

## Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale\*

GIOVANNI TARLI BARBIERI\*\*

---

### Sommario

1. Considerazioni introduttive: il numero dei parlamentari: una questione rilevante “da maneggiare con cura”. – 2. La riduzione del numero dei parlamentari: un problema non solo italiano. – 3. L’antefatto della riduzione del numero dei parlamentari: la riduzione dei componenti dei Consigli comunali e regionali. – 4. L’impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla legislazione elettorale: considerazioni introduttive. – 5. L’impatto della riduzione dei parlamentari sul “formante circoscrizionale” di cui alla l. 165/2017. – 6. Riduzione del numero parlamentari e assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige in Valle d’Aosta. – 7. La (problematica) delega per l’individuazione dei collegi uninominali nella l. 51/2019. – 8. L’assegnazione dei seggi nella circoscrizione estero. – 9. Le riforme conseguenti a quella relativa al numero dei parlamentari: la revisione dell’art. 57, comma 1, Cost. – 10. Il disegno di legge Brescia. – 11. *Segue*: la perdurante assegnazione dei seggi in listini bloccati (un po’ meno corti rispetto alla l. 165/2017). – 12. Considerazioni conclusive: la necessità di sistemi elettorali che ricostruiscano un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti.

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 settembre 2020

### Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il contributo rappresenta la rielaborazione di una relazione al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall’Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant’Anna, che si è tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze. Indirizzo mail: [giovanni.tarlibarbieri@unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri@unifi.it).

### 1. Considerazioni introduttive: il numero dei parlamentari: una questione rilevante “da maneggiare con cura”

«Il numero di Deputati e Senatori [...] ha una sua importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento del sistema elettorale e, naturalmente, della rappresentanza: sono, infatti, i ‘numeri’ e le tecniche di distribuzione dei seggi che su essi si fondano a consentire al meccanismo della rappresentanza di funzionare con maggior o minor efficacia e con il necessario equilibrio», cosicché «scegliere il numero di membri elettivi di un’assemblea dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura “punitiva” nei confronti della classe politica [...] e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori “rappresentati”»<sup>1</sup>.

Queste due citazioni non sono solo un omaggio a un costituzionalista autorevole che ci ha lasciato troppo presto ma costituiscono un prezioso punto di partenza per esplorare, certo non a tutto tondo, una revisione costituzionale, quella sulla riduzione del numero dei parlamentari, tanto rilevante quanto problematica, ancorché presentata sul piano mediatico «come la soluzione più a portata di mano», ma «senza affrontarne con attento scrupolo dettagli ed equilibri “di merito”»<sup>2</sup>.

Con specifico riferimento all’impatto sulla legislazione elettorale, come è stato affermato, le oscillazioni nel numero dei membri di una Assemblea elettiva hanno «intuibili – e misurabili – riflessi sulla vita di quell’istituzione»<sup>3</sup>; e d’altra parte, variazioni nel numero dei componenti comportano riflessi rilevanti sul funzionamento dei sistemi elettorali, alcuni dei quali possono dare luogo a effetti sistemici non banali in presenza di assemblee con un numero ridotto di componenti<sup>4</sup>.

Tali effetti sono poi ancora più evidenti in presenza di vincoli, come quello della base regionale per l’elezione del Senato di cui all’art. 57, comma 1, Cost., che, in

<sup>1</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, numero speciale, rispettivamente p. 87 e 88.

<sup>2</sup> L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 156.

<sup>3</sup> G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 128.

<sup>4</sup> Così, con riferimento alla l. 51/2019 alla luce della possibile riduzione del numero dei parlamentari, L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 679.

caso di riduzione del numero dei parlamentari, anche in presenza di un sistema elettorale proporzionale o misto, darebbe luogo, sul piano della rappresentanza, a effetti di maggiore selettività nell'assegnazione dei seggi (cfr. *infra*, par. 9)<sup>5</sup>.

Tali considerazioni, evidentemente non presuppongono certo che qualunque riduzione del numero dei componenti del Parlamento si traduca di per sé in una lesione del principio democratico né ovviamente che un ordinamento assecondi tale principio in misura direttamente proporzionale al numero dei membri delle Camere (si pensi ai quasi tremila componenti dell'Assemblea popolare nazionale cinese). Tuttavia, come è stato affermato, «unitamente ad altri fattori, la contrazione troppo elevata del numero di eletti può incidere sia sul diritto alla rappresentanza, ma anche al livello di legittimazione dei rappresentanti»<sup>6</sup>, incidendo sul grado di rappresentatività dell'organo<sup>7</sup>. Più in generale, come si dirà (par. 5), la riduzione degli eletti impatta sulla c.d. rappresentanza territoriale: è stato osservato sul punto giustamente che «la questione delle dimensioni delle assemblee rappresentative è di grande importanza per valutare la sostenibilità di un qualche compromesso fra uguaglianza del suffragio e valorizzazione del territorio in quanto tale»<sup>8</sup>.

Sul piano comparatistico la letteratura politologica ha tentato di individuare linee di tendenza relative al rapporto tra numero di abitanti e grandezza delle assemblee elettive<sup>9</sup>. Si tratta peraltro di indicazioni da assumere con grande cautela

---

<sup>5</sup> Per tutti, F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 104 ss. Cfr. anche C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, *ivi*, pp. 155 ss.

<sup>6</sup> G. PASSARELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), paper, 15 aprile 2020. Sulla questione del numero dei componenti delle assemblee parlamentari e sui numerosi fattori che incidono sulla democraticità dell'organo cfr., per tutti, C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, pp. 61 ss.

<sup>7</sup> L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. A.S. 881 su «Legge elettorale per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari»* (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018), in *Consulta online* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2019, n. 1, p. 14.

<sup>8</sup> G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, cit., p. 189.

<sup>9</sup> Si pensi, in particolare, alla “legge della radice cubica”: per tutti, R. TAAGEPERA, M.S. SHUGART, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale UP, New Haven, 1989; cfr. sul punto inoltre R. TAAGEPERA, *The size of national assemblies*, in *Social Science Research*, 1972, 1, pp. 385 ss.; R. TAAGEPERA, S.P. RECCHIA, *The size of second chambers and European assemblies*, in *European Journal of Political Research*, 2002, 41, pp. 165 ss. Sul punto, da ultimo, da ultimo, G. PASSARELLI, *La riduzione*, cit.

sul piano costituzionale, poiché ogni valutazione sul numero dei seggi dipende da una complessità di variabili, istituzionali (tra queste la forma di governo, la struttura del Parlamento, l'assetto territoriale dello Stato) e non istituzionali<sup>10</sup>, a cominciare dall'eterogeneità e dalle forti differenze geografiche (e non solo) che costituiscono un elemento da non trascurare nel caso italiano<sup>11</sup>. In questo senso, si è affermato come all'aumentare del numero dei seggi diminuisca negli elettori "razionali" la possibilità di vedere diminuire le probabilità di non essere rappresentati, in una logica, ovviamente teorica, per cui i loro interessi «saranno rappresentati tanto più fedelmente quanto più la rappresentanza si approssima ad includere la totalità del gruppo»<sup>12</sup>.

In ogni caso, l'individuazione del numero dei componenti delle assemblee parlamentari non dovrebbe prescindere da una ricostruzione del ruolo delle stesse nella forma di governo di un determinato ordinamento, mentre tale connessione spesso manca o è sottovalutata. Appare quindi condivisibile il rilievo secondo il quale «la comparazione solo tra casi non è sufficiente e andrebbe accompagnata da un confronto tra assemblee aventi medesimo sistema di governo e persino del sistema elettorale analogo»<sup>13</sup>.

In ordinamenti federali poi un numero più basso di parlamentari nazionali, spesso in un contesto di bicameralismo differenziato (contesto che incide anche sulla composizione, talvolta ridotta, della seconda Camera), convive talvolta con una platea ampia di eletti a livello territoriale. Infatti, la consistenza numerica delle assemblee legislative territoriali in alcune esperienze costituzionali europee, generalmente parametrata sulla popolazione residente, talvolta sulla base di previsioni o criteri fissati a livello costituzionale<sup>14</sup>, appare assai variabile ma, tendenzialmente, superiore a quella dei Consigli regionali italiani (a maggior ragione dopo la riduzione dei componenti a partire dal 2012)<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> J.M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso*, Bologna, Il Mulino 1998, pp. 293 ss.

<sup>11</sup> Così, L. DE SIO, D. ANGELUCCI, *945 sono troppi? 600 sono pochi? Qual è il numero "ottimale" di parlamentari?*, in *cise.luiss.it*, 9 ottobre 2019.

<sup>12</sup> J.M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso*, cit., p. 294.

<sup>13</sup> G. PASSARELLI, *La riduzione*, cit., p. 4.

<sup>14</sup> A. RINELLA, *Le assemblee legislative regionali. Dal modello d'analisi all'indagine comparativa*, in A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 21 ss.

<sup>15</sup> N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.* 2013, in particolare 34 ss. Sono sufficienti, al riguardo, i dati relativi alle assemblee legislative territoriali svizzere (che hanno una composizione variabile da un minimo di 60 a un massimo di 200 membri), austriache (da un minimo di 36 a un massimo di 100), tedesche (da un minimo di 51 a un massimo di 180), spagnole (da un minimo di 33 a un massimo di 135).

Inoltre, la comparazione dovrebbe tenere conto dell'assetto del Parlamento determinato a livello costituzionale: da questo punto di vista, è improprio contare 945 parlamentari in Italia, essendo riferiti a due Camere diverse, ma in «un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive» (Corte cost., sent. 35/2017) che, come è noto, costituisce ormai una peculiarità italiana<sup>16</sup>, oggetto di numerosi tentativi di riforma senza successo.

Un'ulteriore variante da considerare è data dal fatto che in alcuni ordinamenti il numero dei parlamentari non è fissato direttamente dalla Costituzione ma dalla legge elettorale (tra questi Germania, Austria, Irlanda, Romania), in altri la Costituzione pone solo una forbice fissando un limite minimo e/o massimo (così, Francia, Danimarca, Grecia, Spagna, Portogallo, Croazia)<sup>17</sup>.

In questi ordinamenti, come si dirà, il numero dei parlamentari risente anche di scelte operate dalla legge elettorale (evidente il caso tedesco: par. 2).

## 2. La riduzione del numero dei parlamentari: un problema non solo italiano

La dimensione dei Parlamenti è una questione dibattuta in non poche altre democrazie consolidate<sup>18</sup>, cosicché il caso italiano non costituisce un'anomalia, l'elemento eccentrico essendo dato «dal perdurare del bicameralismo perfetto»<sup>19</sup>.

A) Nel Regno Unito il tema della riduzione dei componenti della *House of Commons* è stato posto, da una parte a seguito dello scandalo dei rimborsi ai parlamentari del 2009, dall'altra nel contesto di un percorso riformatore che nel programma dei Liberaldemocratici, allora facenti parte di una coalizione di governo con i Conservatori avrebbe dovuto portare all'introduzione del c.d. voto alternativo (il *referendum* in materia nel maggio 2011 ha però confermato il sistema vigente); un altro elemento rilevante è dato dalla già avvenuta istituzione di assemblee rappresentative in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

---

<sup>16</sup> Sia però consentito di osservare che proprio questo nodo irrisolto andrebbe organicamente affrontato, anche perché alcune ulteriori proposte di revisione costituzionale attualmente all'esame delle Camere – quella sull'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo per i due rami del Parlamento (A.C. 1511) e quella sulla revisione dell'art. 57, comma 1, Cost. (A.C. 2238) – finirebbero paradossalmente, ove approvate, per accentuare il carattere paritario del nostro bicameralismo.

<sup>17</sup> G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., pp. 57 ss.

<sup>18</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 2020, n. 1, in particolare pp. 49 ss.

<sup>19</sup> G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana?*, cit., p. 63.

Così, il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011 ha fissato in 600 il numero dei deputati<sup>20</sup> ma questa riforma non ha trovato applicazione nelle elezioni del 2019 perché l'apposita commissione non è riuscita a portare a termine in tempo l'opera di definizione dei nuovi collegi uninominali. Tuttavia, è significativo parte della dottrina abbia dubitato dell'opportunità di questa riforma sul presupposto delle maggiori difficoltà che un'Assemblea ridotta nel numero dei componenti (anche se in misura assai più limitata rispetto al testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento italiano nel 2019) incontrerebbe in particolare nell'esercizio delle funzioni di controllo, a fronte dell'aumento delle dimensioni e dei compiti dell'Esecutivo<sup>21</sup>.

B) In Francia la legge elettorale ha provveduto progressivamente ad aumentare il numero dei collegi uninominali fino alla metà degli anni Ottanta per tenere conto dell'incremento demografico. Si è giunti al numero di 577 deputati che è stato costituzionalizzato nella revisione del 2008 come numero massimo di componenti dell'Assemblea nazionale «al fine di dare stabilità alla compagine parlamentare, garantendo la certezza del principio rappresentativo»<sup>22</sup>.

Nel 2017 all'inizio del suo mandato il Presidente Macron ha annunciato un progetto di innovazione istituzionale<sup>23</sup>: nel testo presentato nel 2019 è prevista la riduzione di 1/4 dei parlamentari (l'Assemblea nazionale passerebbe da 577 a 404), accompagnata all'introduzione nella legge elettorale per l'Assemblea nazionale di una quota proporzionale<sup>24</sup> e dal divieto di cumulo dei mandati, nell'ottica di un migliore funzionamento del Parlamento.

Interessante è in questa progettazione il collegamento tra riduzione del numero dei parlamentari, riforma elettorale ed espansione degli istituti di democrazia partecipativa che nella logica della rappresentatività appaiono misure in qualche modo "compensative". A queste misure si aggiungono poi ulteriori contenuti, oggetto da tempo di dibattito in Francia, quali la nuova disciplina della responsabilità penale dei Ministri. Temi ulteriori della riforma sono l'ecologia, il

<sup>20</sup> Il taglio risulta quindi limitato a cinquanta parlamentari.

<sup>21</sup> Cfr. i riferimenti in G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana?*, cit., p. 64.

<sup>22</sup> M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 72.

<sup>23</sup> T. EHRARD, O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, rinvenibile in [www.sciencespo.fr/liepp](http://www.sciencespo.fr/liepp).

<sup>24</sup> Sul punto, P. MARTIN, *Les modes de scrutin et la Ve République*, in *Revue politique et parlementaire*, 2018, n. 1085-1086 (1958-2018. *La Ve République face aux révisions: mutations et permanences*), pp. 144 ss.

potenziamento della decentralizzazione e il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura<sup>25</sup>.

Certo, anche in questo caso non sono mancati dubbi in particolare sul combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e della riforma elettorale, con la riduzione del numero dei collegi uninominali a 346 (assai più grandi)<sup>26</sup> e l'interazione con una limitata quota proporzionale (pari a 87 seggi) basata su liste nazionali senza possibilità per gli elettori di effettuare il *panachage* né di esprimere preferenze. In questo senso, «il raggiungimento dell'obiettivo della maggiore "rappresentatività" del Parlamento, sia rispetto alle diverse sensibilità politiche che ai territori, appare compromesso dagli effetti della forte riduzione del numero dei deputati, dell'introduzione di una dose di proporzionale nel sistema elettorale, e del *découpage* dei collegi»<sup>27</sup>, mentre parte della dottrina ha dubitato che da una tale riforma risulterebbe rafforzato il legame tra i parlamentari e i partiti, a tutto vantaggio di questi ultimi<sup>28</sup>.

C) In Germania, nel silenzio della Costituzione il numero dei componenti del *Bundestag* è fissato dalla legge elettorale in 598 componenti. Tale legge però, come è noto, prevede un complesso sistema misto, che contempla la possibilità sia di mandati aggiuntivi che di mandati compensativi che si sono moltiplicati nel corso del tempo per almeno tre fattori: una partecipazione disomogenea al voto; una frammentazione partitica crescente; un accentuato ricorso al voto disgiunto<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2018, n. 3 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>26</sup> La popolazione media dei collegi passerebbe da 113 mila a 189 mila abitanti.

<sup>27</sup> R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali*, cit., 20, che sul punto conclude: «L'effetto combinato della riduzione del numero dei parlamentari e l'introduzione della proporzionale non concorreranno, come auspicato da Macron, ad assicurare la «prossimità tra il rappresentante e l'elettore», visto che i deputati eletti con un sistema di tipo proporzionale basato su una lista nazionale saranno inevitabilmente più distanti dai loro elettori, mentre gli altri finiranno per esserlo materialmente alla luce delle nuove dimensioni dei loro collegi (in media, due volte più grandi di quelle attuali)» (p. 22). L'autore insiste inoltre sugli squilibri che detta riforma indurrebbe sulla rappresentanza territoriale.

<sup>28</sup> T. EHRHARD, P. MARTIN, R. RAMBAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, juillet -septembre 2017, p. 389; B. DAUGERON, G. LARRIVE, J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et «crise de la représentation»*, in *Constitution*, janvier-mars 2019, p. 26.

<sup>29</sup> Sul sistema elettorale tedesco, limitandosi alla letteratura italiana, cfr. in particolare, G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento: Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, in particolare pp. 35 ss.

Per questo l'attuale *Bundestag* è composto da ben 709 deputati.

È per questa ragione che in Germania il dibattito sulla riforma elettorale ferve, anche nel timore che alle prossime elezioni il numero dei parlamentari tedeschi possa crescere fino a oltre ottocento, come conseguenza del cambiamento del panorama partitico che sta andando verso un indebolimento dei partiti più grandi<sup>30</sup>. Una lettera aperta indirizzata al *Bundestag* e sottoscritta da 100 costituzionalisti tedeschi nel settembre 2019 sottolinea le distorsioni del modello vigente, amplificate nelle elezioni del 2017, con effetti paradossalmente antidemocratici sul diritto di voto, in quanto il sistema elettorale «è diventato così complicato che quasi nessun elettore capisce cosa produrranno da ultimo i suoi due voti». Oltre alla necessità di semplificazione della legge elettorale, si evidenzia il fatto che «l'enorme sovradimensionamento del *Bundestag* influisce sulle sue funzioni», con inutili costi aggiuntivi. Infine, i firmatari, dicendosi espressamente «preoccupati per la reputazione della democrazia», hanno fatto appello al senso istituzionale dei parlamentari affinché accelerino il processo riformatore senza incorrere in ulteriori indugi che potrebbero minare la fiducia dei cittadini nel sistema democratico<sup>31</sup>.

Tuttavia, le soluzioni ipotizzate sono diverse e rispecchiano gli interessi dei diversi – innanzitutto per dimensione e radicamento territoriale – partiti politici. Si va da proposte incentrate sulla riduzione del numero dei collegi elettorali, cui si sono mostrati contrari la CDU, almeno inizialmente, e in modo più forte la CSU, in quanto partiti con il maggior numero di deputati eletti direttamente, a quelle volte a determinare un numero fisso di parlamentari. Per quanto riguarda la prima tipologia si segnalano la posizione favorevole del Presidente del *Bundestag*, Schäuble, la cui proposta, elaborata da un gruppo di lavoro interparlamentare e lanciata nella primavera del 2019 di ridurre i collegi da 299 a 270, non ha trovato consensi sufficienti<sup>32</sup>, così come la proposta congiunta dei partiti di opposizione (FDP, Verdi e Sinistra) risalente ad ottobre 2019, che prevede una riduzione più consistente a 250 collegi ed un incremento del numero minimo dei deputati (da 598 a 630), non è stata condivisa dai gruppi di maggioranza. Tuttavia, tali proposte, pur arginando l'aumento dei componenti del *Bundestag*, non risolverebbero il problema alla radice.

Viste le divisioni tra le forze politiche, è tutt'altro che sicuro che sia possibile nello scorcio finale della legislatura pervenire all'approvazione di una riforma incisiva della legge elettorale. Sembra peraltro maturare tra le forze della maggioranza (CDU-CSU, SPD) un accordo su una modifica limitata della stessa

---

<sup>30</sup> F. PUKELSHEIM, *Bundestag der Tausend*, in *ZParl*, 2019, pp. 469 ss.

<sup>31</sup> *Offener Brief an den Deutsche Bundestag*, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 20 settembre 2019.

<sup>32</sup> G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana?*, cit., p. 65.

che, diminuendo a 280 i collegi elettorali – ma solo dal 2025 – come le proposte da ultimo ricordate limiterebbe ma non eviterebbe l’aumento (potenzialmente anche non irrilevante) dei componenti del *Bundestag*. Con riferimento alle prossime elezioni le modifiche ipotizzate sarebbero ancora più modeste e quindi ancora meno risolutive.

### 3. L’antefatto della riduzione del numero dei parlamentari: la riduzione dei componenti dei Consigli comunali e regionali

Nell’esperienza italiana il taglio dei parlamentari a livello statale ha fatto seguito alla riduzione del numero dei consiglieri comunali prima e dei consiglieri regionali poi, decisa a seguito delle polemiche sui costi della politica, a partire dal 2009.

È quindi utile accennare in sintesi anche alla riduzione della consistenza delle assemblee elettive a livello territoriale per verificare quali problemi si sono posti, pur nella consapevolezza delle evidenti differenze, enfatizzate anche dalla giurisprudenza costituzionale, tra i sistemi elettorali per il Parlamento nazionale (le Camere essendo dotate di prerogative infungibili: sent. 1/2014) e quelle relativi alle assemblee elettive regionali e comunali<sup>33</sup>.

In primo luogo, a partire dalla legge finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 184, l. 191/2009) si è provveduto a ridurre il numero dei consiglieri comunali, anche se successivamente, non a caso, questo taglio è stato parzialmente ripensato dalla legge “Delrio” (art. 1, comma 135, l. 56/2014) allo scopo di limitare la “desertificazione” soprattutto dei Consigli meno numerosi<sup>34</sup>.

Ciò detto, un effetto evidente della riduzione dei seggi sul piano del rendimento dei sistemi elettorali dei Comuni, con riferimento a quelli con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, riguarda l’accentuata torsione maggioritaria insita nella differenza tra concentrazione bipolare dei voti (in ribasso nelle più recenti

---

<sup>33</sup> La Corte sembra distinguere nettamente, sul piano dello scrutinio di legittimità costituzionale, i sistemi elettorali per i Consigli regionali e Comunali da quelli per il Parlamento nazionale: sia consentito sul punto un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 49 ss. (cfr. anche nt. 42).

<sup>34</sup> Infatti, l’art. 16, comma 17, del d.l. 138/2011 aveva stabilito una composizione davvero ristretta dei Consigli comunali, soprattutto dei meno popolosi (oltre al Sindaco, *a*) per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti: 6 consiglieri; *b*) per i Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti: 7 consiglieri; *c*) per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti: 10 consiglieri. A seguito della l. 56/2014, nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il Consiglio comunale è composto, oltre che dal Sindaco, da 10 consiglieri; nei Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, da 12 consiglieri, oltre al Sindaco.

consultazioni, per l'aumento delle liste presentate e la presenza del M5S) e concentrazione bipolare dei seggi<sup>35</sup>, a livelli decisamente alti per il combinato disposto del premio di maggioranza e, appunto, per la contrazione del numero dei consiglieri, che ha innalzato la soglia di sbarramento implicita<sup>36</sup>.

Con riferimento ai Comuni con popolazione fino ai quindicimila abitanti, poi, la diminuzione dei componenti dei Consigli ha determinato una riduzione al minimo delle minoranze, unita a una loro "polverizzazione" dovuta al fatto che il sistema elettorale non limita la rappresentanza alla lista più votata tra quelle non collegate al Sindaco eletto<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda la riforma delle Province operata dalla l. 56/2014, con l'eliminazione dell'elettività dei Consigli e dei Presidenti, rimangono i dubbi più generali legati al collegamento tra l'eliminazione di un livello di autonomia politica e il pratico svuotamento, soprattutto in termini di risorse, che il legislatore statale ha imposto, nonostante che a tale livello istituzionale siano rimaste funzioni rilevanti. Come è stato efficacemente osservato, a fronte di risparmi per circa 72 milioni di euro, «il costo dei trasferimenti di risorse umane, materiali e finanziarie dalle province ormai semi-dismesse alle rispettive regioni sta costando centinaia e centinaia di milioni nonché gravissimi ritardi nelle azioni amministrative», per cui il risparmio di spese derivante dalla soppressione di indennità, gettoni di presenza e *benefit* connessi è stato definito «una vera e propria bugia»<sup>38</sup>.

Venendo ora alle Regioni, come è noto, alla riduzione del numero dei Consiglieri si è provveduto con decreti legge (art. 14, d.l. 138/2011; art. 2, d.l. 174/2012), con la previsione di un limite massimo degli stessi, incredibilmente su "richiesta" delle Regioni stesse; scelta, questa, peraltro discutibilmente giustificata dalla Corte costituzionale, nonostante un proprio immediato precedente (sent. 188/2011), sulla base di un generico riferimento al coordinamento della finanza pubblica e al diritto dei cittadini di essere egualmente rappresentati, evitando il rischio che il valore del voto degli elettori risulti diversamente ponderato da Regione a Regione (sent. 198/2012)<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Per concentrazione bipolare si intende la somma dei voti (concentrazione bipolare dei voti) o dei seggi (concentrazione bipolare dei seggi) delle due coalizioni più votate.

<sup>36</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni*, 2015, in particolare 734 ss.

<sup>37</sup> G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 65; nello stesso senso, F. GABRIELE, *Le nuove norme sulla elezione e sulle competenze degli organi dei Comuni e delle Province*, Bari, Cacucci, 1994, pp. 90 ss.

<sup>38</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 99 e nt. 23.

<sup>39</sup> Sulla pronuncia, in particolare, S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2869 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in

Non è questa la sede per indagare i dubbi che tali motivazioni inevitabilmente pongono<sup>40</sup>.

La riduzione del numero dei consiglieri astrattamente impatta sui sistemi elettorali regionali almeno relativamente a tre aspetti: *a*) l'individuazione delle soglie di accesso alla rappresentanza; *b*) la frammentazione partitica; *c*) la rappresentanza territoriale.

Sul primo versante (tab. 1) evidentemente la riduzione del numero dei consiglieri determina un innalzamento delle soglie di sbarramento implicite che, nel caso delle Regioni meno popolate, sfiora potenzialmente il 5%<sup>41</sup>, di fatto "depotenziando" quelle espressamente previste dalle leggi elettorali regionali (si vedano, in questo senso, le leggi elettorali di Umbria, Molise, Basilicata e, da ultimo, Liguria). Anche per questa ragione, nonché per l'impatto (peraltro controverso) della sent. 1/2014 della Corte costituzionale<sup>42</sup>, non poche Regioni

---

*Giur. it.*, 2013, pp. 1014 ss.; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 1019 ss.; F. CORVAJA, *Statuti regionali e «leggi della Repubblica»*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 182 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2013; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge, spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it* 2013, n. 8 ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

<sup>40</sup> Sul punto, da ultimo sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in *Le Regioni*, 2020 (in corso di pubblicazione).

<sup>41</sup> Quelle indicate nella tab. 1 sono, per così dire, le soglie implicite "massime". In realtà come si evince dalla tabella successiva, quelle reali sono tendenzialmente più basse, risentendo esse dell'andamento del voto e, soprattutto, dei suffragi delle liste minori, non ammesse al riparto dei seggi.

<sup>42</sup> Sull'impatto della sent. 1/2014 sui sistemi elettorali regionali, cfr., in particolare, R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2013, n. 3; M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post «porcellum»*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 471 ss.; A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4167 ss.; M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 130 ss.; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, pp. 143 ss.

hanno apportato modifiche, più o meno incidenti, alle proprie leggi elettorali<sup>43</sup>, modificando la disciplina delle soglie e/o del premio di maggioranza<sup>44</sup>.

Tab. 1. *Le soglie di sbarramento nelle leggi elettorali regionali*

Regione	N. consigl.	Soglia impl. (%)	Soglia espl. Lista non coalizz. (%)	Soglia espl. Lista coaliz. (%)	Coalizioni (%)
Piemonte	51	1,96	3	Presidente > 5	
Lombardia	80	1,25	3	Presidente > 5	
Veneto	51	1,96	3	3; coalizione > 5	5 o almeno una lista > 3
Liguria	31	3,23	3	Presidente > 5	
Emilia	51	1,96	3	Presidente > 5	
Toscana	41	2,44	5	3 se coalizione > 10; 5 se coalizione < 10	10 purché almeno una lista > 3
Umbria	21	4,76	2,5	2,5	
Marche	31	3,23		3; coalizione > 5	5 o almeno una lista > 3
Lazio	51	1,96	3	Presidente > 5	
Abruzzo	31	3,23	4	2 purché coalizione > 4	
Molise	21	4,76	≥ 3	≥ 3	8
Campania	51	1,96	3	Presidente > 10	
Puglia	51	1,96	8	4	8
Basilicata	21	4,76	3	4 se coalizione < 8	8
Calabria	31	3,23	4	4	

Alcune leggi elettorali regionali, indipendentemente dalla riduzione del numero dei consiglieri, hanno talvolta innalzato in modo significativo le soglie, in

<sup>43</sup> Tra queste, il Veneto (l.r. 19/2018), la Toscana (l.r. 51/2014), l'Umbria (l.r. 4/2015), le Marche (l.r. 5/2015; 36/2019), il Lazio (l.r. 10/2017), Puglia (l.r. 7/2015), Calabria (l.r. 8/2014) e, più recentemente, la Liguria (l.r. 18/2020).

<sup>44</sup> La rimodulazione di quest'ultimo è conseguenza dello "schiacciamento" del premio, in termini puramente numerici, derivante dalla riduzione del numero dei consiglieri: infatti, ad esempio, un premio di maggioranza fissato al 55% dei seggi equivale, in valori puramente numerici, a 11 seggi ovvero alla sola maggioranza assoluta, nei Consigli composti da 20 membri, a 17 (approssimato per eccesso) nei Consigli di 30, e così via.

particolare con riferimento alle liste singole (così Puglia e Toscana) e talvolta con riferimento alle coalizioni (Molise, Puglia, Basilicata). Tuttavia, queste previsioni sono animate non solo (e forse non tanto) da una *ratio* selettiva, quanto dall'esigenza di "incanalare" la frammentazione in coalizioni<sup>45</sup>.

Peraltro, non poche Regioni (cinque) hanno confermato sul punto le previsioni della l. 43/1995: quest'ultima, come è noto, non pone soglie esplicite per le liste facenti parte di coalizioni che abbiano ottenuto a livello regionale almeno il 5%.

L'introduzione di soglie nelle leggi elettorali non ha però arginato, se non limitatamente, la frammentazione partitica, nonostante che questa sia la loro *ratio*, come affermato dalla Corte costituzionale in relazione alla legge elettorale lombarda (sent. 193/2015).

Infatti, come è noto, è quantomeno riduttivo imputare la frammentazione solo alla legislazione elettorale in senso stretto, esistendo canali pre- e post-elettorali che la alimentano<sup>46</sup>.

La riduzione del numero dei consiglieri impatta sulla rappresentanza territoriale, determinando una potenziale diminuzione del numero di seggi assegnati alle Province. Si tratta di una riduzione solo in parte "compensata" dalla soppressione dei listini regionali previsti dalla l. 43/1995.

In premessa, tutte le leggi elettorali regionali hanno confermato, con poche eccezioni<sup>47</sup>, le Province quali ambiti territoriali di riparto dei seggi, a dimostrazione

---

<sup>45</sup> R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna 2000, pp. 18 ss.

<sup>46</sup> Si pensi innanzitutto a quel fenomeno di "frammentazione in entrata" determinato dalla disciplina della raccolta delle firme che non solo vede diffuse e criticabilissime fattispecie di esenzione, ma anche la limitata attendibilità dei meccanismi di controllo. La frammentazione si alimenta poi anche nella fase post-elettorale. Il pensiero corre in primo luogo alla disciplina dei gruppi consiliari che anche nei nuovi statuti appare assai generosa nei confronti dei piccoli partiti.

<sup>47</sup> Sulla Provincia anche come circoscrizione elettorale cfr., in particolare, C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. fed.*, 2014, pp. 285 ss. Le uniche limitate eccezioni sono date dalla Calabria che in pratica ha "sterilizzato" le Province più recentemente istituite (Crotone; Vibo Valentia), prevedendo l'istituzione di una circoscrizione "centro" (peraltro, l'art. 1, comma 2-*quater*, prevede che in tale circoscrizione «le liste sono composte, a pena di inammissibilità, in modo che ci sia almeno un candidato residente per ciascuna delle province corrispondenti»), mentre la Toscana ha provveduto a "spacchettare" la Provincia di Firenze in quattro sub-circoscrizioni. Da parte loro, alla luce della riduzione del numero dei consiglieri, le leggi elettorali di Umbria e Molise hanno previsto la distribuzione dei seggi direttamente e soltanto a livello regionale.

della perdurante vitalità di questo ente almeno come circoscrizione amministrativa<sup>48</sup>.

Ciò detto, come si evince dalla tab. 2, la riduzione del numero dei consiglieri ha indotto un ridimensionamento del numero di seggi assegnati alle circoscrizioni: tre circoscrizioni eleggono un solo consigliere (Verbania, Sondrio, Rieti)<sup>49</sup>; quattordici eleggono due consiglieri; quattordici, tre consiglieri.

Tab. 2. *Numero di circoscrizioni che eleggono da 1 a 3 consiglieri*

Regione	Circoscr.	Circoscr. 1	Circoscr. 2	Circoscr. 3
Piemonte	Province	1 (VB)	3 (AT, BI, VC)	1 (NO)
Lombardia	Province	1 (SO)	1 (LO)	3 (CR, LC, MN)
Veneto	Province	0	2 (BL, RO)	0
Liguria	Province	0	0	1 (IM)
Emilia	Province	0	0	4 (FE, PC, RA, RN)
Toscana	Province (Firenze 4 circ.)	0	4 (GR, MS, 2 FI)	4 (PT, PO, SI, 1 FI)
Umbria	Regione	0	0	0
Marche	Province	0	0	0
Lazio	Province	1 (RI)	1 (VT)	0
Abruzzo	Province	0	0	0
Molise	Regione	0	0	0
Campania	Province	0	1 (BN)	0
Puglia	Province	0	2 (BAT, BR)	1 (TA)
Basilicata	Province	0	0	0
Calabria	2 province; 1 multiprov.	0	0	0

Tale compressione interseca la problematica dell'effettività della rappresentanza di queste Province che già nella vigenza della l. 43/1995 subivano

<sup>48</sup> Si è però osservato come circoscrizioni provinciali e voto di preferenza favoriscano «l'uso dell'amministrazione regionale a fini clientelari e localistici, anche per la ricorrente pretesa di trasferire la rappresentanza territoriale nella giunta regionale con una feodalizzazione degli assessorati, e di conseguenza di enti e aziende regionali, che rende assai difficile la formazione di un forte ceto politico regionale»: F. CUOCOLO, *Diritto regionale Italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 47.

<sup>49</sup> Sul punto, le leggi elettorali di Lombardia e Lazio prevedono un aumento del numero dei candidati per non rendere inutile il voto di preferenza.

talvolta fenomeni di “slittamento” dei seggi, risultando talvolta sistematicamente penalizzate, posto che i fenomeni di traslazione finiscono per favorire tendenzialmente le circoscrizioni più grandi<sup>50</sup>.

Sul punto, una soluzione minimale ma non irrilevante era (ed è) quella della legge elettorale toscana (art. 23), cui hanno fatto seguito quelle della Lombardia (art. 1, commi 34 ss., l.r. 17/2012) e del Lazio (art. 6, comma 4, l.r. 2/2005, come modificato dall’art. 7 della l.r. 10/2017), che garantisce a tutte le Province l’elezione di almeno un consigliere<sup>51</sup>.

Una soluzione più incisiva è fatta propria dalla legge elettorale marchigiana (art. 19, l.r. 27/2004), poi sostanzialmente trasposta nelle leggi della Campania (art. 11, l.r. 4/2009), del Veneto (art. 22, comma 6, l.r. 5/2012) e dell’Abruzzo (art. 17, comma 7, l.r. 9/2013) che, grazie a un complesso meccanismo di riparto, impedisce in radice fenomeni di “slittamento” ma non argina (né può arginare) fenomeni di alterazione della correlazione tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse Province, oltre a premiare in termini di seggi liste che in altre circoscrizioni hanno avuto un risultato comparativamente migliore<sup>52</sup>.

Quelle analizzate finora sono le dimensioni della legislazione elettorale che sono direttamente investite dalla riduzione del numero dei consiglieri.

Relativamente ad altri profili, invece, l’impatto della riduzione del numero dei consiglieri è meno certo: così, non è sicuro che la diminuzione del numero dei seggi determini di per sé un innalzamento delle preferenze necessarie per l’elezione.

A tale proposito, infatti, l’evidenza empirica non sembra suffragare del tutto tale assunto: in primo luogo, il numero dei consiglieri eletti nelle Province, come detto, diminuito solo limitatamente, essendosi aboliti i listini regionali di cui alla l. 43/1995<sup>53</sup>. In secondo luogo, il numero delle preferenze necessario per l’elezione dipende da numerosi fattori, a cominciare dal tasso di partecipazione alle urne, dal comportamento degli elettori delle singole formazioni politiche, in alcuni casi assai restii nell’utilizzazione di questa modalità di espressione del consenso (si pensi agli

---

<sup>50</sup> Così, in particolare, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 238 ss.

<sup>51</sup> Come è noto, il problema per la Toscana era la cronica sottorappresentazione di Massa; per il Lazio, Rieti, per la Lombardia, Sondrio, per il Piemonte, Verbania-Cusio-Ossola.

<sup>52</sup> Sul punto, in particolare, N. D’AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in Consiglio regionale del Piemonte, *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino 2010, 309.

<sup>53</sup> I listini regionali rimangono solo in Piemonte (per le cui elezioni regionali trova ancora applicazione la l. 43/1995, ai sensi dell’art. 5 della l. cost. 1/1999), dopo che essi sono stati soppressi dalla recente legge elettorale ligure (l.r. 18/2020).

elettori del Movimento 5 Stelle), dalla contrazione che esso ha incontrato nel più recente periodo. Un ulteriore fattore da considerare è poi dato dall'introduzione nella generalità delle Regioni, salvo poche eccezioni, della doppia preferenza di genere, in forza della l. 20/2016, ciò che rende più complessa la comparazione con elezioni precedenti.

Proprio l'introduzione quasi generalizzata della doppia preferenza, unita a una crescente consapevolezza della rilevanza dell'equilibrio della rappresentanza di genere, contribuisce a spiegare il fatto che, nonostante la riduzione dei consiglieri, il numero delle elette non sia diminuito e anzi sia cresciuto di oltre 1/3 nell'ultimo decennio, tanto che non vi sono più Consigli regionali "tutti al maschile", sebbene i dati continuino ad essere disomogenei (in quattro Regioni la percentuale di consigliere è ancora sotto il 10%)<sup>54</sup>.

#### **4. L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla legislazione elettorale: considerazioni introduttive**

Venendo ora al livello nazionale, per comprendere l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui sistemi di elezione per Camera e Senato, è stato evidenziato da più parti come l'eventuale riduzione del 36,5% dei parlamentari previsto dal testo di legge costituzionale, oggetto del *referendum* del 20-21 settembre prossimo, determinerebbe un aumento del rapporto tra numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto: tale rapporto passerebbe da 96.006 a 151.210 con riferimento alla Camera e da 188.424 a 302.420 con riferimento al Senato<sup>55</sup>; su questi dati, come è noto, si è aperto un ampio dibattito in dottrina, con ricostruzioni assai diverse circa l'impatto sul principio rappresentativo<sup>56</sup>.

In qualche misura collegato a questo dato è anche l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui sistemi elettorali per Camera e Senato che, come è noto, vedono un metodo di assegnazione dei seggi in collegi uninominali per circa

---

<sup>54</sup> Le uniche eccezioni (in particolare, Piemonte e Liguria) sono spiegabili con il mancato recepimento nelle proprie leggi elettorali della doppia preferenza di genere. Sul punto, si vedano i dati riportati in G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze*, cit. Come è noto, con riferimento alla Puglia, si deve peraltro ricordare il recentissimo d.l. 86/2020 che, in attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost., ha imposto la doppia preferenza di genere. La Liguria ha provveduto a introdurre la doppia preferenza di genere solo con la già citata l.r. 18/2020, che quindi troverà applicazione solo a partire dalle elezioni del 2020.

<sup>55</sup> In realtà, considerando i parlamentari spettanti alla circoscrizione estero, i dati "reali" sono leggermente diversi (da 96.171 a 151.616 abitanti con riferimento alla Camera e da 192.342 a 303.233 con riferimento al Senato): M. VOLPI, *La riduzione*, cit., p. 57.

<sup>56</sup> Sul punto, per tutti, N. LUPU, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, nel presente numero di questa Rivista, in particolare pp. 2 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

il 37% del totale (232 alla Camera; 116 al Senato) e in collegi plurinominali per circa il 63% (386 alla Camera; 193 al Senato).

La l. 51/2019, in ossequio alla giurisprudenza costituzionale che ha qualificato le leggi elettorali per il Parlamento nazionale come costituzionalmente necessarie, in quanto, come si legge nella sent. 1/2014, «“indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali” [...], dovendosi inoltre scongiurare l’eventualità di “paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall’art. 88 Cost.”» (cfr. anche, da ultimo, sent. 10/2020), ha inteso rendere possibile che il Parlamento sia in ogni momento rinnovabile. Per questo, essa ha provveduto a sostituire nella l. 165/2017 le cifre numeriche espresse in valore assoluto con percentuali e ha previsto una delega per la nuova perimetrazione dei collegi uninominali (che passerebbero a 147 alla Camera e a 74 al Senato) e plurinominali (per l’elezione di 245 deputati e 122 senatori)<sup>57</sup>.

Rimane però il fatto che nemmeno l’approvazione del disegno di legge in oggetto riuscirebbe a scongiurare del tutto i rischi di un vuoto legislativo. Infatti, per assicurare la permanente operatività della legislazione elettorale, sarebbe necessaria l’attuazione della delega di cui all’art. 3 in materia di determinazione dei collegi uninominali e plurinominali; per cui, rimane ovviamente possibile sul piano teorico il mancato esercizio della delega, mentre sarebbe quantomeno problematico lo scioglimento delle Camere prima dell’entrata in vigore dei decreti legislativi. A ciò si aggiunga che la delega in questione può essere esercitata solo nel caso in cui entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge sia promulgata la legge costituzionale che modifichi il numero dei deputati e dei senatori; per cui, spirato siffatto termine, sarebbe comunque necessaria l’approvazione di una nuova legge o, quantomeno, di una disposizione di proroga del termine di esercizio della delega.

Da questo punto di vista, la l. 51/2019 non raggiunge quindi, almeno integralmente, il suo scopo. Inoltre, essa sembra presupporre la possibilità di adattamento delle leggi elettorali vigenti al mutato numero dei parlamentari, per così dire, agendo sui numeri. In realtà però, come si vedrà, questo adattamento non sembra possibile viste le distorsioni che l’applicazione dei sistemi elettorali vigenti determinerebbe.

---

<sup>57</sup> Senato della Repubblica, XVIII legislatura, disegno di legge n. 881 (Perilli e altri), *Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, relazione illustrativa, p. 2.

### 5. L'impatto della riduzione dei parlamentari sul "formante circoscrizionale" di cui alla l. 165/2017

Tali distorsioni riguardano in primo luogo l'impatto sul "formante circoscrizionale"<sup>58</sup> della vigente legislazione elettorale, che appare insieme significativo e problematico, a maggior ragione in sistemi elettorali come quelli di cui alla l. 165/2017 (*Rosatellum-bis*) che, in linea con tutti quelli adottati in epoca repubblicana per i due rami del Parlamento (con la sola eccezione della legge Calderoli, con riferimento al Senato) prevedono meccanismi di assegnazione dei seggi a più livelli territoriali con complessi sistemi di "traslazione" da un livello all'altro (livello nazionale-circoscrizioni-collegi plurinominali, alla Camera; Regioni-collegi plurinominali al Senato).

Si tratta di una questione centrale non solo perché la l. 165/2017, come modificata dalla l. 51/2019, continuerebbe a trovare applicazione con l'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari ma soprattutto perché, nonostante l'accordo tra i Capigruppo della maggioranza dell'ottobre scorso, non è affatto scontato che esso si traduca nell'approvazione di una nuova legge elettorale<sup>59</sup>; e ciò sia per ragioni politiche (l'incerta tenuta della maggioranza; il destino insicuro della legislatura), sia per un più generale contesto che potrebbe consigliare alle forze politiche di concentrarsi su altre priorità.

Ciò detto, in linea generale è appena il caso di osservare che l'individuazione delle circoscrizioni e l'assegnazione dei seggi alla stesse costituiscono elementi costitutivi di un sistema elettorale, capace di condizionarne anche il rendimento e gli effetti al pari della formula e delle soglie elettorali<sup>60</sup>, come si evince dalla letteratura politologica che ha studiato i livelli territoriali sia nell'ottica della loro individuazione (che nella prassi può dar luogo anche a gravi distorsioni), sia nella prospettiva del loro impatto nell'assegnazione dei seggi. Si tratta di due aspetti che, come è stato efficacemente osservato, «sono spesso determinanti ai fini degli effetti complessivi del sistema»<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Su tale espressione, nella letteratura costituzionalistica, cfr., in particolare, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali*, cit., pp. 127 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>59</sup> Anticipando quanto si dirà nel par. 10, manca ancora un accordo sulla proposta di legge Brescia, attualmente all'esame della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera.

<sup>60</sup> Per tutti, A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press. Nella letteratura italiana, per tutti, G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 5 ss.

<sup>61</sup> G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali*, cit., p. 8.

Tali problematiche sono invece meno valorizzate nella letteratura costituzionalistica<sup>62</sup>, nonostante che la nostra Carta fondamentale, diversamente da altre, si riferisca espressamente, come ambiti tra i quali ripartire i seggi, alle circoscrizioni con riferimento alla Camera (art. 56, comma 4) e alle Regioni, con l'attribuzione di un numero minimo di eletti, con riferimento al Senato (art. 57). Come è noto, la Corte costituzionale nella sent. 35/2017 ha affermato che «sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni, autorizzerebbe il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale. Essa non si limita, invero, a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni. Essa intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse»<sup>63</sup>.

In questo senso, si è osservato che sebbene «la rappresentanza moderna abbia in tutti i modi proclamato l'unità della Nazione, per quanto si sia negato agli eletti di rappresentare solo la propria circoscrizione o il proprio collegio [...] non si può negare del tutto l'esistenza di un legame tra quella circoscrizione e il rappresentante che nemmeno il divieto di mandato imperativo ha reciso completamente»<sup>64</sup>. In questo senso, la circoscrizione, in linea generale risponde all'esigenza «di avvicinare gli elettori agli eleggibili, così da facilitare ai primi la scelta fra questi ultimi e nello stesso tempo da mantenere i contatti fra gli uni e gli altri»; e ciò pur nella consapevolezza che la ripartizione in circoscrizioni «non fa venir meno l'unità del corpo elettorale, costituendo i singoli collegi delle sue articolazioni localizzate nelle varie parti del territorio»<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Peraltro con alcune importanti eccezioni: tra queste, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 89 ss. A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, Giuffrè, 1998; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali*, cit., pp. 127 ss. e, da ultimo, A. GRATTEI, *La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 99 ss.

<sup>63</sup> Sulla problematica delle circoscrizioni nella recente legislazione elettorale alla stregua dell'art. 56 Cost. cfr., in particolare, L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2016, n. 2.

<sup>64</sup> I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 171-172.

<sup>65</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1991, p. 441.

Da parte sua la Commissione Quagliariello nel 2013 ha giustamente valorizzato il “formante circoscrizionale” della (anche allora auspicabile) riforma elettorale, nell’ottica del superamento del principio di cooptazione nella selezione dei parlamentari che la legge Calderoli aveva determinato e della conseguente necessità di ricostruire un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti. A tale scopo essa auspicava una perimetrazione dei collegi o delle circoscrizioni “ponendo in equilibrio” il criterio demografico e quello geografico<sup>66</sup>.

D’altra parte, come detto, l’assetto circoscrizionale deve essere strutturato in modo da non dare luogo a fenomeni patologici alla stregua dell’eguaglianza del voto, «che è tale *in partenza*, prima cioè che il relativo diritto venga esercitato, e che è altresì *inevitabile e generale*, vale a dire che la “differente efficienza” del voto riguarda tutti i voti espressi nella circoscrizione mal suddivisa, a prescindere dal modo in cui essi sono ripartiti fra i candidati o fra le liste»<sup>67</sup>.

La stessa Commissione di Venezia in un rapporto del 2017 sulla delimitazione delle circoscrizioni e il riparto dei seggi ha osservato che «*l’attribution des sièges aux circonscriptions et de la délimitation de ces dernières (y compris le gerrymandering (découpage abusif) est essentielle dans le droit électoral*»<sup>68</sup>, richiamandosi al *Codice di buona condotta in materia elettorale* del 2002. Quest’ultimo dedica ben cinque paragrafi al riparto territoriale dei seggi, introducendo il concetto di “eguaglianza della forza elettorale” che implica, qualora l’elezione non si svolga in una circoscrizione unitaria: *a*) la suddivisione del territorio in maniera tale che i seggi siano distribuiti in maniera equa nelle rispettive circoscrizioni, secondo un criterio di distribuzione determinato; *b*) l’individuazione di uno scarto minimo ammissibile nell’assegnazione dei seggi, individuato nel 10%, non potendo superare comunque il 15%; *c*) la revisione periodica (preferibilmente lontana dai periodi elettorali) dell’assegnazione dei seggi alle circoscrizioni, per tenere conto delle variazioni demografiche; *d*) l’attribuzione dei compiti di elaborazione delle proposte di delimitazione delle circoscrizioni o della successiva revisione delle stesse a una commissione, costituita principalmente da membri indipendenti, con successiva approvazione da parte del Parlamento.

---

<sup>66</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l’informazione e l’editoria, 2013, pp. 67 ss.

<sup>67</sup> A. RUSSO, *Collegi elettorali*, cit., p. 95.

<sup>68</sup> CONSEIL DE L’EUROPE, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, CDL-AD (2017) 034, in [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), p. 3.

Coglie quindi un dato di realtà chi ha osservato che «la suddivisione del territorio in circoscrizioni elettorali [...] si presenta come un'operazione assai complessa»<sup>69</sup>.

Ciò detto, un primo punto attiene alla determinazione del numero dei collegi uninominali che, per quanto riguarda la Camera, è individuato nei 3/8 del totale dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione, con arrotondamento all'unità inferiore (una disciplina speciale, come si dirà, è prevista per il Trentino-Alto Adige: par. 6).

La legge precisa poi che le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale (art. 1, comma 1, lett. *a*, n. 1, che modifica l'art. 1, comma 2, d.P.R. 361/1957)<sup>70</sup>. Per quanto riguarda il Senato, è disposto che il territorio nazionale sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai 3/8 del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima; fatte salve le Regioni che eleggono un solo senatore e che sono costituite in un solo collegio uninominale, i restanti collegi uninominali sono ripartiti nelle Regioni in proporzione alla rispettiva popolazione (art. 2, comma 1, lett. *a*, n. 1, della legge, che modifica l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 533/1993; anche in questo caso, come si dirà, una disciplina particolare è prevista per il Trentino-Alto Adige).

A prescindere dalla formulazione di queste disposizioni, non del tutto chiare<sup>71</sup>, con riferimento al Senato sarebbe stato preferibile calcolare i 3/8, per così dire, “a valle” rispetto all'assegnazione dei seggi alle Regioni secondo quanto previsto dall'art. 57, commi 3 e 4, Cost. Certo, si sarebbe trattato di una novità rispetto alla disciplina vigente di cui al d.lgs. n. 533/1993 (come modificato dall'art. 2, comma 1, della l. n. 165/2017) sebbene maggiormente in linea con l'art. 57, comma 1, Cost., laddove si riferisce alla base regionale per l'elezione del Senato. In effetti,

<sup>69</sup> G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, cit., p. 183.

<sup>70</sup> Si tratta del Molise.

<sup>71</sup> Come è stato affermato, «l'interpretazione di questa disposizione è non del tutto piana. Da una parte, è possibile sostenere che l'arrotondamento alla unità inferiore sia riferito unicamente al totale dei seggi uninominali che sono perciò i 3/8 dei seggi complessivi con arrotondamento all'unità inferiore. Dall'altra parte è possibile sostenere che in ciascuna circoscrizione del territorio nazionale sono costituiti tanti seggi uninominali quanti sono i 3/8 dei seggi assegnati a quella circoscrizione con arrotondamento alla unità inferiore. Sul piano letterale, pare che la seconda interpretazione sia da preferire, perché la disposizione si riferisce alla ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni e quindi l'arrotondamento all'unità inferiore è riferito a ciascuna circoscrizione e non al complesso dei seggi da ripartire. Sul piano logico e sistematico, appare più ragionevole la prima ipotesi»: G.L. CONTI, *La riduzione del numero dei parlamentari: problemi e prospettive* (in corso di pubblicazione).

appare dubbia, alla stregua del parametro costituzionale, la predeterminazione a livello nazionale dei 3/8 dei seggi da assegnare in collegi uninominali; non a caso, una soluzione analoga a quella proposta era contenuta nella legge Mattarella<sup>72</sup>.

Ciò detto, l'individuazione quantitativa dei collegi uninominali (3/8 del totale, con arrotondamento all'unità inferiore) darebbe vita, nel caso della riduzione del numero dei parlamentari, a fenomeni, per così dire, "torsivi" superiori rispetto ad oggi, nel senso che, con riferimento alla Camera, fatta eccezione per Valle d'Aosta, Molise e Trentino-Alto Adige, per le altre 25 circoscrizioni solo tre avrebbero l'esatta aliquota (37,5%) di collegi uninominali (si tratta di Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lazio I), mentre tre (Liguria, Marche, Sicilia 1) si attesterebbero su una aliquota maggiore (40%), e quattro su una minore (33,3% per Piemonte 1, Umbria, Abruzzo) o decisamente minore (Basilicata, in cui i collegi uninominali pari a 1, costituirebbero il 25% del totale). Le altre si attesterebbero su una forbice compresa tra il 35% (Campania 1) e il 38,8% (Campania 2) (tab. 3).

Tab. 3. Camera dei deputati: ripartizione dei seggi tra i collegi uninominali e i collegi plurinominali

Circoscrizione	Oggi						Con la revisione costituzionale					
	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.
Piemonte 1	23	9	39,13	249.753	-2,51%	14	15	5	33,33	449.556	11,19%	10
Piemonte 2	22	8	36,36	264.517	3,25%	14	14	5	35,71	423.227	4,68%	9
Lombardia 1	40	15	37,50	253.726	-0,96%	25	25	9	36,00	422.877	4,59%	16
Lombardia 2	22	8	36,36	261.072	1,91%	14	14	5	35,71	417.715	3,32%	9
Lombardia 3	23	8	34,78	271.887	6,13%	15	14	5	35,71	435.019	7,60%	9
Lombardia 4	17	6	35,29	272.429	6,34%	11	11	4	36,36	408.644	1,07%	7
Veneto 1	20	8	40,00	241.555	-5,71%	12	13	5	38,46	386.489	-4,41%	8
Veneto 2	30	11	36,67	265.768	3,74%	19	19	7	36,84	417.636	3,30%	12
Friuli-VG	13	5	38,46	244.058	-4,73%	8	8	3	37,50	406.763	0,61%	5
Liguria	16	6	37,50	261.782	2,19%	10	10	4	40,00	392.673	-2,88%	6
Emilia-R.	45	17	37,78	255.419	-0,30%	28	29	11	37,93	394.739	-2,37%	18
Toscana	38	14	36,84	262.300	2,39%	24	24	9	37,50	408.022	0,92%	15
Umbria	9	3	33,33	294.756	15,06%	6	6	2	33,33	442.134	9,35%	4
Marche	16	6	37,50	256.886	0,28%	10	10	4	40,00	385.329	-4,69%	6
Lazio 1	38	14	36,84	258.757	1,01%	24	24	9	37,50	402.512	-0,44%	15
Lazio 2	20	7	35,00	268.610	4,85%	13	12	5	41,67	376.055	-6,99%	7
Abruzzo	14	5	35,71	261.461	2,06%	9	9	3	33,33	435.769	7,78%	6
Molise	3	2	66,67	156.830	-38,78%	1	2	1	50,00	313.660	-22,42%	1
Campania 1	32	12	37,50	254.579	-0,62%	20	20	7	35,00	436.422	7,94%	13
Campania 2	28	10	35,71	271.185	5,86%	18	18	7	38,89	387.407	-4,18%	11
Puglia	42	16	38,10	253.285	-1,13%	26	27	10	37,04	405.256	0,23%	17
Basilicata	6	2	33,33	289.018	12,82%	4	4	1	25,00	578.036	42,97%	3
Calabria	20	8	40,00	244.881	-4,41%	12	13	5	38,46	391.810	-3,09%	8
Sicilia 1	25	9	36,00	262.829	2,60%	16	15	6	40,00	394.243	-2,49%	9
Sicilia 2	27	10	37,04	263.744	2,95%	17	17	6	35,29	439.573	8,72%	11
Sardegna	17	6	35,29	273.227	6,65%	11	11	4	36,36	409.840	1,37%	7
Valle d'A.	1	1	100,00	126.806	-50,50%		1	1	100,00	126.806	-68,64%	
Trentino-A.A.	11	6	54,55	171.579	-33,02%	5	7	4	57,14	257.368	-36,34%	3
<b>Totale</b>	<b>618</b>	<b>232</b>		<b>256.179</b>		<b>386</b>	<b>392</b>	<b>147</b>		<b>404.311</b>		<b>245</b>

<sup>72</sup> Infatti l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 533/1993 prevedeva: «Il territorio di ciascuna Regione, con eccezione del Molise e della Valle d'Aosta, è ripartito in collegi uninominali, pari ai tre quarti dei seggi assegnati alla Regione, con arrotondamento per difetto. Per l'assegnazione degli ulteriori seggi spettanti, ciascuna Regione è costituita in unica circoscrizione elettorale». Certo, la differenza tra quanto previsto *de iure condito* e quanto risulterebbe dall'impostazione preferita da chi scrive riguarderebbe pochi seggi (un collegio uninominale in più in Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Lazio e Abruzzo).

Gli scostamenti rispetto alla media nazionale della popolazione media dei collegi di ciascuna circoscrizione sarebbero superiori al 7% in aumento in sei circoscrizioni (Piemonte 1, Lombardia 3, Umbria, Abruzzo, Campania 1, Sicilia 2). Anche in questo caso si tratta di scostamenti superiori rispetto al periodo anteriore all'eventuale entrata in vigore della riforma.

Analogamente, con riferimento al Senato tre Regioni vedrebbero il 40% dei seggi eletti in collegi uninominali (Liguria, Marche, Sardegna)<sup>73</sup>, 11 Regioni si attesterebbero al di sotto del 37,5% (25% per Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo; Veneto al 31,25; 33,3% per Toscana, Umbria, Lazio, Basilicata e Calabria), con evidenti, forti scostamenti tra le Regioni (tab. 4).

Come si dirà anche più oltre, ancora maggiori rispetto alla Camera sono le differenze a livello di popolazione media dei collegi uninominali nelle diverse Regioni, con margini di scostamento in alcuni casi enormi (si vedano in particolare i dati di Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lazio, Abruzzo, Calabria), solo in parte spiegabili con l'assegnazione *ex Constitutione* di un numero minimo di seggi ad alcune di esse (Umbria, Molise, Basilicata, Valle d'Aosta, Province di Trento e Bolzano).

Tab. 4. *Senato della Repubblica: ripartizione dei seggi tra i collegi uninominali e i collegi plurinominali*

Circoscrizione	Oggi						Revisone costituzionale					
	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.
Piemonte	22	8	36,36	545.489	6,47%	14	14	5	35,71	872.873	8,68%	9
Lombardia	49	18	36,73	539.119	5,22%	31	31	11	35,48	882.195	9,84%	20
Veneto	24	9	37,50	539.544	5,31%	15	16	5	31,25	971.180	20,92%	11
Friuli-VG	7	2	28,57	610.145	19,09%	5	4	1	25,00	1.220.291	51,94%	3
Liguria	8	3	37,50	523.564	2,19%	5	5	2	40,00	785.347	-2,22%	3
Emilia-R.	22	8	36,36	542.756	5,93%	14	14	5	35,71	858.427	6,88%	9
Toscana	18	7	38,89	524.600	2,39%	11	12	4	33,33	918.050	14,31%	8
Umbria	7	2	28,57	442.134	-13,71%	5	3	1	33,33	884.268	10,10%	2
Marche	8	3	37,50	513.773	0,28%	5	5	2	40,00	770.659	-4,05%	3
Lazio	28	10	35,71	550.288	7,40%	18	18	6	33,33	917.147	14,19%	12
Abruzzo	7	2	28,57	653.654	27,58%	5	4	1	25,00	1.307.309	62,77%	3
Molise	2	1	50,00	313.660	-38,78%	1	2	1	50,00	313.660	-60,95%	1
Campania	29	11	37,93	524.255	2,32%	18	18	7	38,89	823.830	2,57%	11
Puglia	20	8	40,00	506.570	-1,13%	12	13	5	38,46	810.513	0,92%	8
Basilicata	7	1	14,29	578.086	12,83%	6	3	1	33,33	578.086	-28,02%	2
Calabria	10	4	40,00	489.762	-4,41%	6	6	2	33,33	979.525	21,96%	4
Sicilia	25	9	36,00	555.878	8,49%	16	16	6	37,50	833.817	3,82%	10
Sardegna	8	3	37,50	546.454	6,65%	5	5	2	40,00	819.681	2,06%	3
Valle d'A.	1	1	100,00	126.806	-75,25%	0	1	1	100,00	126.806	-84,21%	0
Trentino-A.A.	7	6	85,71	171.579	-66,51%	1	0	0	0,00		-100,00%	0
Trento							3	3	100,00	174.944	-78,22%	0
Bolzano							3	3	100,00	186.214	-76,81%	0
<b>TOTALE</b>	<b>309</b>	<b>116</b>		<b>512.359</b>		<b>193</b>	<b>196</b>	<b>74</b>		<b>803.158</b>		<b>122</b>

<sup>73</sup> Addirittura il dato è del 50% con riferimento al Molise.

Si determina pertanto «un sistema elettorale misto a trazione fortemente differenziata fra le diverse regioni: la media del rapporto fra seggi uninominali e plurinominali è 61% (ovvero 3/5) e le regioni che stanno sotto questa media sono a vocazione più proporzionale rispetto alla media (perché il numero dei seggi proporzionali è maggiore rispetto a quello dei seggi maggioritari) mentre quelle che stanno sopra questa media sono a vocazione più maggioritaria (perché il numero dei seggi maggioritari è più alto di quelli proporzionali)»<sup>74</sup>.

Viceversa, meno rilevanti sono le differenze tra le circoscrizioni con riferimento al taglio complessivo dei parlamentari, risultando esso “lineare” e quindi tale da non generare rilevanti effetti sistemici<sup>75</sup>.

Viceversa, è destinato a giocare un ruolo rilevante il diverso metodo di partenza di assegnazione dei seggi proporzionali per Camera e Senato: a livello nazionale, nel primo caso, a livello regionale nel secondo, in forza dell’art. 57, comma 1, Cost.

Ebbene, la riduzione a 196 dei senatori eletti nelle circoscrizioni nazionali e la perdurante assegnazione degli stessi a livello regionale determinerebbe un assetto nel quale ben 11 Regioni eleggerebbero in totale non più di sei senatori, e ben 13 Regioni eleggerebbero meno di dieci senatori nei collegi plurinominali, con numeri assai limitati (una Regione, 1 senatore; 2 Regioni 2 senatori; 5 Regioni 3 senatori; 1 Regione 4 senatori).

La riduzione complessiva del numero dei senatori e di quelli eletti con metodo proporzionale avrebbe un impatto significativamente negativo sulle formazioni politiche medie o piccole soprattutto se non coalizzate, mentre non altererebbe in modo altrettanto rilevante gli equilibri in termini di seggi tra le coalizioni e le liste più votate.

Salvo quanto si dirà più oltre, a prima vista l’impatto della riduzione dei componenti appare meno evidente con riferimento alla Camera (sempre a livello di assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali), anche e soprattutto per il diverso metodo di assegnazione dei seggi (in prima battuta a livello nazionale e quindi su numeri assai più alti), anche se una valutazione più compiuta dovrebbe tenere conto dei risultati a livello dei “nuovi” collegi uninominali.

Tuttavia, anche a prescindere da questo rilievo la diminuzione dei collegi uninominali (147 per la Camera; 74 per il Senato) determinerebbe un inevitabile ampliamento degli stessi, già grandi, dandosi luogo per di più a “formati” anche territorialmente estesi (salvo le zone più densamente abitate delle grandi aree urbane) Sul punto è sufficiente ricordare quanto ha affermato Giovanni Sartori:

---

<sup>74</sup> G.L. CONTI, *La riduzione*, cit.

<sup>75</sup> Secondo G.L. CONTI, *La riduzione*, cit., con particolare riferimento alla Camera, il taglio colpirebbe più alcune circoscrizioni (tra queste la Sardegna) in misura superiore rispetto a un taglio di 1/3 rispetto al numero di seggi rapportato a 618 seggi. Il dato però è più lineare se il taglio è esattamente riferito al 36,57%.

«Il terzo merito attribuito alle elezioni maggioritarie è che esse producono un legame diretto tra gli elettori e i rappresentanti che eleggono. Questo legame non può essere negato in linea di principio, poiché nel sistema uninominale non c'è (quasi mai) l'interposizione delle liste di partito e perciò – quasi per definizione – la relazione tra il votare e l'eleggere è immediata. In pratica, peraltro, il valore o portato di tale relazione diretta è tutto da discutere. In primo luogo, ogni relazione che reclama un significato diretto deve mettere in conto i numeri che sono coinvolti. Le grandezze dei collegi variano enormemente. Piccoli paesi si possono permettere 1 rappresentante per ogni 20.000 elettori (Nuova Zelanda); ma paesi di medie dimensioni generalmente richiedono circa 50.000-70.000 elettori (Regno Unito) per parlamentare; e grandi paesi (dagli Stati Uniti all'India) hanno collegi uninominali con centinaia di migliaia di elettori. Assumendo, a fini illustrativi, un rapporto di 50.000 (elettori) a 1, in questo caso il mio voto conta per un cinquantamillesimo. Questa proporzione stabilisce un legame significativo? Ne dubito»<sup>76</sup>.

Peraltro, la comparazione con gli Stati Uniti<sup>77</sup> appare quantomeno problematica, nella misura in cui il rinnovo biennale dell'intera Camera dei rappresentanti e di un terzo del Senato «rende per necessità di cose indispensabile per qualsiasi eletto la cura continua e assidua del proprio Collegio, ancorché costituito da centinaia di migliaia di potenziali elettori»<sup>78</sup>.

La riduzione dei collegi uninominali e la loro allocazione nelle circoscrizioni (Camera) o nelle Regioni (Senato) darebbe luogo, come già accennato, a oscillazioni nella popolazione media dei collegi stessi particolarmente ampia, come dimostrato dalle tab. 3 e 4: così, con riferimento al Senato, a fronte di una popolazione rispettivamente di 1.307.309 abitanti dell'unico collegio dell'Abruzzo e di 1.220.291 abitanti dell'unico collegio del Friuli-Venezia Giulia o degli oltre 970 mila abitanti in media dei collegi calabresi e veneti, i collegi di sei Regioni si collocherebbero ben al di sotto della popolazione media calcolata a livello nazionale (si tratta di Liguria, Marche, Basilicata, Molise, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta). Minori ma non irrilevanti oscillazioni in più o in meno rispetto alla media nazionale sussisterebbero anche con riferimento alla Camera (riguardando Lombardia III, Umbria, Lazio II, Abruzzo, Campania I, Basilicata, oltre a Trentino e Valle d'Aosta)<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 70.

<sup>77</sup> Evocata, ad esempio, da R. D'ALIMONTE, *Il vizio di cambiare legge elettorale*, in *Il Sole 24 ore*, 2 ottobre 2019.

<sup>78</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 92.

<sup>79</sup> Sulla necessità che la dimensione dei collegi non sia eccessivamente diseguale cfr., per tutti, 65 Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pp. 40 ss.

Vi è da chiedersi se scostamenti tanto significativi non siano apprezzabili anche sul piano della legittimità costituzionale, venendo in gioco il paradigma dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost., alla luce del divario eccessivo nella capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi. Inoltre, come è stato osservato, «non è facile considerare razionale un sistema elettorale in cui il meccanismo di correzione maggioritaria dell'assegnazione proporzionale funziona diversamente da regione a regione»<sup>80</sup>. Viceversa, non è sicuro che tale sbilanciamento determini un effetto di trascinarsi del voto per i candidati uninominali rispetto ai candidati proporzionali. E ciò per le numerose variabili che sussistono a tale riguardo (configurazione dell'offerta politica, articolazione delle coalizioni, imprevedibilità del comportamento degli elettori ecc.).

Alla diminuzione del numero dei collegi uninominali si dovrebbe accompagnare una riduzione anche dei collegi plurinominali, attualmente fissati in 63 alla Camera e in 34 al Senato.

Rimanendo fermo quanto previsto all'art. 3, comma 1, lett. *b*), in materia di individuazione dei collegi plurinominali, è presumibile che il numero degli stessi sarebbe assai più limitato, soprattutto con riferimento al Senato (solo 6 Regioni eleggerebbero più di 8 senatori a livello di collegi plurinominali).

In presenza di una riduzione del numero dei parlamentari sarebbe opportuno interrogarsi sulla opportunità di conservare sistemi elettorali, come quelli delineati dalla l. n. 165/2017, che prevedono meccanismi di assegnazione dei seggi “a cascata” a più livelli (tre alla Camera; due al Senato).

Soprattutto con riferimento alla Camera, il modello di riparto dei seggi in più fasi, dal livello nazionale a quello circoscrizionale e quindi a livello di collegi plurinominali e i meccanismi di traslazione dei seggi, in particolare in caso di incapienza delle liste, darebbero luogo a una serie di problemi di non poco momento, aggravando ulteriormente patologie già evidenti con un numero più ampio di parlamentari.

Anche a non ritenere che con questi complessi meccanismi «il voto dell'elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema»<sup>81</sup>, rimangono dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare la lista indicata dall'elettore» ma non promuovono «in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti

---

<sup>80</sup> G.L. CONTI, *La riduzione*, cit.

<sup>81</sup> A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis.*, cit., p. 8.

dall'elettorato che ha espresso il voto»<sup>82</sup>. In altre parole, un modello del genere appare alquanto opaco nell'ottica degli elettori, con possibile lesione del principio di libertà di voto, dato che gli stessi non hanno alcuna possibilità di prefigurare l'esito della propria scelta.

Da questo punto di vista, rimanendo nel perimetro di quanto previsto dalla l. 51/2019, è possibile che l'abbassamento del numero dei seggi assegnati con metodo proporzionale determini un ridimensionamento del rischio di incapienza delle liste nei collegi plurinominali, con l'applicazione di criteri di individuazione degli eletti, residuali ma non privi di aspetti discutibili (che giungono fino alla proclamazione di candidati eletti in coalizioni diverse da quella potenzialmente beneficiaria). Tuttavia, una tale riduzione, soprattutto alla Camera, con il già citato meccanismo di assegnazione dei seggi "a cascata" e il divieto di fenomeni di "slittamento" di seggi nel passaggio dal livello nazionale a quello circoscrizionale, renderebbe ancora più probabile l'elezione sostanzialmente casuale di candidati di liste di media o minore consistenza, accentuandosi così un fenomeno già riscontrato anche nella vigenza delle precedenti leggi elettorali<sup>83</sup>.

Rimane un'ultima considerazione riferita al fatto che i sistemi elettorali di cui alla l. 165/2017 non prevedono la possibilità per gli elettori di esprimere voti di preferenza per l'elezione dei seggi nella quota proporzionale. Con la riduzione del numero dei parlamentari, è allora prevedibile un ulteriore aumento del peso dei vertici dei partiti a scapito del peso delle rappresentanze territoriali, poiché «aumentare il rapporto tra numero di elettori ed eletti dovrebbe comportare, infatti, anche aumentare la loro reciproca "distanza", in sostanza allontanare sempre più dal territorio, dalla "base" elettorale territoriale, gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all'indirizzo del loro operare in sede assembleare»<sup>84</sup>.

## **6. Riduzione del numero parlamentari e assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige in Valle d'Aosta**

Problemi particolari si pongono con riferimento al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta.

Quanto al Trentino-Alto Adige, l'art. 2 della legge costituzionale relativa alla riduzione dei parlamentari prevede, relativamente al Senato, che a ciascuna

<sup>82</sup> F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., pp. 5-6. Cfr. anche S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 302 ss.

<sup>83</sup> È noto il caso dell'elezione di un deputato dell'Udeur in Umbria nelle elezioni del 2006, in una circoscrizione cioè nella quale questo partito aveva ottenuto 3.101 voti e lo 0,53%, una percentuale assai minore rispetto a quella ottenuta in altre circoscrizioni come la Sardegna nella quale, nonostante il 2,27% dei voti, non aveva ottenuto seggi.

<sup>84</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 98.

Provincia autonoma spettino almeno tre seggi; e ciò allo scopo di salvaguardare un riparto dei collegi uninominali coerente con i contenuti della misura n. 111 del “pacchetto per l’Alto Adige” del 1969<sup>85</sup>. In tal modo, si perpetua una soluzione *de iure condito* fatta propria dalla l. 422/1991<sup>86</sup>.

Sul punto, la revisione al ribasso del numero dei collegi avrebbe sicuramente posto problemi seri nell’ottica dell’equilibrio della rappresentanza dei gruppi linguistici (per questa ragione i contenuti della l. 422/1991 sono passati indenni da tutte le riforme elettorali succedutesi a partire dal 1993); tuttavia, l’assegnazione di sei seggi complessivi determinerebbe un aumento del peso specifico della rappresentanza delle Province autonome di cui comunque si dovrebbe tenere conto<sup>87</sup>. Inoltre, esse esprimerebbero un modello proprio, mancando un’assegnazione di seggi con metodo proporzionale<sup>88</sup>.

Viceversa, alla Camera il Trentino-Alto Adige rimane un’unica circoscrizione che, in forza della riduzione dei parlamentari, passerebbe da undici seggi a sette, di cui quattro eletti nei collegi uninominali e tre nel collegio plurinomiale, in

---

<sup>85</sup> In esso si prefigura «la modifica delle circoscrizioni elettorali per l’elezione 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)». Tale misura era stata prevista allo scopo di riequilibrare il numero dei collegi senatoriali tra le due Province autonome (in precedenza nella misura di quattro per la Provincia di Trento e di due per quella di Bolzano); peraltro la misura non si applicava alla Camera, nella quale, al contrario, la legislazione elettorale in vigore fino al 1993 favoriva la rappresentanza del gruppo linguistico tedesco. Sul punto, O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012, in particolare pp. 116 ss.

<sup>86</sup> La faticosa genesi della l. 422/1991 è attestata anche dal diario dell’allora Ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali: A. MACCANICO, *Il tramonto della Repubblica dei partiti. Diari 1985-1989*, a cura di P. Soddu, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 405 ss.

<sup>87</sup> G.L. CONTI, *La riduzione*, cit. Cfr. anche tab. 4. Si è osservato sul punto che dalla giurisprudenza delle Corti a livello nazionale e internazionale si evince come «i trattamenti preferenziali per le minoranze rappresentino, anche in contesti promozionali, una *possibile opzione* per il legislatore, ma *non un obbligo* costituzionale risultante dalla funzione stessa del principio di eguaglianza»: F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2011, p. 143. D’altra parte, è lecito chiedersi se tale alterazione del peso della rappresentanza non ecceda quel diritto della minoranza tedesca e ladina «di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica» di cui ha parlato la Corte costituzionale nella sent. 438/1993.

<sup>88</sup> Si tratterebbe quindi di un modello di ripartizione dei seggi del tutto asimmetrico rispetto a quanto previsto per le altre Regioni; non si tratta peraltro di una novità, poiché anche la legge Calderoli prevedeva solo per il Trentino-Alto Adige il mantenimento del sistema di riparto di cui alla legge Mattarella (art. 4, comma 1, l. 270/2005).

questo caso con un'evidente alterazione non della rappresentanza spettante al territorio ma del rapporto tra eletti nelle due arene, rispetto a quanto previsto nelle altre parti del territorio nazionale.

Con riferimento alla Valle d'Aosta, mentre per il Senato rimane ferma la previsione contenuta nell'art. 57, comma 3, Cost. che garantisce a questa Regione un eletto<sup>89</sup>, si pone un problema con riferimento all'elezione del deputato ad essa spettante<sup>90</sup>, garantita in questo caso non da una previsione costituzionale ma dalla legge elettorale (artt. 2, 92, 93, d.P.R. 361/1957)<sup>91</sup>.

Il d.P.R. 361/1957, più volte modificato, dedica il titolo VI a «Disposizioni speciali per il collegio Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste», disponendo, in particolare (art. 92), che a tale Regione, anche agli effetti dell'art. 22 del d.lgs.lgt. 545/1945, spetti un solo deputato eletto con metodo *plurality*.

La garanzia della spettanza di un deputato alla Regione non sembra dedursi, almeno univocamente, dall'art. 47 dello statuto speciale, il quale si limita a prevedere che «agli effetti delle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato, la Valle d'Aosta forma una circoscrizione elettorale»<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Con riferimento a tale disposizione, si è osservato che essa «costituisce una chiara deroga alla regola fissata dalla stessa disposizione costituzionale per cui il numero dei senatori elettivi in quota a ciascuna Regione sta in rapporto col numero dei suoi abitanti con il limite inferiore delle sette unità», giustificata dall'esigenza «di garantire alla Valle una sorta di diritto di tribuna in quel ramo del Parlamento la cui vocazione regionalista appare in certo modo esposta nella Carta»: P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana tra ses propres racines e Statuto speciale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 33.

<sup>90</sup> Sul punto, oltre a P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana*, cit., pp. 33-34, cfr. L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, ivi, pp. 95 ss., P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1995, pp. 431-432; R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 8 ss.

<sup>91</sup> R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, cit.

<sup>92</sup> Si tratta di una interpretazione in una certa misura forzata, nella misura in cui l'art. 47 dello Statuto speciale sembra finalizzato a impedire il possibile frazionamento della Regione in più circoscrizioni o il suo accorpamento a un'altra e non già a garantire ad essa una sicura rappresentanza in entrambi i rami del Parlamento; si consideri sul punto che nel testo originario dell'art. 56 Cost., prima cioè delle modifiche operate dalla l. cost. n. 2/1963, non vi era alcun riferimento alle circoscrizioni. *Contra*, Così P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., p. 432, secondo il quale l'art. 47 dello Statuto speciale fonderebbe la garanzia dell'elezione di un deputato valdostano.

Inoltre, il riferimento all'art. 22 del d.lgs.lgt. 545/1945 appare discutibile, trattandosi di una disposizione meramente transitoria<sup>93</sup>, contenuta in un atto da ritenere ormai largamente superato dallo statuto speciale.

Almeno in prospettiva, allora l'art. 92, d.P.R. 361 del 1957 appare problematico alla stregua di quanto previsto dall'art. 56, comma 4, Cost., il quale prevede, senza eccezioni, che ad ogni circoscrizione spetti un numero di seggi proporzionale alla rispettiva popolazione (deroghe a tale principio sono invece previste, come è noto, nell'art. 57 Cost. con riferimento al Senato)<sup>94</sup>.

È quindi indubbio che alla Camera la Valle d'Aosta debba essere computata come una delle circoscrizioni del territorio nazionale e che ad essa spettino seggi in proporzione alla popolazione, come si deduce dal fatto che il d.P.R. 28 dicembre 2017, con il quale si è provveduto ad assegnare i seggi spettanti alle circoscrizioni nelle elezioni del 2018, non ha previsto affatto un meccanismo di "prededuzione" di un seggio per la Valle d'Aosta, ma un sistema di riparto per cui tale circoscrizione è trattata esattamente come tutte le altre.

Viceversa, *de iure condendo*, con la riduzione del numero dei deputati, la Valle d'Aosta riuscirebbe a conseguire un seggio solo grazie ai resti, avendo una popolazione (126.806) inferiore al quoziente nazionale calcolato su 392 seggi (151.616): il testo di revisione costituzionale, infatti, non garantisce a questa Regione, come invece per il Senato, un seggio.

Vi è allora in prospettiva il rischio dello "svuotamento" della rappresentanza della circoscrizione nel caso di un futuro decremento della popolazione, in possibile violazione dell'art. 6 Cost.<sup>95</sup>.

## **7. La (problematica) delega per l'individuazione dei collegi uninominali nella l. 51/2019**

Problemi sussistono anche con riguardo alla delega per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali con riferimento sia alla Camera sia al Senato, di cui all'art. 3 della l. 51/2019, largamente mutuata nei suoi contenuti da quella contenuta nell'art. 3 della l. 165/2017.

Tale disposizione prevede che i decreti legislativi siano adottati entro un termine ravvicinato rispetto all'entrata in vigore della futura legge costituzionale

---

<sup>93</sup> Ai sensi di essa, «qualunque sia il futuro sistema elettorale italiano, la "Valle d'Aosta" avrà diritto ad una rappresentanza di almeno un deputato nell'Assemblea costituente».

<sup>94</sup> L. SPADACINI, *L'italicum*, cit., pp. 29 ss.

<sup>95</sup> Prima dell'approvazione parlamentare della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari si era osservato che «un ipotetico "stralcio" del seggio in questione necessiterebbe di una più ampia revisione costituzionale, i cui effetti, pertanto e verosimilmente, andrebbero ad impattare sia sulla rappresentanza regionale, sia su quella statale»: L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., p. 96.

(sessanta giorni), ma soprattutto nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 3, commi 1 e 2, lett. *b*), *c*), *d*) ed *e*), della l. 165/2017<sup>96</sup>, invero assai generali e tali da lasciare al legislatore delegato un'ampia (e forse eccessiva) discrezionalità.

Alcuni principi e criteri risultano però più difficilmente applicabili in relazione alla diminuzione del numero dei collegi uninominali derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari: si pensi, con riferimento alla Camera (e in termini simili con riferimento al Senato), alla previsione (lett. *b*) secondo la quale «il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinomiale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera *a*), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio».

E d'altra parte, con ripartizioni geografiche più ampie, l'applicazione della previsione che impone la garanzia della «coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio, tenendo altresì conto delle unità amministrative su cui insistono e, ove necessario, dei sistemi locali, e, di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali» potrebbe non risultare banale (commi 1, lett. *d*); a ciò si aggiunga che non è affatto chiaro il riferimento a non meglio precisati «sistemi locali»<sup>97</sup>.

Avrebbe una applicazione più limitata (se non del tutto residuale) la disposizione, riferita alla Camera, secondo la quale «fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal citato decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993», poiché il mutato

---

<sup>96</sup> Sulla quale, in particolare, D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 2018, n. 1. Sia consentito inoltre un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, pp. 134 ss.

<sup>97</sup> È da segnalare che, con riferimento al Senato, l'art. 3, comma 2, lett. *d*), dato il più limitato numero di collegi uninominali e plurinominali, non si riferisce né alle unità amministrative né ai sistemi locali. A tale proposito, si è criticato la limitata attenzione alle unità amministrative nella determinazione dei collegi uninominali di cui al d.lgs. 189/2017: D. CASANOVA, *La delega legislativa*, cit., pp. 199 ss.

numero dei collegi uninominali non consentirebbe siffatte delimitazioni (comma 1, lett. *d*)<sup>98</sup>.

Infine, sarebbe di ardua applicazione la previsione secondo la quale «nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38» (lett. *e*), data la “dispersione” di detta minoranza in diversi Comuni della Regione (la stessa previsione, ripetuta anche per il Senato, sarebbe addirittura inapplicabile, dato che nella Regione sarebbe costituito un unico collegio uninominale: comma 3 lett. *e*).

Gli stessi principi e criteri direttivi valgono anche per il Senato; a causa dell'ancora più limitato di numero di collegi uninominali e plurinominali, essi sarebbero destinati a porre, se possibile, ancora maggiori problemi.

A ciò si aggiunga la problematica trasposizione dalla l. n. 165/2017 di un principio che giustamente ha fatto discutere, ovvero la possibilità che la popolazione di ciascun collegio uninominale si discosti dalla media dei collegi di una stessa circoscrizione di non oltre il 20% in eccesso o in difetto: tale scostamento, in collegi di ampia dimensione appare ancora più eccessivo: è stato osservato che tale margine risulta raddoppiato rispetto a quanto previsto dalle leggi Mattarella, mentre nel Regno Unito i collegi variano per un massimo del 5% rispetto alla media<sup>99</sup>.

Le considerazioni che precedono finiscono quindi per fare emergere serie perplessità sulla sufficienza dei principi e criteri direttivi della delega, a maggior ragione perché gli stessi sono riferiti sia ai collegi uninominali che ai collegi plurinominali e perché la procedura è scandita in tempi assai brevi. Come già accennato, la riduzione dei deputati e dei senatori renderebbe impossibile seguire le soluzioni tendenzialmente conservative fatte proprie dal d.lgs. 189/2017 rispetto

---

<sup>98</sup> In attuazione delle previsioni della l. 165/2017, infatti, il d.lgs. 189/2017, anche per la ristrettezza dei tempi della sua redazione, ha fatto proprie soluzioni ampiamente riprese dai decreti legislativi attuativi delle leggi Mattarella: in concreto, tale decreto ha assunto come riferimento per l'individuazione dei collegi della Camera quelli del Senato di cui al d.lgs. 535/1993; per l'individuazione dei collegi del Senato quelli della Camera di cui al d.lgs. 536/1993. A tale proposito si è parlato di un principio di “storicità dei collegi”: D. CASANOVA, *La delega legislativa*, cit., pp. 200 ss.

<sup>99</sup> L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale* (testo presentato in occasione dell'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato, 19 ottobre 2017), in [www.senato.it](http://www.senato.it), pp. 3-4; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 2017, n. 3, pp. 3-4. Come accennato (par. 5), tale scostamento appare eccessivo anche alla stregua di quanto disposto nel Codice di buona condotta in materia elettorale.

alla delimitazione dei collegi uninominali operata nel 1993: quest'ultimo infatti ha assunto come riferimento i collegi per il Senato per la determinazione dei collegi della Camera (in questo caso, come detto, in forza di una espressa previsione contenuta nella l. 165/2017 e nella l. 51/2019), e l'accorpamento dei collegi definiti per la Camera dal d.lgs. 536/1993 per l'individuazione dei collegi per il Senato.

Infine, la delega in questione avrebbe ben potuto delineare un procedimento maggiormente partecipato, con il coinvolgimento delle autonomie territoriali<sup>100</sup>, sul modello di quello previsto dalle leggi Mattarella che prevedevano, nell'ambito di un termine particolarmente concentrato (quattro mesi), tra l'altro, il coinvolgimento anche dei Consigli regionali<sup>101</sup>: viceversa, esso non apporta alcuna innovazione rispetto al procedimento di cui all'art. 3 della l. 165/2017 che prevede il solo intervento consultivo delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia.

## 8. L'assegnazione dei seggi nella circoscrizione estero

Un ultimo punto attiene a possibili modifiche al sistema di elezione dei parlamentari nella circoscrizione estero, che appaiono necessarie nel caso in cui entrasse in vigore la legge costituzionale di revisione del numero dei parlamentari, anche se, come è noto, i problemi relativi al voto estero appaiono molteplici e non attinenti solo al riparto dei seggi<sup>102</sup>.

Limitandosi al primo punto, alla luce della distribuzione degli eletti in quattro ripartizioni separate, la riduzione degli eletti determinerebbe, come si evince dalla tab. 5, un forte schiacciamento della rappresentanza con riferimento ad entrambi i rami del Parlamento, nonostante le evidenti differenze demografiche: alla Camera a fronte di due e un deputato (come avviene *de iure condito*) nelle ripartizioni America settentrionale e Africa, Asia, Oceania, Antartide aventi, rispettivamente, 451.062 e 277.977 abitanti si avrebbero tre deputati per la circoscrizione europea

<sup>100</sup> R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le Regioni*, 2013, p. 663.

<sup>101</sup> In effetti, l'apporto consultivo dei Consigli regionali si rivelò un passaggio né formale né scontato: A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, in particolare pp. 174 ss.

<sup>102</sup> Si veda in questo senso, da ultimo l'ordine del giorno relativo al «perfezionamento e la messa in sicurezza del voto, per la circoscrizione estero, anche con ricorso a tecnologie digitali innovative» approvato dalla Camera nella seduta n. 355 dell'11 giugno 2020 (n. 9/2471-A/18, presentato dall'on. Ungaro). Sul punto cfr. anche G. AZZARITI, *La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell'attuale maggioranza*, in *Consultaonline* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, p. 8.

e due per la circoscrizione dell'America Meridionale, con un eletto rispettivamente ogni 895.271 e ogni 779.534 abitanti.

Tab. 5. *La distribuzione dei seggi nella circoscrizione estero*

Ripartizione	Popolaz.	Camera				Senato			
		Seggi 2018	Ab./seggi	Seggi riduz.	Ab./seggi	Seggi 2018	Ab./seggi	Seggi riduz.	Ab./seggi
Europa	2.685.815	5	537.163	3	895.272	2	1.342.908	1	2.685.815
America meridionale	1.559.068	4	389.767	2	779.534	2	779.534	1	1.559.068
America settentrionale	451.062	2	225.531	2	225.531	1	451.062	1	451.062
Africa, Asia, Oceania, Ant.	277.997	1	277.997	1	277.997	1	277.997	1	277.997

Ancora più evidente è l'effetto di appiattimento tra le ripartizioni al Senato, perché ognuna eleggerebbe un solo senatore<sup>103</sup>.

La riduzione dei seggi accentuerebbe ulteriormente il carattere maggioritario del sistema elettorale<sup>104</sup>, nonostante che la l. 459/2001 alluda ad un'assegnazione «effettuata in ragione proporzionale»<sup>105</sup>. Si tratta di una questione non irrilevante perché, come è noto, la Corte costituzionale (sent. 1/2014) ha affermato che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto».

Sembra quindi necessaria una riforma sul punto della l. 459/2001. Al riguardo, le soluzioni astrattamente percorribili sono almeno due: o la trasformazione del sistema di elezione in un vero e proprio sistema maggioritario, con eliminazione del voto di preferenza e modifica anche dell'art. 11 della l. 459/2001 (che allude a "liste concorrenti" e, come detto, a un metodo proporzionale di assegnazione dei seggi) o, in alternativa, un accorpamento delle ripartizioni in una o due (soluzione, quest'ultima, ben possibile perché le ripartizioni non hanno una copertura costituzionale giacché gli artt. 48, 56 e 57 Cost. alludono in generale alla "circoscrizione estero").

<sup>103</sup> Sul punto, in particolare, C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit.; A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, 2019, n. 13, in particolare pp. 118 ss.

<sup>104</sup> Anzi, nel caso del Senato si potrebbe parlare di un sistema maggioritario uninominale "di fatto".

<sup>105</sup> L'art. 11, comma 1, prevede infatti che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16».

### 9. Le riforme conseguenti a quella relativa al numero dei parlamentari: la revisione dell'art. 57, comma 1, Cost.

Il già richiamato documento dei capigruppo della maggioranza dell'ottobre 2019<sup>106</sup>, sul presupposto dell'insufficienza di un intervento riformatore limitato al numero dei parlamentari e dei problemi da esso derivanti, prefigura una strategia di innovazione istituzionale più ampia, comprensiva cioè di ulteriori modifiche costituzionali (equiparazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo di Camera e Senato; modifica della base regionale per l'elezione del Senato e per la modifica del numero dei delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato), di un progetto di riforma elettorale per i due rami del Parlamento, di una riforma dei regolamenti parlamentari, e di un non meglio precisato «percorso che coinvolga tutte le forze politiche di maggioranza, aperto al contributo dei costituzionalisti e della società civile, volto anche a definire possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata».

Per inciso, tutti questi interventi ulteriori sono ancora all'inizio del loro *iter* parlamentare e sulla possibilità di un'effettiva approvazione entro la fine della legislatura è lecito nutrire più di un dubbio.

Sul piano dei progettati interventi a livello costituzionale, quello destinato ad avere il maggior impatto sul riparto dei seggi e sulla geografia elettorale è la proposta di revisione dell'art. 57, comma 1, Cost. finalizzata a superare la «base regionale» per l'elezione del Senato (A.C. 2238) che, come è noto, si è rivelata un vincolo non irrilevante per il legislatore, soprattutto a partire dal 1993<sup>107</sup>, imponendo quantomeno: *a*) l'esclusione dell'applicazione del sistema del collegio unico nazionale, poiché esso farebbe venire meno l'ancoraggio degli eletti con la base regionale in cui sono eletti; *b*) la dubbia legittimità di un premio di maggioranza a livello nazionale; *c*) l'obbligo di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle Regioni; *d*) la necessità che i collegi siano contenuti per intero all'interno di una stessa Regione, essendo esclusa l'eventualità di circoscrizioni pluriregionali<sup>108</sup>. Peraltro, come è noto, la l. 165/2017 ha in qualche modo introdotto alcune novità importanti, rendendo rilevante anche per il Senato le soglie di sbarramento nazionali previste per la Camera<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Il documento è rinvenibile nel sito *www.astrid-online.it*.

<sup>107</sup> In precedenza, infatti, la disposizione aveva assunto una portata limitata per la struttura nazionale dei partiti: C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 475.

<sup>108</sup> C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 1147-1148.

<sup>109</sup> Nella legge vigente, poi vi è stato il caso dell'incapienza delle liste del M5S in Sicilia che ha portato all'elezione di una senatrice in Umbria, per decisione della Giunta delle

Con la riduzione del numero dei parlamentari, il mantenimento della «base regionale» determina gli effetti selettivi cui si è già alluso (con la revisione del numero dei parlamentari un problema di rappresentatività sussiste con riferimento a 11 Regioni che eleggerebbero meno di 7 senatori: par. 5), anche con il rischio serio di esiti divergenti delle consultazioni per i due rami del Parlamento<sup>110</sup>.

Ciò detto, la proposta di revisione dell'art. 57 di cui alla proposta 2238 appare seriamente discutibile perché non si limita a espungere *sic et simpliciter* il comma 1 ma a riformarlo nel senso di sostituire la «base regionale» con un'ambigua «base circoscrizionale»<sup>111</sup>.

Così:

1) non si capisce se sarebbe possibile configurare un sistema elettorale, come quello della Camera, che prevede una prima assegnazione dei seggi a livello nazionale;

2) non risultano modificati i commi successivi dell'art. 57: cosicché non sarebbe modificata la garanzia dell'assegnazione di un numero minimo di senatori a ciascuna Regione e la ripartizione dei seggi tra le Regioni in proporzione alla popolazione delle stesse di cui ai commi 3 e 4; il legislatore quindi non potrebbe in alcun modo prevedere sistemi elettorali che ammettessero fenomeni di «slittamento» dei seggi;

3) non si capisce se la «circoscrizione» di cui al novellato comma 1 possa coincidere con la Regione oppure se esso dia luogo alla necessità di un sistema elettorale comunque a due livelli: circoscrizionale e regionale allo scopo di rispettare l'assegnazione di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 57.

4) non si capisce perché, ai sensi dell'art. 3 della proposta, la revisione dell'art. 57, comma 1, sia condizionata all'entrata in vigore della revisione del numero dei parlamentari, essendo detta revisione opportuna anche con il numero vigente dei senatori.

In ogni caso, rimangono per il Senato vincoli costituzionali superiori a quanto previsto dall'art. 56 Cost. per la Camera: come si legge nel *Dossier* del Servizio studi di Camera e Senato, «da una lettura sistematica dei due articoli (artt. 56 e 57

---

elezioni del Senato (prima) e dell'Assemblea (poi). In conseguenza di questa controversa decisione l'Umbria ha eletto otto seggi (e si noti, si tratta di una Regione che già beneficia di un aumento della rappresentanza in forza del comma 3 dello stesso art. 57 Cost.) mentre la Sicilia ha avuto un eletto in meno; sul punto, per tutti, F. BIONDI, *Il seggio slittato dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 907 ss.; A. GRATTERI, *La formula e il risultato*, cit., pp. 157 ss.

<sup>110</sup> A maggior ragione se permanesse la diversità dei corpi elettorali per Camera e Senato.

<sup>111</sup> Si è parlato, a tale proposito del testo dell'art. 57 Cost. che deriva da tale proposta di revisione costituzionale, di «una sorta di *patchwork* malamente coordinato»: A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 123.

Cost.) emerge che l'art. 56 per la Camera richiama, per il riparto dei seggi, solo le "circoscrizioni" senza introdurre vincoli alla dimensione territoriale di queste ultime, mentre l'art. 57 Cost., con la modifica proposta, pur richiamando al primo comma la base circoscrizionale per l'elezione del Senato, fa riferimento alle regioni per il riparto dei seggi e l'assegnazione di un numero minimo di seggi senatoriali alle regioni stesse»<sup>112</sup>.

## 10. Il disegno di legge Brescia

Il già citato accordo politico dell'ottobre 2019, sul presupposto dei seri problemi che emergerebbero dall'applicazione della l. 165/2017 al mutato numero dei parlamentari, allude a una riforma elettorale «al fine di garantire più efficacemente il pluralismo politico e territoriale, la parità di genere e il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di tutela delle minoranze linguistiche».

Il disegno di legge Brescia (A.C. 2329), sul quale si registrano ancora non pochi distinguo all'interno della maggioranza, elimina quattro degli aspetti più criticati o comunque discussi della vigente legge elettorale, ovvero: *a*) il voto unico per il collegio uninominale e per la parte proporzionale; *b*) la pluralità delle soglie di sbarramento; *c*) l'apparentamento in coalizione; *d*) l'indicazione del capo unico della forza politica.

Tra gli elementi positivi del disegno di legge in questione vi è, salvo quanto si dirà più oltre, la riproposizione, come già nel *Rosatellum-bis*, di leggi elettorali per i due rami del Parlamento assai simili tra loro, con ciò assecondando il monito contenuto nell'ultima parte della sent. 35/2017<sup>113</sup>.

Ancora, il testo "Brescia" appare coerente con i contenuti di due altre proposte di legge costituzionale attualmente all'esame del Parlamento, ovvero quella

<sup>112</sup> Camera dei deputati, Servizio studi Dipartimento Istituzioni, Senato della Repubblica, Servizio studi Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura, *Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica* (A.C. 2238), Dossier AC0318, 20 novembre 2019 (rinvenibile in [www.senato.it](http://www.senato.it)), p. 11.

<sup>113</sup> Nell'ultima parte del *Considerato in diritto* si legge che «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». Sulla rilevanza di tale monito, anche al di là della stretta materia elettorale, cfr., in particolare, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), numero speciale 1, 2018, in particolare pp. 4 ss.

sull'equiparazione dei requisiti anagrafici per l'elezione delle due Camere (A.S. 1440) e, soprattutto, quella relativa alla modifica dell'art. 57, comma 1, Cost. (A.C. 2238) sui cui contenuti si sono peraltro già manifestati non pochi dubbi (par. 9).

Venendo alle caratteristiche essenziali del modello, la proposta di legge all'esame della Commissione fa proprio un sistema proporzionale, corretto da una soglia di sbarramento fissata al 5% a livello nazionale<sup>114</sup> e un limitato "diritto di tribuna" in favore delle liste che soddisfino alcuni requisiti.

In premessa, non paiono condivisibili quelle ricostruzioni secondo le quali l'entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari già di per sé sarebbe tale da rendere il sistema elettorale sufficientemente selettivo, rendendo quindi le soglie di sbarramento secondo alcuni inutili, secondo altri addirittura incostituzionali. Sul punto, è appena il caso di osservare che tale maggiore selettività sarebbe evidente solo con riferimento al Senato ma non tanto per la riduzione del numero dei componenti bensì, come già accennato, per l'assegnazione dei seggi su base regionale. Infatti, con un'eventuale assegnazione dei seggi su base nazionale (ad oggi, come detto, impossibile) con l'applicazione del metodo del quoziente nazionale per l'elezione di 189 senatori (escludendo quindi i seggi spettanti alla circoscrizione estero, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige) la soglia implicita, da una simulazione effettuata sulle elezioni del 2018, si porrebbe intorno allo 0,6%. Alla Camera addirittura un riparto proporzionale su base nazionale di 392 deputati consentirebbe il conseguimento della rappresentanza a formazioni con circa lo 0,2%.

Alla luce anche di queste sole considerazioni si può quindi ritenere che la questione della o delle soglie di sbarramento risulti comunque rilevante.

Ciò detto, alla stregua della giurisprudenza costituzionale (sentt. 193/2015; 239/2018) sembra da escludere che la previsione di una soglia di sbarramento al 5% a livello nazionale sia censurabile, sia perché essa non risulta tale da bloccare l'accesso alla rappresentanza parlamentare in modo irragionevole o sproporzionato, sia perché ha un'applicazione generale (non così nella l. 270/2005 dove le soglie erano differenziate a seconda dell'appartenenza o meno a una coalizione<sup>115</sup>), sia infine perché è previsto il c.d. "diritto di tribuna" in favore delle

---

<sup>114</sup> La stessa proposta riduce dal 20% al 15% la soglia di sbarramento a livello regionale per l'elezione del Senato (per le liste che abbiano conseguito tale percentuale di voti in almeno una regione). Alla Camera la soglia a livello regionale del 15% è prevista solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia particolare, il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche.

<sup>115</sup> Non a caso, le soglie di sbarramento differenziate nella vigenza della legge "Calderoli" erano state ritenute di dubbia legittimità costituzionale. I dubbi erano relativi sia alla ragionevolezza della scelta del legislatore (così, G. AZZARITI, *Legge elettorale*,

liste che ottengano alla Camera almeno tre quozienti interi (con il metodo c.d. *Imperiali*) in almeno due regioni e al Senato almeno un quoziente nella circoscrizione regionale.

Con riferimento alla Camera, in punto di ragionevolezza ma anche di “geografia elettorale”, quest’ultima previsione suscita qualche perplessità nella misura in cui rischierebbe di lasciare senza rappresentanza formazioni politiche ipoteticamente con più voti di altre che invece potrebbero usufruire del “diritto di tribuna”, e ciò anche per la differente consistenza demografica delle circoscrizioni (e delle Regioni): così una lista che ottenesse un quoziente in due o tre circoscrizioni lombarde sarebbe esclusa dalla rappresentanza, nonostante che complessivamente le circoscrizioni di questa Regione raccolgano poco meno di dieci milioni di elettori<sup>116</sup>.

Quanto poi al Senato, la probabile diminuzione del numero di seggi renderebbe il “diritto di tribuna” un’eventualità del tutto sporadica, tale da concretizzarsi con ogni probabilità praticamente solo in Lombardia.

A ciò si aggiunga che il testo non individua con chiarezza il collegio uninominale cui imputare l’elezione dei parlamentari espressivi del c.d. “diritto di tribuna”<sup>117</sup>.

Peraltro, soglie di sbarramento e “diritto di tribuna” aprono comunque problemi di adeguatezza anche dal punto di vista politico i quali potrebbero essere superati con meccanismi di assegnazione dei seggi a livello territoriale senza porre barriere di sorta, anche se con una perimetrazione delle circoscrizioni diversa da quella fatta propria, ad esempio, nell’ordinamento spagnolo che premia forse eccessivamente le forze maggiori e quelle localizzate in determinate parti del territorio nazionale.

### **11. *Segue: la perdurante assegnazione dei seggi in listini bloccati (un po’ meno corti rispetto alla l. 165/2017)***

Oltre a quelli già individuati vi sono altri evidenti limiti nel disegno di legge Brescia, che nei meccanismi di assegnazione dei seggi ricalca i tratti essenziali del *Rosatellum-bis* e da quest’ultimo mutua alcuni aspetti problematici.

---

*rappresentanza e Costituzione*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1453 ss.) sia al principio di eguaglianza anche in entrata (L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *www.costituzionalismo.it.*, 2008, n. 1, p. 5).

<sup>116</sup> In alternativa occorrerebbe quindi o una diversa perimetrazione delle 28 circoscrizioni ovvero un aumento delle stesse con un diverso sistema di allocazione dei seggi (ipoteticamente simile a quello della legge elettorale per la Camera in vigore fino al 1993).

<sup>117</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Modifiche al sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – A.C. 2329 –* Schede di lettura n. 251, 14 gennaio 2020, p. 15.

Una delle caratteristiche più rilevanti della proposta di legge è data dal meccanismo di individuazione degli eletti, fondato su un sistema di liste bloccate per l'elezione della totalità dei parlamentari. Infatti, ai collegi plurinominali è assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre (per la Camera; due per il Senato) e non superiore a otto, mentre, rispetto a quanto previsto dalla l. 165/2017, non è riproposta la previsione per cui per ciascuna lista il numero di candidati esprimibili non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

Tale novità, che quindi ammette la possibilità di liste di candidati anche pari a otto, pone qualche problema alla stregua di quanto sostenuto, in particolare, dalla Corte costituzionale nella sent. 1/2014 in relazione a sistemi che prevedano liste bloccate "lunghe". È appena il caso di osservare che la lunghezza potenziale delle liste sarebbe ancora più evidente nel caso dell'entrata in vigore della legge costituzionale sul numero dei parlamentari (un'ipotetica lista di 8 candidati sarebbe pari al 2% del totale dei componenti alla Camera e al 4% al Senato).

Ciò detto, la proposta di legge conferma una scelta fatta largamente propria dalla l. 270/2005, dalla l. 52/2015 e infine dalla l. 165/2017, prevedendo la possibilità per uno stesso candidato di presentarsi al massimo in cinque collegi plurinominali.

L'ampia possibilità di candidature plurime, inserita, come nella l. 52/2015, per massimizzare le *chances* di elezione degli esponenti di spicco di partiti medio-piccoli, appare comunque decisiva nel minare la possibilità per gli elettori di godere di ogni margine di apprezzamento, in termini di conoscibilità, di una parte rilevante dei propri rappresentanti e per questo non è contemplata in altre democrazie consolidate.

La ragione profonda delle pluricandidature risiede peraltro nel meccanismo di ripartizione dei seggi "dall'alto in basso", a tre livelli (Camera) a due livelli (Senato) che viene riproposto nel disegno di legge Brescia con tutti i problemi che si sono già visti e aggravati in caso di riduzione del numero di parlamentari (par. 10).

## **12. Considerazioni conclusive: la necessità di sistemi elettorali che ricostruiscano un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti**

La Commissione per le riforme istituzionali istituita nel 2013 a proposito della riforma dei sistemi elettorali per il Parlamento nazionale ha evidenziato tre punti fondamentali che dovrebbero guidare il legislatore, ovvero la riduzione della frammentazione partitica, la formazione di una stabile maggioranza di governo, la ricostruzione di un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, cit., pp. 67 ss.

Rinviando a quanto già detto sui primi due punti, la proposta di legge n. 2329 si presta a qualche serio rilievo proprio sul terzo versante, laddove ripropone il discutibile meccanismo di assegnazione dei seggi a livello nazionale, con la successiva, complessa “restituzione” degli stessi a livello territoriale.

Bisogna allora chiedersi se non sia il caso di abbandonare modelli complessi come quelli che prevedono l’assegnazione dei seggi “dall’alto in basso” in favore di soluzioni più semplici, anche dal punto di vista dell’elettore: se sistema elettorale proporzionale ha da essere, allora forse potrebbe essere preso in considerazione un modello che preveda un’assegnazione dei seggi a livello territoriale o quantomeno parta dai territori<sup>119</sup>, valorizzando in questo modo un più forte legame tra gli eletti e la circoscrizione di appartenenza: come è noto, nella XV legislatura fu presentato un testo (c.d. “Vassallo-Bianco”), che recava soluzioni in questo senso assai più percepibili per l’elettore rispetto a complicati meccanismi di allocazione a più livelli.

È stato poi evocato il sistema elettorale per il Senato in vigore fino al 1993, che certo ha il vantaggio di “recuperare” collegi uninominali, bypassando le problematiche inerenti ai listini bloccati<sup>120</sup>. Tuttavia, un tale sistema mette in conto una potenziale, diseguale rappresentanza territoriale, essendo possibile che uno stesso collegio uninominale esprima più eletti o, al contrario, nessuno.

---

<sup>119</sup> Secondo una scelta fatta propria, con riferimento alla Camera, fino al 1993.

<sup>120</sup> G. AZZARITI, *La modifica*, cit., pp. 3-4.