

**Elezioni e "disguidi" tecnici:
veri e falsi problemi della legge elettorale della Camera dopo il censimento del 2001**

Lorenzo Spadaccini *
(17 maggio 2005)

Anche dopo il puntuale intervento di Stefano Ceccanti, continuo a ritenere che la sottrazione alla circoscrizione Molise dell'unico seggio di recupero assegnatole non avrebbe prodotto una paralisi della procedura elettorale.

È vero che tale soppressione avrebbe provocato alcune conseguenze peculiari: non sarebbero state presentate liste per la circoscrizione Molise; le candidature nei collegi uninominali molisani non sarebbero state accompagnate da dichiarazioni di collegamento a liste circoscrizionali; gli elettori molisani non avrebbero avuto a disposizione la seconda scheda elettorale, ovvero quella per l'assegnazione dei seggi di recupero. Tuttavia, tali deroghe alle disposizioni della legge elettorale vigente, tutte dovute a conseguenze disposte da una legge successiva (la cosiddetta legge Tremaglia), non avrebbero violato alcun precetto costituzionale, né avrebbero inciso sulla funzionalità del sistema elettorale. In particolare, la sottrazione della seconda scheda agli elettori del Molise non avrebbe sostanzialmente influito sulla soglia di sbarramento del 4% per l'accesso ai seggi di recupero. Infatti, poiché i molisani non avrebbero votato per la quota di recupero e poiché la soglia di accesso alla rappresentanza è calcolata sui voti validamente espressi, l'esclusione del Molise non avrebbe avuto alcuna conseguenza su questo terreno. Infatti, l'esclusione della circoscrizione Molise dal meccanismo di recupero avrebbe certamente depresso le cifre elettorali nazionali delle liste (per l'impossibilità di raccogliere voti in quella circoscrizione), ma contestualmente e corrispondentemente avrebbe altresì ridotto la somma dei voti validi sulla quale calcolare la soglia stessa. Inoltre, poiché, secondo l'art. 56 Cost. ciò che rileva a livello costituzionale è che ciascuna circoscrizione elegga un numero di deputati proporzionale alla sua popolazione, l'elezione di tutti i deputati assegnati ad una circoscrizione in collegi uninominali resta una soluzione costituzionalmente disponibile per il legislatore in quanto ragionevole (come nel caso in questione, stante l'esiguità del numero dei seggi complessivamente attribuiti alla circoscrizione, la stessa *ratio* che sta alla base dell'esclusione dal recupero della circoscrizione del Molise per l'elezione dei Senatori).

In ogni caso, con il d.l. n. 96 del 27 aprile 2005 il Governo, supportato dal consenso generale delle forze politiche, è intervenuto al fine di evitare la soppressione dell'unico seggio molisano destinato al recupero, riducendo da tre a due i collegi uninominali di quella circoscrizione (che vengono fatti coincidere, quanto a perimetrazione, a quelli del Senato), in modo da "salvare" il seggio di recupero (a scapito di un collegio uninominale).

Invero, la soppressione dell'unico seggio di recupero della più piccola circoscrizione, avrebbe contribuito ad attenuare un'anomalia della legge elettorale. Infatti, poiché il Molise eleggeva e potrebbe eleggere soltanto uno dei Deputati che gli spettano con il sistema di recupero, accade che il suo seggio di recupero viene invariabilmente assegnato al candidato (le liste molisane sono composte, infatti, di un unico candidato) della lista che ha ottenuto più voti (a patto che a livello nazionale le sia stato assegnato almeno un seggio). Ne consegue che, se è vero che i voti molisani concorrono "proporzionalmente" a livello nazionale alla distribuzione dei seggi tra le liste, a livello locale la circoscrizione di recupero funziona ugualmente in modo maggioritario (com'è ovvio, essendo solo uno il seggio in palio).

Sarebbe stato più opportuno, quindi, che, volendo evitare che alcuni elettori venissero privati della seconda scheda, s'intervenisse piuttosto sulle circoscrizioni, magari fondendo quella del Molise con quella dell'Abruzzo (allo stesso modo sarebbe utile procedere ad un accorpamento di tutte le circoscrizioni che assegnano un numero troppo esiguo di seggi di recupero: almeno Umbria e Basilicata).

D'altro canto a una revisione delle circoscrizioni si dovrebbe prima o poi approdare. Infatti, il sistema proporzionale della Camera funziona attualmente con circoscrizioni troppo piccole in termini di numero di seggi assegnato a ciascuna (che, con i dati del censimento 2001, va da un minimo di uno per il Molise - ammesso che il decreto possa operare - al massimo di undici, con ben sei circoscrizioni che assegnano meno di quattro seggi), perché nel 1993, col passaggio al sistema attuale, l'accorpamento delle circoscrizioni previste dalla precedente legge elettorale interamente proporzionale è stato troppo blando: a fronte di una riduzione del 75% dei seggi da assegnare nelle circoscrizioni (che da 630 passava a 155), le circoscrizioni sono state ridotte da 31 a 26, cioè in misura assai modesta. L'angusta dimensione, che, in termini di seggi, hanno conseguentemente assunto le circoscrizioni, ha altresì imposto che la ripartizione dei seggi tra le liste avvenisse non più a livello circoscrizionale ma a livello nazionale e che la successiva riallocazione a livello

circoscrizionale dei seggi già distribuiti tra le liste a livello nazionale fosse realizzata determinando frequenti (e consistenti) spostamenti di seggi tra le circoscrizioni. Si tratta di una conseguenza non solo inopportuna ma altresì di dubbia di legittimità costituzionale, dal momento che la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni risponde al precetto costituzionale di cui all'art. 56, secondo il quale ogni circoscrizione deve eleggere un numero di deputati proporzionale alla sua popolazione. Infatti, la lettera della disposizione costituzionale detta la norma con riferimento alla "ripartizione" dei seggi tra le circoscrizioni, ma se non si riferisce anche alla fase dell'assegnazione dei seggi, l'art. 56, comma 4, Cost., avrebbe un contenuto normativo assai sfuggente. È vero che anche la legge elettorale proporzionale vigente prima della riforma del 1993 provocava uno slittamento tra circoscrizioni nell'assegnazione dei seggi. Tuttavia, quegli scostamenti, che comunque s'inserivano all'interno di un meccanismo che almeno in prima battuta funzionava a livello circoscrizionale, riguardando soltanto i resti da recuperare in sede di collegio unico nazionale, aveva effetti marginali. Il sistema oggi vigente, invece, produce slittamenti assai più rilevanti, almeno in relazione al più esiguo numero di seggi da assegnare col meccanismo del recupero. La riduzione del numero delle circoscrizioni e il loro conseguente ampliamento consentirebbe, invece, la riallocazione a livello circoscrizionale delle operazioni elettorali di distribuzione dei seggi tra liste, evitando slittamenti di dubbia costituzionalità. Inoltre, l'ampliamento delle circoscrizioni risponderebbe ad un altro obiettivo, assai auspicabile in un contesto all'interno del quale tre quarti dei seggi sono assegnati in collegi uninominali, che favoriscono l'accesso alla rappresentanza parlamentare del personale politico locale. Infatti, circoscrizioni ampie favorirebbero l'inserzione nelle liste di esponenti politici e della società civile di rilievo nazionale, obiettivo decisamente auspicabile, posto che l'esigenza di creare un rapporto stretto tra comunità locali e membri del Parlamento è già realizzato mediante l'elezione dei tre quarti dei deputati in collegi uninominali.

Le forze politiche hanno preferito però approcciarsi al problema con la soluzione minimale adottata dal decreto.

Tuttavia, leggendo il resoconto dell'audizione resa dal Ministro Pisanu alla Commissione Affari costituzionali della Camera il 4 maggio '05, ci si accorge che il problema del seggio molisano non è nemmeno dovuto alla legge Tremaglia in sé e per sé, bensì all'interazione di questa con il nuovo censimento, che è stato ufficializzato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 aprile 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 2003.

Infatti, l'applicazione della legge Tremaglia alla ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni sulla base della loro consistenza demografica al censimento del 1991 determinerebbe una perdita di un seggio ciascuna a carico delle seguenti circoscrizioni: Piemonte 1, Piemonte 2, Lombardia 2, Veneto 1, Veneto 2, Liguria, Toscana, Lazio 1, Campania 2, Puglia, Calabria, Sicilia 1. Come mostra la tabella seguente, dunque, la circoscrizione Molise, sulla base dei dati del censimento 1991, non perderebbe alcun seggio.

Tuttavia, mi pare che l'ufficializzazione dei dati del censimento 2001 provochi davvero un problema rilevante dal punto di vista democratico e politico, che non è però quello relativo alla circoscrizione del Molise (che continuo a ritenere di scarso peso). Per comprendere meglio, occorre ricostruire tappa per tappa le conseguenze provocate dall'aggiornamento della procedura elettorale alla nuova consistenza e distribuzione geografica della popolazione:

1. Ai sensi dell'art. 56 della Costituzione, la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni deve avvenire sulla base dell'ultimo censimento, con la specificazione che a ciascuna circoscrizione spettano tanti seggi quante volte la loro popolazione contiene il quoziente dato dalla divisione della popolazione nazionale per i parlamentari da eleggere nelle circoscrizioni nazionali (ovvero 618). In altri termini, la novella dell'art. 56 fa sì che devono essere distribuiti, tra le circoscrizioni nazionali, 618 seggi, con una riduzione rispetto ai 630 precedentemente previsti. Conformemente alla vecchia e alla nuova formulazione della disposizione costituzionale, l'art. 3 della legge elettorale specifica che, in occasione della convocazione dei comizi elettorali, il Ministero dell'interno procede, con decreto, alla ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, sulla base dell'ultimo censimento (operazione che dovrebbe dare i risultati di cui alla tabella precedente).

2. Stabilito il numero dei seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione, occorre poi individuare quanti di essi vadano assegnati in collegi uninominali e quanti nella circoscrizione proporzionale per il recupero, secondo la chiara previsione del terzo comma dell'art. 1 della legge elettorale per la Camera, che sancisce la proporzione del 75%. Sull'operatività di tale ultima disposizione, tuttavia, si inserisce, come correttamente indicato nella sua audizione alla Camera dal ministro Pisanu, l'art. 22 della cosiddetta legge Tremaglia, la quale stabilisce che il reperimento dei seggi da destinare alla circoscrizione estero avviene a carico delle quote di recupero delle circoscrizioni più rappresentate, *"fermi restando i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente"*. Tale ultima disposizione è effettivamente mal formulata tanto che il Ministro Pisanu, nella sua audizione alla Camera, ne ipotizza tre diverse letture. *"Secondo una prima interpretazione, con questa norma si sarebbero resi permanenti sia il numero, sia*

la configurazione territoriale dei collegi uninominali del 1993. Non si darebbe luogo, di conseguenza, ad alcuna revisione dei collegi", con il risultato che "il numero dei seggi proporzionali si ricaverebbe" per ciascuna circoscrizione "dalla differenza tra i seggi complessivamente assegnati alla regione o circoscrizione (in base all'ultimo censimento) e i preesistenti collegi uninominali «congelati» per effetto della norma". Si tratta tuttavia di un'interpretazione decisamente da scartare, non solo perché dà luogo a tutti i problemi tecnici illustrati dal ministro ("Significherebbe, a ben vedere, l'abrogazione implicita dei due articoli 7 delle leggi elettorali di Camera e Senato, nella parte in cui entrambi gli articoli disciplinano la revisione stessa, prevedendo una apposita commissione (appunto quella presieduta dal professor Biggeri), che sarebbe pertanto priva di legittimazione [...]. I difetti di questa interpretazione sono evidenti: se una circoscrizione o regione perdesse più di un quarto della sua popolazione residente, avrebbe addirittura un numero di seggi complessivi inferiore ai collegi uninominali congelati e nessun seggio da attribuire con sistema proporzionale"), ma anche perché, congelando la perimetrazione dei collegi al 1993, produrrebbe effetti costituzionalmente illegittimi: non provvedere alla revisione dei collegi, infatti, comporta la lesione del principio di uguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost.. Si tratta inoltre di un'interpretazione contrastante con la stessa lettera della disposizione, che limita la sua operatività "Al fine di individuare nelle circoscrizioni della Camera dei deputati i seggi da attribuire alla circoscrizione estero", con ciò esplicitamente escludendo ulteriori conseguenze sulla revisione dei collegi. Nient'altro che una variante della prima è "La terza interpretazione [...la quale] considera l'articolo 22 come una norma transitoria, che congela i collegi esistenti solo fino alla loro revisione in base all'articolo 56 della Costituzione [...] secondo l'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 2001". Tale interpretazione, oltre a presentare tutti i difetti della precedente si scontra inoltre, come lo stesso ministro rileva, con l'impossibilità di reperire nella disposizione una volontà di attribuire efficacia transitoria alla norma, posta l'eccentricità del richiamo dell'art. 3 della l. cost. n.1 2001 (Che si limita a stabilire: "1. In sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale. 2. In caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina costituzionale anteriore"). Non resta che applicare la "seconda" interpretazione, che avevo già proposto nello scritto sopra citato e che era stata adottata dalla Commissione Biggeri, secondo la quale l'espressione "fermi restando i collegi uninominali di cui alla legge in vigore" sta a significare, per usare le parole del ministro, "che va semplicemente applicata la legge elettorale in vigore per la determinazione dei collegi uninominali, spettanti a ciascuna circoscrizione o regione, senza far pesare i seggi della circoscrizione estero sul numero dei collegi uninominali. È un'interpretazione questa che risponde alla lettera ed alla ratio della disposizione. Quando il legislatore ha introdotto il voto per gli Italiani all'estero, era infatti consapevole che, prevedendo la legge elettorale che tre quarti dei seggi di ciascuna circoscrizione venga assegnata in collegi uninominali e il restante quarto con il sistema di recupero, la riduzione dei seggi "nazionali", disposta per lasciare spazio agli Italiani all'estero, avrebbe comportato, per sei regioni al Senato e per dodici circoscrizioni alla Camera, la perdita di un seggio. A seguito di tali modifiche del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni, si sarebbe potuta manifestare altresì una perdita, in qualche circoscrizione, di un collegio uninominale, eventualità che avrebbe comportato necessariamente il ridisegno dei collegi, operazione assai delicata ed anche complessa. Per evitare tutto ciò e per non alterare la proporzione tra seggi uninominali e maggioritari (i deputati per Italiani all'estero sono eletti con un sistema considerato proporzionale), l'art. 22 della legge Tremaglia ha stabilito così che i seggi da destinare agli Italiani all'estero fossero tutti recuperati a scapito delle quote circoscrizionali di recupero proporzionale, in modo da evitare che la legge richiedesse una modifica della perimetrazione dei collegi e un'alterazione della proporzione tra seggi uninominali e maggioritari. Si spiega così la ragione per cui l'art. 22 detta la norma in questione, esplicitamente "al solo fine" di individuare le circoscrizioni che perdono seggi a favore degli Italiani all'estero. L'art. 22, quindi, non "congela" affatto i collegi come attualmente disegnati, bensì incide sulle modalità di calcolo delle quote maggioritaria e di recupero in cui suddividere i seggi assegnati sulla base dell'art. 56 Cost. ad ogni circoscrizione. In pratica, al fine di individuare il numero dei collegi uninominali di ogni circoscrizione, sarà necessario calcolare il numero dei seggi che sarebbe spettato alla circoscrizione sulla base della disciplina vigente prima della riforma, ovvero distribuendo tra le circoscrizioni non 618 ma 630 seggi.

3. La tabella riporta sia l'ipotesi che al Molise si applichi il decreto legge in corso di conversione, sia quella della disciplina anteriore al decreto stesso. Per la verità, il comma 1 dell'art. 1 del decreto stabilisce che "le disposizioni del presente decreto si applicano esclusivamente in caso di scioglimento anticipato delle Camere e soltanto per le prime elezioni politiche che si svolgeranno dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, nel caso in cui non si sia ancora concluso il procedimento di revisione dei collegi". Pertanto, dal tenore della disposizione, salvo correzioni in corso di conversione, si ricava che il meccanismo che fa salvo il seggio di recupero del Molise non trova applicazione con riferimento al procedimento di revisione dei collegi, da ciò derivando che la Commissione Biggeri dovrà continuare i propri lavori sulla base della disciplina previgente il decreto (ovvero con la perdita del seggio di recupero molisano) e, qualora la revisione fosse varata tempestivamente, la quota di recupero del Molise resterebbe abolita (almeno sulla

base dei dati del censimento 2001).

Sia come sia con riferimento al seggio molisano, la tabella 3 rende evidente che l'applicazione dei dati del censimento 2001 comporta la modifica, per molte circoscrizioni (dieci), del numero dei collegi uninominali, con la conseguenza che, in quelle circoscrizioni, sarà necessario provvedere anche alla ripermetrazione dei collegi stessi. Alla stessa necessità, peraltro, si perviene anche al fine di rispettare lo scarto massimo del 10% dalla media circoscrizionale previsto con riferimento alla consistenza demografica di ogni collegio, richiamato dallo stesso ministro Pisanu, e tenuto in vita dal sesto comma dell'art. 7 della legge 4 agosto 1993 n. 277. Infatti, ancorché la disposizione sia prevista all'interno della delega per la perimetrazione dei collegi che il Governo doveva esercitare, come ha esercitato, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, essa è richiamata anche come criterio valido per la Commissione chiamata a svolgere il compito dell'aggiornamento periodico dei collegi.

Non c'è dubbio, quindi, che l'aggiornamento delle procedure elettorali ai dati della popolazione del 2001 porta con sé la necessità di provvedere alla revisione della perimetrazione dei collegi uninominali. A questo fine, l'art. 7 della legge 4 agosto 1993 n. 277 dispone la costituzione di una Commissione, nominata dai Presidenti delle Camere, "*composta dal presidente dell'Istituto nazionale di statistica, che la presiede, e da dieci docenti universitari o altri esperti*", alla quale si limita ad affidare il compito di formulare "*le indicazioni per la revisione dei collegi*" e di riferire ai Presidenti delle Camere. Nulla dice, tuttavia, la disposizione circa l'organo abilitato ad assumere la decisione finale, ovviamente almeno considerate - a quanto pare - le proposte della Commissione.

A questo riguardo, potrebbe muoversi dalla considerazione che l'attuale disegno dei collegi, sulla base dell'art. 7 della legge 4 agosto 1993 n. 277, che a tal fine delegava il Governo indicando criteri e principi direttivi, per una volta, piuttosto stringenti, è avvenuta, assunto il parere della speciale Commissione nominata dai presidenti delle Camere, attraverso un decreto legislativo. Pertanto, dovrebbe concludersi che alla revisione dei collegi debba procedersi con atto con forza di legge.

Se così fosse, di qui allo scioglimento anticipato, dovrebbe intervenire una legge di revisione dei collegi, o, in caso d'urgenza, addirittura un decreto legge. Si tratta in entrambe le ipotesi di una soluzione particolarmente insoddisfacente rispetto alle esigenze democratiche sottese all'operazione di revisione, perché rimette tale decisione alla maggioranza politica, che potrebbe così ritagliare i collegi in modo da influenzare, anche decisivamente, l'esito delle consultazioni elettorali. In realtà, l'approccio del ministro Pisanu in Commissione, volto a limitare al minimo gli interventi sui collegi, è molto confortante. Tuttavia il problema rimane integro ed è ovviamente del tutto indipendente da ogni riferimento all'attuale maggioranza: l'operazione di definizione dei collegi non può essere lasciata a nessuna maggioranza politica e forse nemmeno direttamente ai parlamentari (che si trovano in una sorta di conflitto di interesse, dovendo decidere sulla configurazione dei collegi in cui vorranno essere rieletti).

A ben guardare, tuttavia, la legge elettorale sembra lasciare spazio a una soluzione diversa. Infatti, l'art. 7 della legge 4 agosto 1993 n. 277 si chiude, disponendo che alla revisione dei collegi si procede "*con norme di legge*" in due ipotesi determinate: qualora intervenisse una riduzione del numero dei parlamentari (eventualità che potrebbe realizzarsi una volta approvata la riforma costituzionale avviata), ovvero nel caso di intervento del voto per gli Italiani all'Estero. Ragionando *a contrario*, potrebbe concludersi che, al di fuori di queste ipotesi, alla revisione dei collegi possa procedersi con atto diverso dalla legge, che resterebbe richiesta nelle sole ipotesi espressamente indicate: interpretandola *magis ut valeat*, se la legge avesse inteso disporre la legificazione della materia in tutti i casi, non avrebbe disposto l'uso della legge nelle due ipotesi indicate. In sostanza l'uso del decreto legislativo sarebbe avvenuto *una tantum* con il d.lgs 20 dicembre 1993, n. 535, imposto allora da ragioni di urgenza e consentito dalla natura tecnica, sganciata dalla competizione politica già in corso, del Governo Ciampi in quel momento in carica. Anzi, diciamo la verità, in quel contesto politico, la delega realizzava proprio l'obiettivo di sottrarre la delimitazione dei collegi ai parlamentari in carica e alle coalizioni politiche che si sarebbero di lì a poco confrontate, il Governo apparendo, in quella peculiare e probabilmente irripetibile esperienza, una sorta di istituzione neutra.

Ad ogni modo, mi pare ragionevole concludere che l'art. 7, da un lato istituisce una Commissione per la revisione dei collegi e fissa i criteri sulla base dei quali procedere, dall'altro esclude che sia ordinariamente necessaria una legge per provvedere alle operazioni di revisione. È vero che, ai sensi della disposizione, si dovrebbe provvedere con legge in conseguenza di una nuova disciplina del voto per gli Italiani all'estero, introdotta proprio con la legge Tremaglia, tuttavia è proprio l'art. 22 di quel testo che paralizza l'operatività di tale condizione, esplicitamente escludendo ogni ripercussione della nuova disciplina sui collegi uninominali.

Nel silenzio della legge elettorale, scartata l'eventualità che alla revisione possa procedersi con atto amministrativo del Governo, soluzione ancor meno democraticamente garantita rispetto a quella dell'intervento con atto con forza di legge, sembra necessario stabilire quale sia l'organo cui attribuire il potere di decidere sulla revisione dei collegi e con quale tipo di atto. L'urgenza è, dunque, quella di colmare tale lacuna nella legislazione elettorale o con una modifica legislativa o, forse, con un'integrazione della legge elettorale disposta dai Regolamenti parlamentari. Infatti, non mi pare di poter escludere che possa ricorrere in questo caso una di quelle ipotesi di possibile integrazione tra fonti legislative e norme di Regolamenti parlamentari, già studiate dalla dottrina (d'altro canto la materia elettorale è campo tipico di tali intersezioni e già la legge sembra ricondurre all'alveo parlamentare la materia, assegnando ai Presidenti delle Camere la nomina dei membri della Commissione). Potrebbe cioè immaginarsi che, con legge o con disposizione dei Regolamenti parlamentari, si dia attuazione al disposto legislativo per sommi capi illustrato sopra, conferendo il compito di decidere sulla perimetrazione dei collegi alla speciale Commissione già istituita, ovvero si stabilisca che la proposta della Commissione s'intenda accettata dalle Camere, qualora entro un termine predeterminato non intervengano emendamenti parlamentari assunti con maggioranze qualificate, ovvero ancora si devolva il compito in questione ad altro organo istituendo, possibilmente composto, oltre che di membri della maggioranza e dell'opposizione, anche da tecnici, in modo da sottrarre una decisione tanto delicata alle maggioranze parlamentari presenti al momento della revisione.

Per concludere, aggiungerei che, in mancanza dell'aggiornamento dei collegi uninominali alle nuove risultanze demografiche, non mi pare scontato che possa procedersi alla semplice revisione della distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, fermi restando i collegi uninominali secondo la loro perimetrazione attuale (soluzione adottata dal decreto e cui sembra essere orientato il Ministero dell'interno anche in mancanza di conversione del decreto). Forse, infatti, si dovrebbe continuare a operare sulla base dei risultati del censimento del 1991, senza alcuna modificazione né della perimetrazione dei collegi, né della redistribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, né utilizzando i dati del 2001 per individuare le circoscrizioni cui togliere seggi da devolvere alla circoscrizione estero. Mi rendo conto che l'art. 56 e l'art. 3 della legge elettorale sul punto sembrerebbero perentori, imponendo al Ministero dell'Interno di provvedere alla redistribuzione dei seggi tra le circoscrizioni in occasione del primo scioglimento delle Camere successivo ad un nuovo censimento. Tale operazione, tuttavia, comporterebbe ugualmente la disapplicazione di norme di legge (*in primis* quella che stabilisce la proporzione tra quota uninominale e di recupero per ciascuna circoscrizione) ma soprattutto potrebbe essere discutibile con riferimento al precetto costituzionale di cui all'art. 48 concernente l'uguaglianza del voto. Infatti, qualora si provvedesse a ridistribuire i seggi tra le circoscrizioni sulla base del censimento del 2001, fermi restando i collegi disegnati sulla base del censimento precedente (e ricavando per differenza i seggi da destinare alla quota uninominale), non si raggiungerebbe ugualmente l'obiettivo di garantire l'uguaglianza del voto di elettori di circoscrizioni diverse, cui in definitiva mira l'art. 56 Cost.. Infatti, poiché la ripartizione dei seggi tra le liste (e in particolare le operazioni di calcolo del superamento dello sbarramento) avviene non a livello circoscrizionale ma a livello nazionale, la variazione del numero dei seggi di recupero assegnati a una circoscrizione non modifica affatto l'incidenza dei voti di quella circoscrizione sulla ripartizione nazionale dei seggi e sull'individuazione della quota di sbarramento. In verità, quindi, il riequilibrio delle circoscrizioni alla nuova distribuzione geografica della popolazione avviene proprio modificando il numero dei collegi uninominali assegnati ad ogni circoscrizione e non tanto con la modifica di quelli della quota di recupero (la cui assegnazione dipende molto, alla fine, dal livello nazionale e non da quello circoscrizionale). Il discorso è un po' complicato, ma un esempio può chiarire il concetto: si consideri la circoscrizione Piemonte 1, alla quale, secondo i dati del censimento del 1991, spetterebbero 25 seggi, 19 uninominali e 6 proporzionali, mentre, secondo quelli del 2001, alla circoscrizione andrebbero 24 seggi complessivi, di cui 18 uninominali e 6 proporzionali. Applicando alla circoscrizione i dati del censimento 2001, con riferimento al numero dei seggi complessivi ma fermi restando i collegi in essere, avremmo 24 seggi complessivi, di cui 19 uninominali e 5 proporzionali. All'esito dell'operazione la riduzione dei seggi che spettano alla circoscrizione avverrebbe cioè a discapito di un seggio di recupero anziché di uno maggioritario. Così facendo, tuttavia, nonostante la riduzione dei seggi di recupero, i voti piemontesi manterranno inalterata la propria capacità di incidere sui risultati nazionali e contestualmente manterranno nell'uninominali un seggio in più, rispetto a quelli che spetterebbero loro. Quindi, la riduzione dei seggi proporzionali (disgiunta dalla rimodulazione del numero dei collegi) non produce in realtà un riequilibrio del peso della circoscrizione nel meccanismo elettorale tale da riprodurre il suo nuovo peso demografico nel Paese. La conclusione mi pare potrebbe essere la seguente: aggiornare la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni senza modificare il numero dei collegi uninominali è operazione non particolarmente efficace ai fini del riequilibrio del peso delle circoscrizioni. D'altra parte l'art. 3 della legge elettorale è stato ereditato da quella precedente le modifiche del 1993, nella quale, funzionando il meccanismo completamente a livello circoscrizionale (se non per il recupero dei resti), l'aggiornamento della distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni poteva avvenire comodamente e senza difficoltà ulteriori. Nel contesto attuale invece, dovrebbe forse ritenersi che, in mancanza di un aggiornamento completo del numero dei collegi uninominali (che non so se sia nemmeno materialmente possibile oggi, dal momento che sarebbero necessari anche i dati della

distribuzione endocomunale della popolazione, per i comuni che debbono essere divisi in collegi al loro interno), non possa neanche procedersi alla revisione del numero dei seggi da assegnare alle circoscrizioni. Così, nell'impossibilità di concludere il processo di aggiornamento ai dati demografici del 2001, si dovrebbe arrestare la macchina e votare sulla base dei dati 1991 (con il che sarebbero risolti anche i problemi della circoscrizione Molise, che non perderebbe il proprio seggio).

* Ricercatore di diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

