominali (uno dei quali costituito in Molise).

d'Aosta; se così si procedesse, infatti, il risultato del calcolo dei tre ottavi sarebbe 231,75 e, dunque, l'arrotondamento all'unità più prossima comporterebbe un'alterazione del numero di collegi uninominali attualmente previsto se si pensasse di dover sommare comunque a questo risultato il seggio valdostano. Si potrebbe dunque – in astratto – essere indotti a pensare che proprio questa circostanza abbia indotto il legislatore a introdurre il criterio dell'arrotondamento all'unità inferiore. Questa ricostruzione non pare però reggere; non solo perché risulterebbe del tutto irragionevole computare il seggio valdostano nel totale del numero su cui effettuare il calcolo dei tre ottavi per poi ritenere di dover comunque sommare un seggio all'esito dell'arrotondamento di tale risultato, ma molto più banalmente perché lo stesso legislatore ha dichiarato esplicitamente nella relazione introduttiva del provvedimento, allorché questo è stato presentato, che il calcolo dei tre ottavi doveva intendersi riferito al numero 617. In effetti, proprio la relazione introduttiva sembra invece fornire un altro indizio rispetto alla giustificazione della scelta compiuta dal legislatore su si sta ragionando. In essa si sottolinea infatti come con l'applicazione delle regole introdotte non solo si rispetterebbero le quote di seggi da attribuire in ragione maggioritaria e in ragione proporzionale secondo le regole vigenti, ma anche che in caso di approvazione di un testo di revisione costituzionale che riducesse del 36,5% il numero dei membri di entrambe le Camere, proprio come quello attualmente in discussione che riduce i deputati a quattrocento e i senatori – elettivi – a duecento, «le novelle proposte garanti[rebbero] il mantenimento della medesima riduzione del 36,5%, applicata al numero dei parlamentari, anche ai riferimenti numerici rilevanti contenuti nella normativa elettorale»⁶³. Se dunque si considera l'importanza che rivestiva per il legislatore il rispetto di una riduzione del 36,5% dei riferimenti numerici previsti dalla legislazione elettorale in caso di una corrispondente riduzione del numero di parlamentari, testimoniata anche dalle tabelle esplicative di accompagnamento al provvedimento presentate⁶⁴, si capisce allora perché questi si sia sentito costretto a tal fine a ricorrere a due formule di arrotondamento diverse per i due Testi unici. Mentre infatti l'arrotondamento all'unità più prossima con riguardo all'elezione del Senato soddisfaceva entrambe le

⁶³ XVIII Legislatura, A.S. n. 881, p. 3.

⁶⁴ All'A.S. n. 881 sono state meritoriamente allegate delle tabelle esplicative atte a evidenziare il rispetto della riduzione del 36,5% descritta (oltre ad un testo a fronte con le novelle proposte); a tale riguardo va però segnalato un errore nella Tabella B (XVIII Legislatura, A.S. n. 881, p. 6), relativa al Senato, che riporta la costituzione di un totale di 79 collegi uninominali in caso di approvazione della proposta di riduzione del numero dei membri delle Camere attualmente in discussione, mentre in realtà questi sarebbero 74 (già compresi dunque, a differenza di quanto indicato, i collegi uninominali del Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Valle d'Aosta); riferimenti numerici corretti sul punto sono invece indicati nei Dossier dei Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul provvedimento, per cui v. ad es. CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, 25 giugno 2019, consultabile in www.camera.it, p. 16.

esigenze del legislatore, ossia l'individuazione complessiva di 116 collegi uninominali a Costituzione vigente e di 74 (corrispondente alla riduzione del 36,5% di questi ultimi)⁶⁵ in caso di riduzione del numero dei parlamentari, lo stesso non poteva dirsi con riguardo all'elezione della Camera, per la quale era sì indifferente prevedere un arrotondamento all'unità più prossima o all'unità inferiore a Costituzione vigente (in quanto come detto in entrambi casi si sarebbero individuati complessivamente 232 collegi uninominali), ma non lo era in caso di riduzione del numero dei parlamentari secondo quanto stabilito dal testo di revisione costituzionale in discussione, poiché in quel caso l'individuazione dei tre ottavi del numero dei seggi da assegnare sul territorio nazionale ad esclusione della Valle d'Aosta avrebbe portato al risultato di 146,625⁶⁶, che, se arrotondato all'unità più prossima, cioè 147, cui aggiungere il seggio valdostano, non avrebbe consentito di rispettare l'intento di addivenire anche in quel caso al rispetto di una precisa riduzione del 36,5% dei collegi uninominali, per la quale si dovevano infatti istituire 147 seggi complessivamente, compreso il seggio valdostano (il che richiedeva – appunto – di arrotondare il numero 146,625 all'unità inferiore). Questo pare dunque il motivo che ha indotto il legislatore a ricorrere a due arrotondamenti diversi per i due Testi unici.

Rispetto a questa scelta, pare potersi dire che però il legislatore sembra essersi fatto prendere un po' troppo la mano, nel senso che nel nome della "neutralità" dell'intervento normativo (necessaria anche ai fini del buon esito del suo esame parlamentare) è arrivato a inserire nei Testi unici delle Camere due previsioni diverse senza che ve ne fosse in fondo necessità e, dunque, almeno in qualche misura irragionevolmente; con questo non si vuol certo dire che il legislatore fosse obbligato a prevedere regole identiche nei due Testi unici⁶⁷, ma solo che questi avendo deciso in fondo di assumere la prospettiva secondo la quale si rendeva necessario rendere il contenuto di questi ultimi indipendente dal numero di parlamentari previsto ha in realtà poi finito per inserire una previsione che nella sostanza guarda a quantitativi del contingente di parlamentari specifici. Certo la presentazione di questo provvedimento ha preso – opportunamente – le mosse dalla valutazione delle problematiche che sarebbero potute sorgere in relazione alla approvazione di uno specifico testo di riduzione del numero dei parlamentari all'esame delle Camere, dunque ovviamente un legame "storico" tra i due

⁶⁵ In quanto l'individuazione dei tre ottavi del numero dei seggi da assegnare sul territorio nazionale avrebbe portato al risultato di 73,5 v. CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 15 s.

⁶⁶ V. CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 7 s.

⁶⁷ V. *supra*, § 4, nota 37.

provvedimenti esiste, ma, una volta deciso di intervenire al fine di rendere i meccanismi elettorali operativi a prescindere dal numero di parlamentari ed evitare la possibile paralisi del sistema, il preciso rispetto di una riduzione proporzionale dei riferimenti previsti corrispondente a quella della diminuzione del numero dei membri delle Camere contemplata da uno specifico provvedimento (del quale non si poteva ovviamente peraltro conoscere il destino) non assumeva in realtà un particolare significato, a maggior ragione se si considera non solo che già la precisa proporzione attualmente prevista fra seggi da assegnare in ragione maggioritaria e proporzionale appare tutto sommato casuale e in fondo non legata a una specifica esigenza (v. *supra*), ma anche che una diversa variazione del numero dei parlamentari potrebbe richiedere regole di arrotondamento ancora diverse ai fini del preciso mantenimento della medesima variazione percentuale sia con riguardo al numero dei parlamentari che dei riferimenti elettorali. Insomma, nella prospettiva anche di miglioria tecnica della legislazione elettorale assunta dal provvedimento in esame (v. *supra*, § 2.1), sarebbe stato probabilmente preferibile prevedere in modo maggiormente lineare uno stesso criterio di arrotondamento nei due Testi unici piuttosto che un'artificiosa differenziazione per far tornare esattamente i conti in base ad una – peraltro – solo eventuale applicazione di una regola autoimposta riferita ad un caso contingente.

Sempre con riguardo all'individuazione dei collegi uninominali per l'elezione della Camera, si nota come il legislatore abbia guardato alle conseguenze di un'eventuale approvazione del testo di riduzione del numero dei parlamentari anche rispetto all'inserimento di una previsione che, ad ordinamento vigente, non trova applicazione. Si tratta di quanto statuito relativamente alle circoscrizioni che assegnano due deputati, ad oggi assenti, per le quali si prevede la costituzione di un collegio uninominale. Questa misura è stata evidentemente prevista – in particolare – in riferimento all'abbassamento a due dei seggi assegnati in Molise che si produrrebbe all'esito della riduzione del numero dei membri di Montecitorio secondo il testo di revisione costituzionale in discussione, anche se in effetti un domani potrebbe paradossalmente risultare utilizzabile con riguardo alla possibile distribuzione di un secondo seggio in Valle d'Aosta qualora la riduzione del numero dei deputati non andasse a buon fine e “scattasse” un secondo seggio in questa regione (che comporterebbe invece le già citate problematiche in termine di legittimità costituzionale delle altre previsioni del d.P.R. n. 361 del 1957 non toccate dal riformatore che prevedono l'assegnazione “automatica” di un solo seggio in Valle d'Aosta). Ciò che è interessante notare quanto a questa modifica è l'inserimento da parte del legislatore di quello che è in realtà un criterio del tutto nuovo con riguardo all'elezione della Camera, che è stato infatti mutuato (cercando

di recuperare così la “neutralità” dell’intervento) dalla legislazione previgente per l’elezione del Senato rispetto alla costituzione di un collegio uninominale in Molise (cui spettano – appunto – due senatori), anche se va osservato che questa previsione sarebbe destinata a “operare” concretamente in modo diverso nel sistema d’elezione della Camera in virtù del calcolo a livello nazionale dei seggi da distribuire in ragione proporzionale. Con questa previsione, oltre che con la regola inserita con riguardo all’elezione del Senato relativa alla costituzione di un collegio uninominale per ogni circoscrizione (anche quando si devono assegnare – solo – due seggi senatoriali come avviene oggi in Molise), si è così potenzialmente allargato l’ambito di operatività di una infelice regola già introdotta nel 2017 con la legge n. 165 prevedendo una irragionevole ripartizione dei seggi da assegnare in collegi uninominali e plurinominali proprio in Molise⁶⁸, atta a produrre delle conseguenze – “solo” – curiose, applicata con riguardo all’elezione del Senato⁶⁹, ma aberranti, applicata con riguardo all’elezione della Camera⁷⁰; tuttavia, l’inserimento di questa previsione non solleva in fondo particolari problemi dal punto di vista formale quanto alla valutazione della “linearità” dell’intervento compiuto dal legislatore nella prospettiva assunta.

Qualche maggiore criticità emerge invece dal diverso trattamento riservato dalle novelle alla circoscrizione Valle d’Aosta nei due Testi unici. Al di là infatti delle osservazioni relative direttamente all’inopportunità di mantenere fissa la struttura della legislazione per l’elezione della Camera (ancorata a più riferimenti specifici contenuti nel d.P.R. n. 361 del 1957) che prevede l’assegnazione di un solo seggio in Valle d’Aosta (che pure avrebbe potuto essere corretta senza rischiare di inficiare la “neutralità” e “minimalità” dell’intervento normativo), mentre in prospettiva questa regione potrebbe – almeno in astratto – eleggere due deputati, si nota come una diversa scelta sia stata invece effettuata con riguardo al Testo unico per l’elezione del Senato, dove invece l’assegnazione di un solo seggio è stabilita direttamente dalla Costituzione, nel quale il legislatore ha deciso di eliminare tutti i riferimenti espliciti alla Valle d’Aosta, sostituendoli con una generica indicazione alle regioni che eleggono un solo senatore. Questa scelta non è stata dettata dalla diversità, nella loro struttura previgente, dei due Testi unici, ma dalla circostanza che la proposta di

⁶⁸ Cui si affianca quella, pure assai problematica e a sua volta prima riferita esplicitamente al Molise ed ora generalizzata dalla legge n. 51 del 2019, per cui per l’elezione della Camera nelle circoscrizioni che assegnano tre seggi si costituiscono due collegi uninominali e un collegio – formalmente – plurinomiale.

relativa all’elezione della Camera, risultando assai problematica anche la previsione, prima riferita esplicitamente al Molise ed ora a sua volta generalizzata dalla legge n. 51 del 2019, per cui nelle circoscrizioni che assegnano tre seggi si costituiscono due collegi uninominali e un collegio – formalmente – plurinomiale.

⁶⁹ In virtù dell’effettuazione della prima – e, con riguardo alle regioni per cui si applicherebbe questa regola, unica – distribuzione dei seggi a livello regionale.

⁷⁰ In virtù dell’effettuazione della prima distribuzione dei seggi a livello nazionale.

riduzione del numero dei parlamentari in discussione prevedeva originariamente⁷¹ l'assegnazione di un solo senatore, oltre che alla Valle d'Aosta, anche al Molise⁷², il che rendeva in prospettiva necessario estendere quanto previsto con riferimento alla regione alpina – secondo la logica dell'intervento normativo – a tutte quelle che versassero nella sua stessa condizione quanto a numero di seggi da assegnare. Nel corso dell'esame parlamentare è stata tuttavia ripristinata la previsione dell'assegnazione di due senatori al Molise anche in caso di riduzione del numero dei parlamentari⁷³, dunque la modifica in discussione ha perso la sua ragion d'essere contingente, in quanto anche all'esito dell'approvazione del testo di revisione costituzionale la Valle d'Aosta resterebbe l'unica regione ad eleggere un solo senatore; nel testo della legge n. 51 del 2019 è però rimasta ferma l'eliminazione di – praticamente⁷⁴ – tutti i riferimenti a questa regione contemplati precedentemente dal d.lgs. n. 533 del 1993. Questo fatto non comporta comunque di per sé particolari conseguenze negative e può anzi essere letto favorevolmente nel segno di quel tentativo di rendere i riferimenti contenuti nella legislazione elettorale maggiormente astratti e comunque operativi a prescindere dal numero di parlamentari da eleggere (anche se, nell'ottica di questo perfezionamento tecnico, nel novellato Titolo VII del d.P.R. n. 361 del 1957 sarebbe forse stato maggiormente appropriato inserire un riferimento alle “regioni in cui sono costituiti solo collegi uninominali” piuttosto che alle “regioni che eleggono un solo senatore”). Viceversa, la permanenza di queste modifiche rende maggior evidente come sarebbe stato opportuno che il legislatore procedesse a compiere una simile operazione anche con riguardo al Testo unico per l'elezione della Camera, eliminando i riferimenti espliciti alla Valle d'Aosta, il che gli avrebbe consentito non solo di migliorare tecnicamente il testo del d.P.R. n. 361 del 1957, meglio realizzando quella operazione di astrazione delle regole elettorali per renderle operative a prescindere dal numero di seggi da assegnare rimanendo nel solco di quelli che erano i suoi intenti dichiarati, ma anche di correggere la già più volte richiamata stortura della legislazione vigente per l'elezione della Camera, che presuppone, erroneamente, l'assegnazione sistematica di un solo seggio di Montecitorio alla Valle d'Aosta.

Qualche approfondimento meritano anche le modifiche introdotte precipuamente con riguardo al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. In effetti la peculiarità delle regole elettorali relative a questa regione già previste nella legislazione

⁷¹ V. *XVIII Legislatura*, A.S. nn. 214, 515 e 805-A, p. 6.

⁷² Rispetto al quale è utile ricordare che il legislatore ha provveduto ad eliminare i riferimenti espliciti in entrambi i Testi unici per l'elezione delle Camere.

⁷³ È stata cioè stralciata, con l'approvazione dell'emendamento 2.100 del Relatore nel primo passaggio del provvedimento nell'Aula del Senato, la novella in virtù della quale si cambiava l'assetto attuale con riguardo a questa regione, v. *XVIII Legislatura*, A.S. n. 214-515-805-B, p. 2.

⁷⁴ V. *supra*, § 6.

previgente ha in qualche misura “costretto” il legislatore non solo a non eliminare i riferimenti espliciti a questa circoscrizione contemplati da entrambi i Testi unici per l’elezione delle Camere, ma anche a fare dei “salti mortali” per cercare nel contempo di preservare la “neutralità” e la “minimalità” dell’intervento normativo e preservare la ritenuta immodificabilità di alcune regole vigenti in materia elettorale in virtù in particolare della necessaria tutela della minoranza di lingua tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen* e del rispetto di – quanto è ritenuto doversi evincere da – accordi di livello internazionale. L’impresa era piuttosto ardua e questa difficoltà nasceva in realtà da una confusione di fondo – che si trascina ormai da tempo – circa il significato da dare alla necessaria tutela delle minoranze linguistiche – anche – nella legislazione elettorale a norma – in particolare – dell’articolo 6 della Costituzione e dei vincoli derivanti dagli accordi internazionali stipulati rilevanti in materia dall’Italia che si concretano in particolare nella “misura 111” del c.d. Pacchetto per l’Alto Adige/*Südtirol-Paket*⁷⁵. Senza volere entrare nel merito di queste questioni, per quello che qui interessa risulta sufficiente evidenziare come il legislatore abbia deciso sostanzialmente di mantenere più possibile lo *status quo*, non solo cioè nel caso di mantenimento dell’attuale numero di parlamentari, allontanandosi il meno possibile dallo stesso anche laddove si trattava di dover necessariamente intervenire per disciplinare come disegnare i collegi elettorali in quella regione in caso di variazione del numero di rappresentanti delle Assemblee parlamentari da eleggervi. È in fondo lo stesso atteggiamento che sta inducendo il riformatore costituzionale a prevedere l’elezione di due senatori per ciascuna Provincia Autonoma anche in caso di riduzione del numero dei parlamentari, che renderebbe per questa regione il “taglio” in proporzione assai meno traumatico rispetto a quello subito dalle altre regioni. Per fare questo, dalle regole previgenti si è cercato di dedurre altre espressive del maggior favore possibile per le popolazioni interessate, ed in particolare per la minoranza di lingua tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen*. È così che l’intervento del legislatore per quanto riguarda la definizione dei collegi elettorali in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, per soddisfare il più possibile le diverse esigenze di cui si è detto⁷⁶, è rimasto solo apparentemente del tutto ancorato al criterio della “neutralità” delle misure introdotte, esplicitando con le modifiche apportate di fatto delle regole – almeno in qualche misura – nuove, ottenute sì dalla “generalizzazione” di quanto

⁷⁵ La quale testualmente così recita: «Modifica delle circoscrizioni elettorali per le elezioni del Senato, allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958, n. 64)».

⁷⁶ Cui si collegava la necessità di non “scontentare” troppo i rappresentanti della minoranza linguistica tedesca già eletti in Parlamento (e specialmente al Senato) in cambio del loro sostegno al provvedimento, poi in effetti puntualmente arrivato.

previsto in precedenza, ma compiendo anche delle scelte in questo senso non necessariamente obbligate. In questo caso, infatti, anziché ricorrere all'individuazione del rapporto frazionario attualmente esistente fra seggi da assegnare in ragione maggioritaria e in ragione proporzionale in quel territorio, si è ricorso all'individuazione di regole più artificiose, come testimoniato dal tenore assai articolato delle disposizioni che le esprimono, a partire da quella per cui si è ritenuto in ogni caso necessario stabilire che il numero dei collegi uninominali da individuare nella regione dovesse essere pari, in modo da poter sempre distribuire equamente gli stessi fra le due Province Autonome (che vantano grosso modo lo stesso numero di abitanti) e non dover mai disegnare collegi uninominali inter-provinciali. Fissata questa regola, può forse considerarsi in qualche modo “meccanico” il conseguente passaggio dal previgente disposto del d.P.R. n. 361 del 1957 per cui in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* venivano assegnati in collegi uninominali sei degli undici seggi attualmente in palio nella regione a quello attuale per cui quest'ultima è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi ivi assegnati, con arrotondamento all'unità superiore. Maggiormente “forzata” appare invece la previsione introdotta sul punto che qui rileva al quarto comma dell'articolo 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, con la quale si mira a far sì che in ogni caso il numero di collegi uninominali da definire nella regione sia il più elevato possibile compatibilmente con la citata volontà di individuarne un numero pari; è così che, oltre a non aver “toccato” la previsione in base alla quale in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono costituiti sei collegi uninominali determinati ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422, ritenuta non modificabile in quanto introdotta in attuazione della già citata “misura 111”, si è introdotta la regola (da intendersi verosimilmente in grado di derogare nella sua fase applicativa alla prima nel momento in cui l'individuazione di sei collegi uninominali dovesse risultare incompatibile con il numero di senatori da eleggere nella regione) per cui comunque deve ivi essere individuato un numero di collegi uninominali corrispondente nel numero pari più alto nel limite – ovviamente – dei seggi assegnati alla regione⁷⁷ (facendo sì che in questa regione si possa costituire al massimo un collegio plurinominale e solo in caso di distribuzione di un numero dispari di seggi, perpetuando in tale ipotesi la assai originale regola ereditata dalla disciplina previgente per cui, così come avviene in Molise, si deve costituire un collegio – formalmente – plurinominale in cui è però in palio un solo seggio).

⁷⁷ Da tutto questo deriva una nuova formulazione piuttosto “complessa” e non del tutto “lineare” del nuovo comma 4 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, che, per come novellato dalla legge n. 51 del 2019, così recita: «La regione Trentino-Alto Adige è costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422, ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione. La restante quota di seggi spettanti alla regione è attribuita con metodo del recupero proporzionale».

Ovviamente – come detto – a tutto questo si connette la logica conseguenza del permanere di specifici riferimenti alla circoscrizione del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in entrambi i Testi unici per l’elezione delle Camere anche all’esito delle novelle apportate (a differenza di quanto avviene con riguardo alla circoscrizione Molise e – parzialmente – alla circoscrizione Valle d’Aosta), con però l’introduzione di una differenza fra questi ultimi consistente nell’aver eliminato, con l’abrogazione della Tabella A.1, la precisa individuazione dei collegi uninominali della regione dal d.P.R. n. 361 del 1957, ed averla invece fatta salva (mantenendo il rinvio previgente alla legge n. 422 del 1991 seppur solo fino a che esso risulta compatibile con il numero di senatori da eleggere), per le ragioni anzidette, nel d.lgs. n. 533 del 1993. Su questo aspetto è sufficiente aggiungere che l’eliminazione dell’individuazione dei collegi uninominali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per l’elezione della Camera non comporta nella sostanza alcuna conseguenza, dal momento che gli stessi erano già parallelamente contemplati (in quella che era comunque una poco opportuna sovrapposizione di fonti) anche dal d.lgs. n. 189 del 2017, tutt’ora in vigore.

8.1. L’unico intervento sulla disciplina elettorale ad impatto (potenzialmente) non “nullo” a numero di parlamentari invariato.

Tutte le osservazioni che si sono fin qui svolte, partivano dalla constatazione di fondo che le modifiche introdotte dal legislatore hanno, a Costituzione vigente, un impatto “nullo” quanto al concreto funzionamento dei meccanismi elettorali così per come questi erano regolati dalla disciplina previgente. Tra le diverse misure contemplate dalla legge n. 51 del 2019, ve ne è però una per quale, almeno sul piano teorico, questa affermazione non vale. Si tratta dell’insieme di quegli interventi volti a sostituire la regola (rilevante a diversi fini)⁷⁸ della necessaria vincita in almeno due collegi uninominali di una circoscrizione da parte di candidati collegati a una lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, con quella della necessaria vincita in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione, con arrotondamento all’unità superiore.

Va subito detto che, come è evidente, l’intervento compiuto dal legislatore con queste modifiche non era, a differenza di altri, finalizzato a garantire l’operatività del sistema in caso di variazione del numero dei parlamentari. La sua realizzazione è stata piuttosto indotta da motivi simili a quelli per cui si è deciso di prevedere degli interventi di maggior favore rispetto alla determinazione dei collegi uninominali in

⁷⁸ V. *supra*, § 6.

Trentino-Alto Adige/*Südtirol* – in particolare – per la minoranza di lingua tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen*, la quale non a caso, ad oggi, è l'unica dal punto di vista sostanziale a poter ambire ad esprimere candidati e liste in grado di “sfruttare” questa previsione. Si trattava però in questo caso di una modifica “dovuta” sul piano teorico, nel senso che in effetti una riduzione del numero dei collegi uninominali di una circoscrizione in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari, con il conseguente loro allargamento, renderebbe in astratto più difficile per queste liste esprimere candidati in grado di vincere due collegi. Dunque, anche se in effetti nella legislazione previgente si faceva riferimento a un criterio fisso in realtà formalmente indipendente dal numero di seggi in palio nella circoscrizione regionale interessata, l'essere intervenuti anche con riguardo a queste previsioni può essere ritenuto opportuno, in applicazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche.

Quello che si vuole qui rilevare è come però la sostituzione di questo criterio abbia introdotto una regola in grado di produrre una variazione – per quanto minimale e del tutto ipotetica – al funzionamento dei meccanismi elettorali previgenti anche senza modifica del numero dei parlamentari. Questo non vale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (e la minoranza linguistica tedesca insediata in particolare nella Provincia Autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen* per la quale questo sbarramento alternativo è stato in effetti – per ragioni legate alla sua consistenza – sin dall'origine pensato), in quanto, essendo in questa circoscrizione costituiti per l'elezione di entrambe le Camere sei collegi uninominali, il numero di quelli da vincere da parte di candidati collegati a una lista espressiva di minoranze linguistiche riconosciute rimarrebbe individuato in due. Viceversa, senza approfondire qui il tema con riguardo alle altre regioni a statuto speciale (dove pure sono insediate minoranze linguistiche riconosciute⁷⁹ – spesso – numericamente più esigue e con minori forme di tutela), in Friuli-Venezia Giulia, dove è insediata in particolare la minoranza di lingua slovena (tutelata su più fronti sulla base, oltre che dell'articolo 6 della Costituzione, del disposto dell'articolo 3 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo statuto speciale della regione)⁸⁰, questa nuova regola modifica già a contingente di parlamentari inalterato il numero di collegi uninominali da vincere da parti di candidati collegati ad una lista espressiva di tale minoranza con riguardo all'elezione del Senato. Se infatti anche per questa regione resta fissato in due il numero di collegi da vincere con riguardo all'elezione

⁷⁹ Ad opera dell'articolo 2 della legge 15 Dicembre 1999, n. 482, recante “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”.

⁸⁰ Sulla base del quale sono state adottate numerose previsioni attuative, a partire dall'approvazione della legge 23 febbraio 2001, n. 38, recante “Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia”.

della Camera (essendo per essa ivi costituiti cinque collegi uninominali), quest'ultimo scende a uno con riguardo all'elezione del Senato (per il quale si prevede la costituzione di – solo – due collegi uninominali).

Va comunque osservato che, anche in questo caso, non si tratta di una conseguenza particolarmente problematica, sia se si considera sul piano astratto che in ogni caso tale abbassamento andrebbe in fondo a favore della minoranza slovena, sia se si tiene conto sul piano concreto che tale regola è, per diverse ragioni⁸¹, destinata a rimanere non operativa in questa regione.

9. I limiti della delega per la definizione dei collegi.

Venendo infine a quanto previsto nella delega per la definizione dei collegi elettorali in caso di approvazione di una riforma costituzionale di variazione del numero dei parlamentari, ci si vuole qui davvero limitare ad alcune brevi notazioni.

In primo luogo va detto che non pare particolarmente problematico il ricorso ad una delega condizionata, ammessa piuttosto pacificamente dalla giurisprudenza costituzionale persino laddove si tratti di far dipendere la “attivazione” della delega da eventi estranei sia al Parlamento delegante che al Governo delegato⁸², a maggior ragione se si considera che è stato fissato un termine (individuato in ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51 del 2019), certo non molto breve ma comunque sufficientemente “cirscritto”, entro il quale tale condizione deve verificarsi e trascorso il quale la “vitalità” della delega viene meno.

Qualche maggiore approfondimento merita invece il contenuto specifico della condizione al verificarsi della quale scatta la delega legislativa, individuata nella promulgazione di una legge costituzionale che modifichi «il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma della Costituzione». In proposito la prima cosa che si nota è il riferimento alla promulgazione di un'eventuale legge costituzionale di variazione del numero dei parlamentari piuttosto che alla sua entrata in vigore, forse per “risparmiare qualche giorno” in relazione al rispetto del termine ultimo per la “attivazione” della delega⁸³. Per quanto riguarda invece l'oggetto della promulgazione che soddisferebbe il

⁸¹ Basti pensare che storicamente non vengono presentate in Friuli-Venezia Giulia liste rappresentative della minoranza linguistica slovena, mentre, eventualmente, accade che candidati ad essa appartenenti confluiscono in liste “nazionali”, come nel caso della senatrice Tatjana Rojc, eletta tre le fila del Partito democratico nella XVIII Legislatura.

⁸² Si veda in particolare la sentenza della Corte costituzionale n. 408 del 1998, nella quale la Consulta, al punto 6 del *Considerato in diritto*, evidenzia esplicitamente che «una delega [...] “condizionata” al verificarsi di eventi estranei alla volontà sia del Parlamento delegante, sia del Governo delegato, non è di per sé in contrasto con il modello di cui all'art. 76 della Costituzione». Con riguardo specifico al rilascio della delega condizionata qui in esame, cfr. C. SBAILÒ, *Osservazioni alla pdl cost. A.C. 1585 e alla pdl A.C. 161, Memoria presentata a seguito dell'audizione tenutasi il 20 marzo 2019*, cit., p. 2.

⁸³ Anche in relazione ad una possibile dilazione dell'entrata in vigore della riforma costituzionale di variazione del numero dei parlamentari.

verificarsi della condizione prevista, si può osservare come l'utilizzo della congiunzione copulativa "e" in riferimento alla modifica del numero dei membri delle Camere contemplato dai secondi commi, rispettivamente, degli articoli 56 e 57 della Costituzione sembri indicare la necessaria modifica di entrambi i contingenti delle due Assemblee parlamentari ai fini della attivazione della delega per la definizione dei collegi; si tratta evidentemente di un'interpretazione letterale della disposizione in questione che darebbe adito a conseguenze invero assurde in caso di eventuale modifica del numero dei componenti di una sola Camera, anche se va detto che il dato testuale indicato parrebbe comunque in quel caso ritenersi non così agevolmente superabile senza passare per un intervento normativo "correttivo"; sarebbe stato per questo più opportuno ricorrere nel caso di specie all'utilizzo della congiunzione disgiuntiva "o". Peraltro, anche ammettendo la possibile ridefinizione dei collegi elettorali di una Camera in caso di variazione del numero – solo – dei suoi componenti (e non di quelli dell'altra Assemblea parlamentare) in virtù della delega in esame, si porrebbe il tema della possibile o meno nuova determinazione dei collegi elettorali per l'elezione anche dell'altra Camera. Una questione simile a quelle appena prospettate riguarda invece il caso della attivazione o meno della delega in caso di variazione del numero dei parlamentari che non incida sul numero dei membri delle Camere da eleggere sul territorio nazionale. In questo caso il dato testuale sembrerebbe intendere che qualsiasi variazione del numero dei componenti delle Camere indicato ai secondi commi degli articoli 56 e 57 della Costituzione, dunque teoricamente anche quelli da eleggere nella circoscrizione estero, determinerebbe l'operatività della delega; si tratterebbe anche in questo caso di una conseguenza in qualche modo assurda, la quale però, in questo caso, pare potrebbe essere evitata ricorrendo semplicemente alla via interpretativa. Va in ogni caso detto che quelle prospettate da ultimo sono di fatto solo delle questioni teoriche, che risultano di fatto superate dal tenore della proposta di revisione costituzionale all'esame parlamentare (non più modificabile secondo le norme regolamentari in quanto già approvata in prima deliberazione da parte di entrambe le Camere), che prevede la riduzione del numero dei componenti di entrambe le Camere da eleggere – anche, ed anzi, in particolare – sul territorio nazionale.

Quanto invece al termine previsto per l'esercizio della delega, una volta verificatasi l'ipotesi che fa "attivare" la sua operatività, deve rilevarsi che il legislatore ha apportato quella che è in qualche modo una – piccola – miglioria alla delega precedentemente prevista dall'articolo 3 della legge n. 165 del 2017, stabilendo che essa deve essere esercitata entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale di modifica del numero di parlamentari, mentre in precedenza tale termine era fissato in trenta giorni dalla data di entrata in vigore

della legge di riforma del sistema elettorale che racchiudeva al suo interno la delega stessa. Si tratta appunto dal punto di vista sostanziale di un lieve miglioramento di quanto previsto in precedenza perché si “concedono” all’Esecutivo margini temporali un po’ più ampi, anche se comunque in assoluto da ritenere insufficienti, per compiere un’operazione tecnicamente assai complessa e politicamente molto delicata che richiederebbe, per essere svolta con l’attenzione dovuta, molto più tempo. Parallelamente si deve però evidenziare che dal punto di vista formale il legislatore si è in questo caso allontanato dallo spirito di “neutralità” che lo ha mosso – anche – nel definire la disciplina della delega per la definizione dei collegi elettorali ricalcando, per quanto compatibile, quanto a suo tempo previsto dall’articolo 3 della legge n. 165 del 2017⁸⁴.

Chiarito questo, bisogna notare come le tempistiche scandite dal legislatore per l’esercizio della delega, volta a definire in caso di riduzione del numero dei parlamentari i nuovi collegi indispensabili ai fini del funzionamento dei meccanismi elettorali, siano da considerare in relazione a quanto parallelamente previsto all’articolo 4 del testo di riduzione del numero dei membri della Camere attualmente in discussione. In esso si stabilisce infatti che «comunque» le modifiche del numero dei parlamentari di cui agli articoli 56 e 57 della Costituzione «si applicano [...] non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla [...] data di entrata in vigore» della legge di revisione stessa. Questa previsione è stata evidentemente inserita per cercare di evitare che possano comunque crearsi delle “finestre temporali” nelle quali l’ordinamento sia privo di una legge immediatamente applicabile per la selezione dei membri delle Assemblee parlamentari. A tal proposito si può però notare come in ogni caso tale rischio non sia stato scongiurato del tutto, almeno sul piano teorico, nel senso che, da un lato, potrebbe verificarsi una mancata attuazione della delega da parte del Governo, dall’altro, potrebbe comunque esserci un – breve – lasso di tempo fra lo scadere dei sessanta giorni successivi all’entrata in vigore della legge di revisione costituzionale e l’effettiva entrata in vigore del decreto legislativo di definizione dei collegi, pur se quest’ultimo fosse adottato entro i termini stabiliti; inoltre, bisogna ricordare che nel caso in cui la legge di variazione del numero dei parlamentari fosse promulgata oltre i ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, sarebbe necessario provvedere ad approvare una nuova legge delega o, quantomeno, a prorogare i

⁸⁴ Anche se si potrebbe sostenere che, avendo in fondo natura diversa l’“evento” al verificarsi del quale dovrebbe scattare il *dies a quo* per l’esercizio della delega contemplata dalla legge n. 51 del 2019, rispetto a quello invece individuato allo stesso fine dall’articolo 3 della legge n. 165 del 2017, il legislatore era in fondo comunque libero, anche rispetto ai propositi di “neutralità” assunti, di prevedere un diverso termine.

termini di quella già prevista⁸⁵. Va però detto che il possibile verificarsi di queste ipotesi, alcune delle quali – in particolare il mancato esercizio della delega relativa alla definizione dei collegi⁸⁶ – rappresentano in effetti “casi di scuola”⁸⁷, evidenza in fondo non tanto delle negligenze del legislatore nello scandire i tempi e termini di operatività delle due riforme, quanto piuttosto ancora una volta l’inopportunità di ricorrere alla delegazione legislativa per l’esercizio della delicatissima funzione di natura sostanzialmente amministrativa di definizione dei collegi elettorali (v. *supra*, § 3.1).

Per quanto concerne invece i principi e criteri direttivi previsti per la definizione dei collegi elettorali nell’esercizio della delega, per i quali come detto si rinvia quasi in toto a quanto a suo tempo previsto dall’articolo 3 della legge n. 165 del 2017 (ad eccezione del disposto della lettera *a*) dei commi 1 e 2)⁸⁸, basti qui ricordare, come è già stato fatto notare in dottrina, che in caso di riduzione del numero dei parlamentari «Alcuni di essi risult[erebbero ...] difficilmente applicabili in relazione alla diminuzione del numero dei collegi uninominali», mentre altri «Avrebbe[ro] un’applicazione del tutto residuale», con conseguenze particolarmente gravi soprattutto con riguardo all’elezione del Senato (in relazione all’ancor più esiguo numero di collegi uninominali da determinare rispetto all’elezione della Camera); considerazioni a cui si aggiunge quella per cui il possibile scostamento della popolazione di ciascun collegio dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione in difetto o in eccesso del 20%, secondo la previsione già troppo lasca in base alla quale sono stati individuati i collegi attuali, «appare ancora più eccessivo»⁸⁹ in collegi di maggiore dimensione quali sarebbero quelli da determinare secondo la legislazione elettorale in caso di riduzione del numero di seggi da assegnare.

⁸⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 2.

⁸⁶ Che pure potrebbe provocare una “reazione” parlamentare per superare la fase di stallo che così si determinerebbe, come nota anche S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, cit., p. 4, che ipotizza nello specifico «la possibilità di approvare una legge ordinaria che recepisca lo schema proposto dalla Commissione, superando l’ostruzionismo del Governo (anche se, in effetti, si potrebbe osservare che la stessa commissione di esperti è di nomina governativa e l’Esecutivo potrebbe teoricamente persino omettere di indicarne i membri e che, dunque, potrebbe doversi ricorrere ad una soluzione diversa).

⁸⁷ Come nota anche S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, cit., p. 4.

⁸⁸ Proprio il mancato rinvio a queste disposizioni crea peraltro un piccolo cortocircuito normativo, poiché il disposto della lettera *b*) dei commi 1 e 2 dell’articolo 3 della legge n. 165 del 2017 rimanda al calcolo della popolazione residente nei collegi plurinominali effettuato ai sensi della lettera *a*).

⁸⁹ G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 12.

Bisogna infine notare che, con riguardo alla rideterminazione dei collegi elettorali, in questo caso plurinominali, in conseguenza di un possibile ridimensionamento del contingente dei membri delle Camere, rimane peraltro solo eventuale anche il realizzarsi di quella che sarebbe una delle poche conseguenze positive, in termini di innalzamento della “qualità” della legislazione elettorale, dell’applicazione combinata della legge n. 51 del 2019 e della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, ossia il possibile abbassamento dei rischi di “incapienza” delle liste nei collegi plurinominali. Infatti, se è vero che in diversi casi alla riduzione complessiva dei seggi da distribuire in una circoscrizione potrebbe corrispondere un minor divario tra il numero dei seggi in palio nei diversi collegi plurinominali di quella circoscrizione e il numero massimo di candidati ivi presentabili⁹⁰ (che secondo la regola introdotta dalla legge n. 165 del 2017 e non cambiata dalla legge n. 51 del 2019 ammonta a quattro per ciascun collegio plurinominali), è altrettanto vero che in altri casi la riduzione del numero di seggi in una circoscrizione potrebbe determinare un sensibile abbassamento del numero di collegi plurinominali ivi individuati con però contestualmente un loro ampliamento quanto a numero di seggi da assegnare, il che potrebbe paradossalmente invece portare ad aumentare il divario tra seggi in palio nel collegio e numero massimo di candidati presentabili⁹¹.

10. L’indispensabile riforma dei sistemi per l’elezione delle Camere.

Alla luce di quanto osservato, può dunque concludersi che nel complesso, al di là di qualche specifica scelta – almeno in parte – discutibile e dell’utilizzo di alcune

⁹⁰ Con una conseguente riduzione delle probabilità di vedere «il bacino di candidati da cui attingere per l’assegnazione dei vari seggi [...] prosciugarsi», come sottolineato da L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”*, cit., p. 18 s.; in proposito, anche, G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 7, evidenzia come sia «possibile che l’abbassamento del numero dei seggi assegnati con metodo proporzionale determini un ridimensionamento del rischio di incapienza delle liste nei collegi plurinominali».

⁹¹ Si pensi ad esempio al caso della circoscrizione Lombardia 1 con riguardo all’elezione della Camera: attualmente essa risulta suddivisa in quattro collegi uninominali (in ciascuno dei quali è possibile presentare al massimo 4 candidati), per l’assegnazione di 25 seggi complessivi in ragione proporzionale; ciò significa che ad oggi in questa circoscrizione si possono al massimo presentare 16 candidati per l’assegnazione di 25 seggi. Nel caso di approvazione della proposta di riduzione del numero dei parlamentari, alla circoscrizione Lombardia 1 sarebbero assegnati 16 seggi (v. CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 9), il che significa che essa, nell’attuazione della delega per la definizione dei collegi, potrebbe – teoricamente – essere suddivisa in due collegi plurinominali che assegnano 8 seggi ciascuno (in ciascuno dei quali, ancora una volta, sarebbe possibile presentare al massimo 4 candidati); ciò significa che nella stessa circoscrizione si potrebbero presentare solo 8 candidati per l’assegnazione di 16 seggi!

formulazioni migliorabili⁹², l'intervento compiuto dal legislatore con l'approvazione della legge n. 51 del 2019 si dimostra adeguato quanto al raggiungimento del suo scopo principale, costituito dallo scongiurare l'eventualità di privare l'ordinamento di un sistema elettorale direttamente applicabile in caso di variazione del numero dei parlamentari.

Inoltre, le scelte compiute risultano globalmente conformi al dichiarato intento di mantenere le modifiche apportate in un ambito di "neutralità" e "minimalità".

Proprio in riferimento a questo dato, bisogna però considerare come, al di là dell'impatto "nullo" della riforma a numero di parlamentari invariato⁹³, essa è comunque destinata a produrre delle conseguenze in termini di funzionamento dei meccanismi elettorali in caso di modificazione del numero dei membri delle Camere; se è vero che ciò dipende tuttavia in realtà dal cambiamento del numero di seggi da distribuire e non tanto dalle modifiche introdotte alla legislazione elettorale previgente dalla legge n. 51 del 2019, bisogna però sottolineare come in ogni caso il legislatore nella stesura di quest'ultima abbia preso – a ben vedere – alcune decisioni aventi un impatto sulla futura possibile applicazione dei meccanismi elettorali a numero di parlamentari variato. Così come infatti si è scelto di intervenire anche con modifiche non direttamente correlate alla "operatività" dei meccanismi elettorali⁹⁴, si sono inserite previsioni il cui contenuto non era l'unico possibile da individuare compiendo un'operazione di "astrazione" delle regole esistenti⁹⁵, o si è ritenuto possibile cambiare – anche se magari in modo minimo – quanto contemplato dalla normativa presa come punto di riferimento⁹⁶, si è all'opposto ugualmente deciso di non effettuare altri interventi che astrattamente sarebbero potuti rientrare nella *ratio* del provvedimento e la cui mancata adozione è destinata ad avere effetti sul funzionamento dei meccanismi elettorali in caso di modifica del numero dei componenti delle Assemblee parlamentari (si pensi ad esempio al mancato – ma possibile – adeguamento proporzionale rispetto al contingente dei

⁹² Oltre a quanto si è già avuto modo di osservare con riguardo al testo del riformato quarto comma dell'articolo 1 (v. *supra*, § 8), si può qui ad esempio fare riferimento alle novelle apportate al comma 2 del d.P.R. n. 361 del 1957, il cui disposto prevede ora testualmente la formulazione «sono costituiti un numero di collegi», che presenta un problema di concordanza singolare-plurale; con riguardo alla proposta di alcune riformulazioni delle disposizioni in esame, v. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 3 ss., nota 12 e nota 19).

⁹³ Con l'unica eccezione descritta, v. *supra*, § 8.1.

⁹⁴ Come nel caso degli interventi volti a introdurre un criterio proporzionale anche per l'individuazione del numero di collegi uninominali da parte di candidati collegati a liste rappresentative di minoranze linguistiche aventi determinate caratteristiche, v. *supra*, § 8.1.

⁹⁵ Come nel caso dei criteri inseriti per la determinazione del numero dei collegi uninominali in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, specie con riguardo all'elezione del Senato, v. *supra*, § 8.

⁹⁶ Come nel caso della previsione di sessanta giorni dall'entrata in vigore dell'eventuale riforma di variazione del numero dei parlamentari, contro i trenta dall'entrata in vigore della legge n. 165 del 2017, per l'esercizio della delega per la definizione dei collegi, v. *supra*, § 9.

seggi da distribuire del numero ordinario dei seggi in palio nei collegi plurinominali, oppure, persino, del quantitativo di candidati presentabili in questi ultimi)⁹⁷. Ed allora, dal momento che almeno qualche scelta di merito è stata in fondo fatta, il legislatore avrebbe in fondo a maggior ragione potuto mostrare un po' più di coraggio in alcuni dei suoi interventi e non solo, come si è già avuto modo di dire, ad esempio nel definire le modalità operative, nonché i principi e criteri direttivi, della delega per la definizione dei collegi.

Se poi si sommano a queste considerazioni quelle per cui comunque la variazione del numero dei parlamentari comporterebbe un diverso concreto funzionamento dei meccanismi elettorali vigenti, si può arrivare a dire che, paradossalmente, alcuni dei possibili interventi aggiuntivi che il legislatore avrebbe potuto contemplare – seppur – allontanandosi formalmente dal criterio di “neutralità” che lo ha guidato, avrebbero potuto consentire un rendimento nella sostanza maggiormente “neutro” delle regole per la selezione dei membri delle Camere a numero di componenti delle Camere cambiato. Si pensi in proposito alle conseguenze che determinerebbe in termini di accesso alla rappresentanza in Senato il perdurare delle regole vigenti a seguito di una riduzione del numero dei parlamentari come quella prevista dal testo di revisione costituzionale attualmente in discussione; dalla effettuazione a livello regionale della distribuzione di un numero minore di seggi in ragione proporzionale deriverebbe un rilevante pregiudizio – in particolare – per le forze politiche più piccole, che difficilmente riuscirebbero a vedersi aggiudicare dei seggi (molto più di quanto non avvenga oggi). In effetti, con riguardo all'elezione del Senato (e non della Camera in virtù del maggiore numero di seggi che “resterebbero” comunque in palio e delle regole che prevedono l'effettuazione della “prima” e determinante distribuzione dei seggi a livello nazionale) una riduzione del numero dei parlamentari come quella ipotizzata determinerebbe un'alterazione della proporzionalità attualmente operante con riguardo all'applicazione dei meccanismi elettorali vigenti⁹⁸. Proprio in relazione a questo il legislatore avrebbe potuto dunque pensare di intervenire, magari correggendo al contempo un'altra “stortura” indotta dalle regole vigenti; è così che si sarebbe potuto, da un lato, stabilire l'istituzione di solo collegi uninominali nelle circoscrizioni più piccole, dove le forze minori (ma anche quelle di media grandezza) non hanno speranze di vincere seggi,

⁹⁷ In proposito, L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”*, cit., p. 15, sottolinea come, «tene[ndo] a riferimento il “principio di neutralità”» si sarebbe potuta considerare l'opportunità «di applicare il valore frazionario dei tre ottavi a tutti i valori numerici espressi ora in cifre», come ad esempio «al disposto che vuole che il numero di seggi nei vari collegi plurinominali sia “di norma, non inferiore a due e non superiore a otto”», che avrebbe richiesto «di circoscrivere l'apertura della forbice tra “uno e tre”».

⁹⁸ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 3 s.

evitando di costituire assurdi collegi formalmente plurinominali dove si assegna un solo seggio (come avverrebbe – e avviene già – in Molise)⁹⁹ o di essere obbligati a costituire un solo collegio uninominale che investe l'intero territorio regionale (come avverrebbe, oltre che in Molise, anche in Friuli-Venezia Giulia)¹⁰⁰, dall'altro, prevedere l'assegnazione in ragione proporzionale di una maggiore quota dei seggi in palio nelle regioni più popolate, in modo da “recuperare” così l'accesso alla rappresentanza da parte delle forze politiche minori.

Indipendentemente da queste considerazioni, va comunque tenuto conto che l'applicazione delle regole vigenti in riferimento all'elezione di un minor numero di parlamentari produrrebbe delle rilevanti conseguenze con particolare riguardo alla determinazione dei collegi elettorali, con non trascurabili effetti soprattutto per quello che concerne l'ampiezza dei collegi uninominali. In caso di approvazione della riforma di riduzione del numero dei membri delle Camere in discussione, sarebbe infatti inevitabile (specie con riguardo all'elezione del Senato), da un lato, la costituzione di collegi uninominali sterminati, dall'altro, uno scostamento fra la popolazioni medie dei collegi uninominali delle diverse circoscrizioni assai elevata¹⁰¹; contestualmente, potrebbe poi registrarsi un'ampia variazione anche fra la popolazione dei diversi collegi uninominali di una stessa circoscrizione, stante il previsto criterio del possibile scostamento dalla media della popolazione dei collegi uninominali della circoscrizione del 20% in eccesso o in difetto¹⁰².

⁹⁹ Dove di fatto, in virtù dei meccanismi introdotti dalla legge n. 165 del 2017, risulta costituito quello che nella sostanza è un collegio plurinomiale maggioritario, dove cioè chi prende più voti vince tutto, ossia i due seggi assegnati alla regione.

¹⁰⁰ Regione nella quale, ai sensi della lettera e) del secondo comma dell'articolo 3 della legge n. 165 del 2017, cui la legge n. 51 del 2019 rinvia, dovrebbe peraltro individuarsi un collegio uninominale costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza della minoranza linguistica slovena! Rispetto all'inapplicabilità di questa previsione, fra gli altri, v. D. PORENA, *Memoria del Prof. Daniele porena, I Commissione Permanente della Camera dei Deputati*, consultabile in www.camera.it, p. 16 e S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, cit., p. 7.

¹⁰¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 6, S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, cit., p. 5 s., e L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su «Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari»*, cit., p. 15 s.

¹⁰² Criterio, questo, definito «eccessivo e disproporzionale» da S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, cit., p. 9.

Tutto questo condurrebbe ad un inevitabile ampliamento e aggravamento dei profili di illegittimità costituzionale¹⁰³ (peraltro già ad oggi nient'affatto “trascurabili”) della legislazione elettorale vigente¹⁰⁴.

D'altra parte, anche prescindendo da queste valutazioni, bisogna considerare che una sensibile riduzione del numero dei membri delle Camere come quella attualmente in discussione, a maggior ragione se correlata alla concomitante previsione di altre riforme in grado di incidere sul concreto dipanarsi della rappresentanza parlamentare¹⁰⁵, dovrebbe indurre comunque ad una riflessione quanto alla possibilità di dover ridefinire le caratteristiche del sistema della loro selezione¹⁰⁶. È così che, ad esempio, a fronte di un minor numero di componenti delle Camere, potrebbe considerarsi essenziale improntare i meccanismi della loro elezione a logiche – anche maggiormente – attente a preservare la rappresentatività delle Assemblee parlamentari e il pluralismo al loro interno, magari con l'utilizzo di formule elettorali non particolarmente selettive.

Ecco perché, nonostante l'intervento compiuto con l'approvazione della legge n. 51 del 2019 possa essere nel complesso visto sotto una luce positiva, c'è da augurarsi che il legislatore non si fermi qui e torni quanto prima sulla materia elettorale per procedere ad un globale ripensamento dei meccanismi di selezione dei parlamentari, soprattutto (ma non solo!) se si addivenisse davvero ad una riduzione del loro numero.

ABSTRACT

Il contributo analizza le modifiche recentemente apportate alla legislazione per la selezione dei membri delle Camere al fine di rendere i meccanismi elettorali applicabili anche in caso di variazione del numero dei parlamentari; nello scritto si descrivono le specifiche previsioni della legge n. 51/2019 e se ne evidenziano alcune

¹⁰³ Si interroga se, in effetti, «scostamenti tanto significativi non siano apprezzabili anche sul piano della legittimità costituzionale» G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 6.

¹⁰⁴ Per una complessiva descrizione dei quali, oltre ad A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, p. 8 ss., e L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 10 ss., sia permesso rinviare nuovamente a M. PODETTA, *L'approvazione di una legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 87 ss.

¹⁰⁵ Come ad esempio la proposta di revisione costituzionale racchiusa nell'A.S. n. 1089, attualmente all'esame di Palazzo Madama e già approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati, che reca “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”.

¹⁰⁶ Sul punto, cfr. quanto osservato da L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”*, cit., p. 14. In riferimento, invece, all'incidenza della legislazione elettorale sul concreto dipanarsi della forma di governo, con particolare riferimento ai meccanismi per la selezione dei membri delle Camere vigenti e alla corrente legislatura, cfr. ID., *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, p. 77 ss.

criticità, dimostrando l'opportunità e la correttezza di fondo dell'intervento legislativo, ma anche la necessità di riformare complessivamente (il prima possibile) il sistema elettorale.

This paper analyses the recent legislative modifications to the rules for the selection of the Members of Chambers aimed at making the electoral mechanisms applicable even in the case of a change in the number of parliamentarians. The work describes the specific provisions of the law no. 51/2019 and highlights some critical issues related to it; moreover, it tries to demonstrate the appropriateness and the basic correctness of the legislative action, but also the need to approve (as soon as possible) a comprehensive reform of the electoral system.

PAROLE CHIAVE: legge n. 51/2019; legge elettorale; meccanismi elettorali; riforma elettorale; variazione del numero dei parlamentari.

KEY WORDS: Law no. 51/2019; Electoral Law; Electoral Mechanisms; Electoral Reform; Change in the Number of Parliamentarians.