



OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
16 LUGLIO 2025

Nuovo sistema di censimento
permanente e revisione delle
circoscrizioni elettorali

di Alessandra Mazzola

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Brescia



Nuovo sistema di censimento permanente e revisione delle circoscrizioni elettorali*

di Alessandra Mazzola

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: La sostituzione del censimento decennale della popolazione con quello permanente rende necessario valutare se quest'ultimo possa essere considerato equivalente al «censimento generale della popolazione» previsto dagli artt. 56 e 57, quarto comma, della Costituzione ai fini della ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni elettorali. Inoltre, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge n. 38 del 2024, i dati censuari sono pubblicati annualmente e, per fini elettorali, ogni cinque anni. Ciò impone di valutare quale sia la tecnica più adeguata per aggiornare la geografia elettorale.

Title: New Permanent Census System and Electoral District Revision

Abstract [En]: The decennial population census has been replaced by the permanent census. This change makes it necessary to assess whether the latter can be considered equivalent to the “general population census” provided for in Articles 56 and 57, fourth paragraph, of the Constitution for the purpose of allocating seats in electoral constituencies. In addition, the Article 2, first paragraph, of Law No. 38 of 2024, stipulates that census data are published annually and, for electoral purposes, every five years. The normative uncertainties regarding the constitutional framework raise questions about the most appropriate methods for updating the electoral geography.

Parole chiave: circoscrizioni elettorali; censimento generale della popolazione; censimento permanente; principio di eguaglianza del voto; rappresentanza politica.

Keywords: electoral districts; general population census; permanent census; principle of equality of the vote; political representation.

Sommario: **1.** Le circoscrizioni elettorali come strumento per garantire l'eguaglianza del voto e la rappresentanza politica. **2.** Dal censimento generale al censimento permanente della popolazione. **3.** Riserva di legge e nuove prospettive di definizione della geografia elettorale.

1. Le circoscrizioni elettorali come strumento per garantire l'eguaglianza del voto e la rappresentanza politica

Ai sensi degli articoli 56 e 57 della Costituzione il riparto dei seggi tra le circoscrizioni previste per eleggere i membri della Camera dei deputati e tra le Regioni o le Province autonome per eleggere il Senato della Repubblica deve essere operato dividendo il numero degli abitanti del Paese come risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione¹. Questa indicazione è stata introdotta nel nostro ordinamento

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In particolare, la “Tabella A” allegata alla legge 3 novembre 2017, n. 165 e richiamata dall'articolo 1, secondo comma, della stessa legge sancisce che il numero delle circoscrizioni è pari a ventotto; quattordici corrispondono alle Regioni, mentre quattordici corrispondono a una o più province delle Regioni più popolose, ovvero Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sicilia e Veneto.

dalla legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 che stabilisce due regole². L'una relativa al numero fisso di deputati, l'altra all'indicazione delle circoscrizioni elettorali, ovvero di un luogo fisico, determinato e delimitato, all'interno del quale distribuire un certo numero di seggi in base alla popolazione³.

La novella costituzionale, tuttavia, sembra debba essere considerata «più apparente che reale»⁴, posto che nella formulazione originaria degli articoli 56 e 57 il riferimento alle circoscrizioni era verosimilmente implicito⁵. Del resto, l'elezione del Senato della Repubblica su base regionale lasciava intendere che il territorio di ciascuna Regione costituisse una circoscrizione. Anche per la Camera dei deputati il riferimento alle circoscrizioni appariva implicito, poiché la previsione che ogni ottantamila abitanti o frazione superiore a quarantamila dovesse essere assegnato un seggio, presupponeva la necessità di suddividere il territorio in spazi delimitati all'interno dei quali distribuire i seggi. Menzionare esplicitamente l'assegnazione di un seggio anche in presenza di un numero compreso fra quaranta e ottantamila abitanti sarebbe potuto apparire ridondante perché, se il numero di rappresentanti non fosse stato determinato in ragione della popolazione residente in una determinata porzione di territorio, il processo di riparto si sarebbe dovuto concludere al solo livello nazionale. La circostanza che il Costituente avesse fatto tacito riferimento a quelle che, in un secondo momento, sono state denominate circoscrizioni

² Il testo originario degli articoli 56 e 57 della Costituzione prevedeva che i deputati fossero assegnati nella misura di uno «per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila». L'analisi dei lavori preparatori alla riforma costituzionale rivela che essa è il risultato di due distinti progetti di legge presentati nel novembre del 1958: uno di iniziativa governativa e l'altro a firma del senatore Sturzo. Inizialmente, entrambi i progetti si concentravano esclusivamente sul Senato della Repubblica, tanto che è stata istituita una Commissione speciale che fino alla fine temporanea dei lavori (25 marzo 1960) non ha preso in considerazione la Camera dei deputati. Solo nel 1961 il senatore Schiavone formulò un nuovo testo che incluse nel progetto di riforma anche quest'ultimo ramo del Parlamento, introducendo il numero massimo dei deputati, fissato a seicento. L'anno successivo, il disegno di legge passò alla Camera dei deputati, che stabilì un organico di seicento trenta membri e definì che la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni dovesse basarsi sulla divisione del numero degli abitanti – come risultanti dall'ultimo censimento – per il nuovo totale dei deputati. Per un'analisi più approfondita si rimanda a C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, pp. 1131-1132, nonché C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1146-1147.

³ Il riparto dei seggi, inoltre, deve avvenire attraverso un'operazione che rispecchi la volontà del corpo elettorale; sul punto si veda M. PODETTA, «Rappresentatività» e «governabilità» nel Rosatellum-bis, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. pp. 61-63.

⁴ 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*, n. 2, 2016, p. 20.

⁵ Ritengono che il riferimento alla circoscrizione del vigente articolo 56, quarto comma, espliciti semplicemente un principio già implicito al sistema, fra gli altri, E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, UTET, Torino, 1990, pp. 489-490 ad avviso del quale «Il testo originario della disposizione costituzionale non faceva esplicito riferimento a tali suddivisioni geografiche, ma certamente le sottointendeva, laddove contemplava l'elezione della Camera medesima “in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o frazione superiore a quarantamila”»; perciò, «la revisione costituzionale del 1963 [...] ha il valore più di una razionalizzazione che non di un'innovazione vera e propria». Nello stesso senso M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2011, p. 2585, ad avviso del quale «già nella sua versione originaria» l'art. 56 Cost. «stabiliva un diretto, inderogabile legame tra abitanti e rappresentanti», che è stato «mantenuto e perfezionato dalla l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2».

era suffragata dalla stessa legge elettorale per la Camera dei deputati (testo unico 5 febbraio 1948, n. 26), secondo la quale il numero di abitanti di ciascuna circoscrizione doveva essere diviso per ottantamila e, a ogni circoscrizione che avesse vantato un resto superiore a quarantamila, avrebbe dovuto essere assegnato un seggio in più⁶.

Nella formulazione attuale, gli articoli 56 e 57 della Costituzione, dopo aver indicato al legislatore elettorale le regole per la suddivisione territoriale volte ad assicurare la costruzione di una rappresentanza che sia effettivamente espressione della volontà popolare, indicano il prerequisito in base al quale deve svolgersi la procedura di riparto dei seggi all'interno della circoscrizione, ovvero che la distribuzione deve avvenire in proporzione alla popolazione, come risulta dall'ultimo censimento generale (comma quarto). Quest'ultimo è svolto dall'Istituto nazionale di statistica e assume valore legale attraverso la pubblicazione in Gazzetta ufficiale di un decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, simultaneamente al decreto di convocazione dei comizi (art. 3, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e art. 1, primo comma, decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533)⁷. Le leggi recanti le norme per le elezioni delle Assemblee rappresentative prevedono inoltre che attraverso il decreto del Presidente della Repubblica siano determinati i seggi da attribuire ai collegi plurinominali di tutte le circoscrizioni e di quelli spettanti ai collegi uninominali per la Camera (art. 3 d.P.R. n. 361 del 1957) e per il Senato (art. 1 decreto legislativo n. 533 del 1993).

Di conseguenza, le norme costituzionali precisano il criterio da seguire per procedere alla distribuzione dei seggi all'interno delle circoscrizioni, ovvero gli «abitanti della Repubblica», per la Camera dei deputati, e la «popolazione delle Regioni», per il Senato della Repubblica. L'operazione di riparto dei seggi deve perciò svolgersi tenendo conto della popolazione residente (principio demografico) e non dell'estensione del territorio⁸ onde assicurare la costituzione di un reale rapporto rappresentativo (l'elettore, cioè, dovrebbe sapere chi ha eletto) e garantire che tutti i cittadini dispongono di un voto di pari valore.

⁶ In questi termini cfr. anche L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, cit., p. 20.

⁷ Già da tempo è stato rilevato che la pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica in Gazzetta ufficiale con la quale vengono resi noti i dati del censimento della popolazione consiste in una prassi risalente al periodo statutario, posto che la fonte attualmente in vigore, la legge 17 dicembre 2012, n. 221 di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, non indica la forma solenne della pubblicazione. Su questi aspetti si vedano le risalenti osservazioni di G. COLETTI, *Censimento* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 711.

⁸ In questo senso si vedano almeno C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1967, pp. 438-441; E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, cit., p. 487; M. SALERNO, *Art. 56*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990, spec. p. 365; C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Art. 56*, cit., p. 1141. C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit., pp. 1152-1153 precisano che lo stesso vale per la distribuzione dei seggi del Senato della Repubblica; sebbene l'ultimo comma dell'art. 57 Cost. faccia riferimento ai territori regionali, lascia intendere una rappresentanza che tiene conto degli abitanti, anziché dei territori. Si veda in questo senso, ancora, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 438-441 e M. SALERNO, *Art. 57*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., spec. p. 368. La necessità di prendere in considerazione le persone e non il territorio nel processo di trasformazione dei voti in seggi era ancora più evidente nel testo della Costituzione antecedente alla riforma del 1963, a norma del quale – come già ricordato – la Camera si componeva di «un deputato

Benché la Costituzione faccia riferimento esplicito solo alle circoscrizioni – senza peraltro darne una definizione –, non sussiste un’effettiva differenza tra queste e i collegi⁹. Cionondimeno, per il modo in cui è stata sviluppata la legislazione elettorale, la circoscrizione evoca un’entità geografica e l’attribuzione di un numero di seggi maggiore, mentre il collegio rimanda a una realtà più piccola (si pensi al collegio – appunto – uninominale). La suddivisione del territorio in collegi¹⁰ – qui intesi proprio quali porzioni più piccole delle circoscrizioni – riflette del resto l’idea che gli elettori non possano essere considerati come entità autonome, ma come componenti di un insieme (il corpo elettorale) «di modo che all’esterno rilevi e produca gli effetti la volontà del collegio e non quella dei singoli votanti»¹¹. Peraltro, l’assegnazione dei seggi su base territoriale (collegi o circoscrizioni), anziché sull’intero territorio nazionale, dovrebbe evitare che le zone in cui l’astensionismo è più elevato siano penalizzate in termini di rappresentanza parlamentare rispetto a quelle contraddistinte da una maggiore partecipazione al voto¹².

L’assegnazione dei seggi ai collegi dipende, inoltre, dalla formula elettorale prescelta poiché entrambi sono fattori necessari e strettamente interdipendenti del sistema elettorale. Infatti, la formula elettorale influenza il tasso (o livello) di rappresentatività¹³, che a sua volta dipende dal numero di seggi assegnati al collegio¹⁴. L’interrelazione tra i due fattori è ancora più evidente se si osserva che l’ampiezza della

per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila», mentre per il Senato «a ciascuna Regione [era] attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila».

⁹ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 219, ad esempio, sostiene che la circoscrizione rappresenta un’entità di natura meramente geografica, mentre il collegio esprime una dimensione demografico-politica poiché la prima «è una parte del territorio dello Stato», mentre il secondo si riferisce a «una collettività di elettori» che risiede all’interno di «una determinata circoscrizione territoriale». Si vedano inoltre L. SPADACINI, *L’Italicum di fronte al comma 4 dell’art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, cit., pp. 29-33 e M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019, pp. 7-9.

¹⁰ A tal proposito A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un’indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 7 ha sostenuto che l’articolazione del territorio in collegi è essenziale «per realizzare una più equilibrata distribuzione dei seggi nell’ambito del corpo elettorale, nonché per rafforzare la rappresentatività del Parlamento mediante un rapporto più diretto ed immediato fra elettori ed eletti».

¹¹ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, I, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 76.

¹² Non a caso, B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la democrazia bloccata: ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, n. 6, 1982, p. 97 propongono di ripartire i collegi sulla base dei «votanti ovvero dei voti validi». Tuttavia, questa proposta, che dovrebbe rendere quanto più reale possibile il processo di trasformazione dei voti in seggi, potrebbe verificarsi solo a votazione già avvenuta, posto che è possibile conoscere il numero dei votanti e dei voti validi solo a urne chiuse. Invece, tendenzialmente, la ripartizione dei seggi avviene prima dello svolgimento delle elezioni, atteso che il Parlamento in *prorogatio* continua a svolgere le proprie funzioni anche quando il corpo elettorale si è già espresso rispetto alla nuova composizione dell’organo rappresentativo della volontà popolare.

¹³ Del resto, è proprio coinvolgendo direttamente nella scelta dei rappresentanti coloro che saranno rappresentati che le decisioni dello Stato-apparato dovrebbero discostarsi il meno possibile dalla volontà maggioritaria della comunità politica; in questa prospettiva non sembra fuori luogo sostenere che il principio in oggetto è uno dei corollari insostituibili dei moderni sistemi democratici poiché è in grado di fondare rapporti politico-istituzionali permanenti fra gli organi dello Stato e le formazioni sociali. Cfr. almeno A. APOSTOLI, *Il difficile equilibrio tra rappresentanza e governabilità*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, cit., spec. p. 14.

¹⁴ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 91 ha precisato che il numero dei seggi da distribuire all’interno di ogni collegio «è un elemento di fondamentale importanza» giacché «influisce

circoscrizione dovrebbe orientare la scelta della formula elettorale e che quest'ultima non può prescindere dalla configurazione della circoscrizione¹⁵.

Il riferimento alle circoscrizioni contenuto negli artt. 56 e 57, quarto comma, Cost. sembra escludere anche la possibilità che la legge elettorale preveda l'assegnazione di tutti i seggi in un unico collegio nazionale¹⁶. Se la distribuzione non avvenisse a livello territoriale, infatti, si rischierebbe di perdere il rapporto tra rappresentante e rappresentato, mentre la previsione costituzionale della suddivisione del territorio in circoscrizioni garantisce in concreto il rispetto del principio rappresentativo¹⁷.

Questa articolazione territoriale non si risolve in una mera esigenza tecnica o organizzativa, poiché riflette un principio più ampio, quale è quello della «più intensa e più diretta partecipazione possibile del popolo alle funzioni sovrane», sancito dall'art. 1, secondo comma, Cost.¹⁸; un principio che, com'è noto, trova specifica attuazione nel suffragio universale (art. 48, primo comma, Cost.), la cui effettività esige un sistema elettorale idoneo a garantire la reale partecipazione al voto da parte degli aventi diritto. A tale fine, il Costituente ha previsto istituti – per lo più residuali – di democrazia diretta, come la petizione,

pesantemente sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, esaltando o annullando le proprietà insite nelle varie formule utilizzate». G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 171 ha sostenuto il carattere «compromissorio» della ripartizione dei collegi», la quale deve assicurare l'eguaglianza numerica della popolazione ivi residente insieme all'eguaglianza delle possibilità di essere eletti per coloro che partecipano alla competizione elettorale.

¹⁵ M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, cit., p. 16 ha precisato che «l'ampiezza di una circoscrizione o di collegio elettorale, intesa come numero di seggi in palio in una determinata porzione di territorio rilevante ai fini dei calcoli elettorali, è una delle due variabili principali, insieme alla formula elettorale utilizzata, in grado di incidere sul funzionamento di un sistema elettorale».

¹⁶ A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, cit., p. 25 specifica che il rapporto fra elettori ed eletti all'interno del collegio unico nazionale sarebbe «praticamente azzerato» comportando il rischio «di gravi squilibri territoriali della rappresentanza, tali da privare, nei fatti, ampi settori del Paese della possibilità di eleggere un parlamentare». Sul punto si vedano inoltre L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, cit., p. 6 e D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 323.

¹⁷ Come ha sostenuto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 441, il riparto dei seggi tra più collegi soddisfa l'«esigenza di avvicinare gli elettori agli eleggibili» onde «facilitare ai primi la scelta fra questi ultimi», preservando il legame fra gli uni e gli altri. M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 121 precisa che «la suddivisione del territorio in più collegi elettorali tutela maggiormente la libertà di scelta dell'elettore, intesa nel senso della possibilità di influire effettivamente anche sulla individuazione dei candidati». D'altra parte, se i rappresentanti fossero eletti all'interno di una circoscrizione troppo ampia, gli elettori incontrerebbero maggiori difficoltà nella selezione dei candidati e questa complessità inficerebbe proprio la costruzione di un adeguato rapporto rappresentativo. Se il voto di ciascun elettore concorresse a eleggere tutti i 400 deputati, infatti, chi potrebbe realmente essere considerato il rappresentante del singolo elettore? Sul punto M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione della rappresentanza politica*, cit., p. 2582 ha precisato che «il grado di concretezza e, se si vuole, di fedeltà e di sincerità della costituzione dei corpi rappresentativi è strettamente legato al modo mediante il quale si fa fronte alla loro provvista di personale». Si vedano inoltre L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, cit., p. 22 e M. PODETTA, «Rappresentatività e "governabilità" nel Rosatellum-bis», cit., pp. 56-60.

¹⁸ C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, p. 10. Egli, inoltre, afferma che il significato da attribuire alla democrazia «non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)» (*ibidem*).

l'iniziativa legislativa popolare e il referendum, e i diritti di elettorato attivo e passivo, che inverano la democrazia rappresentativa. Questi ultimi, com'è noto, consentono, attraverso una "finzione"¹⁹, di considerare presente chi è fisicamente assente, a patto che i principi che li regolano si manifestino attraverso una modalità perlomeno «credibile», ovvero che si avvicini quanto più possibile alla stessa «entità da rendere presente»²⁰.

Il diritto riconosciuto ai cittadini di partecipare alla determinazione della politica nazionale mediante l'esercizio del suffragio è, inoltre, una delle possibili declinazioni della pari dignità dei cittadini alla partecipazione al progresso politico – oltre che economico e sociale – del Paese²¹. Del resto, se i rapporti fra i consociati e fra questi e le istituzioni non fossero basati sul principio di eguaglianza²², non si potrebbe nemmeno parlare di democrazia giacché l'organizzazione dei rapporti fra gli organi della forma di governo difficilmente riuscirebbe a limitare il potere politico, rischiando così di renderlo incompatibile con i principi e le regole sanciti dalla Carta costituzionale²³.

In questo contesto il Parlamento, collocato «al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione»²⁴, è l'organo che rende possibile l'espressione del principio di sovranità popolare. Affinché gli elettori possano realmente concorrere alla formazione della politica nazionale è perciò necessario che le norme che regolano la conversione dei voti in seggi rispettino i principi di eguaglianza e rappresentatività del corpo elettorale.

A evidenziare il ruolo centrale della capacità rappresentativa delle Assemblee parlamentari nella nostra forma di governo è intervenuto il Giudice costituzionale quando è stato chiamato a giudicare proprio il

¹⁹ Come ha affermato M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 112 la rappresentanza politica è di tipo simbolico giacché consiste nell'«aspirazione a "rendere presente" il rappresentato», la quale si verifica «attraverso il filtro della *factio*, nella globalità del suo essere pubblico». Cfr. anche ID., *Governo (forme di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto – Annali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 585, nt. 283.

²⁰ G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005. C. MORTATI, *La persona lo Stato e le comunità intermedie*, Edizione Rai Radiotelevisione italiana, Roma, 1959, p. 129 ha precisato che il concetto di rappresentanza significa genericamente che una persona, il rappresentante, si sostituisce «nella cura degli interessi di un'altra persona, il rappresentato» e questa sostituzione si definisce "rappresentanza politica" «quando gli interessi presi in cura sono quelli dell'intera collettività, nel loro complesso, nella loro sintesi».

²¹ Il principio dell'eguaglianza del voto quale corollario dell'ordinamento democratico è uno dei modi attraverso cui la Costituzione repubblicana ribadisce la «pari dignità di tutti gli uomini e [il] loro pari diritto di decidere delle cose della politica», come ha affermato M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori riuniti, Roma, 1991, p. 34.

²² E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 38 sostiene che la limitazione del potere politico è in funzione della «garanzia dell'eguaglianza tra tutte le persone».

²³ Fra gli altri, D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, p. 151 precisa che «ciò che caratterizza le democrazie è il fatto che in esse la legittimazione del dominio politico non è di tipo trascendente, tradizionale o elitario, ma consensuale. Il potere statale procede dal popolo e viene esercitato per sua delega da organi specifici, di fronte a cui essi sono a loro volta responsabili del suo esercizio».

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014 § 3.1 *Cons. dir.*

sistema elettorale. Con la sentenza n. 1 del 2014, com'è noto, la Consulta ha rimarcato che la rappresentatività del Parlamento è la premessa irrinunciabile della sovranità popolare, tanto che le norme della legge elettorale che «consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare» non possono essere considerate compatibili «con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.)»²⁵. «Il buono o il cattivo funzionamento del regime» rappresentativo²⁶ dipende dunque, prima di tutto, dalla scelta del sistema elettorale, poiché il grado di distorsione insito nella *factio* della rappresentanza politica può influenzarne l'efficacia²⁷. Siccome il procedimento di conversione dei voti in seggi richiede l'applicazione di un meccanismo in grado di selezionare i rappresentanti espressi dal corpo elettorale e di trasporre questo risultato all'interno delle sedi istituzionali deputate a tale scopo, è fondamentale che le regole previste per la conversione dei voti in seggi siano orientate a garantire quanto più possibile l'eguaglianza del diritto di voto degli elettori e il rapporto rappresentativo.

2. Dal censimento generale al censimento permanente della popolazione

Indicando nel censimento il prerequisite indispensabile per la ripartizione dei seggi, gli articoli 56 e 57, quarto comma, della Costituzione stabiliscono una regola fondamentale che «illustra e permette concretamente di circoscrivere l'organizzazione costituzionale del popolo»²⁸.

A partire dal 1861, con l'entrata in vigore del regio decreto n. 227 (abrogato dal decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212), il censimento della popolazione è svolto dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT) con cadenza decennale e, precisamente, nel primo anno di ogni decennio. Vi sono state due eccezioni a questa procedura: infatti nel 1891 – a causa delle difficoltà finanziarie del regno – e nel 1941 – per la guerra in corso – non si è svolta la rilevazione censuaria. L'ultimo censimento decennale, indetto dall'articolo 50 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, è avvenuto nel 2011. Questa tecnica di computo della popolazione è stata sostituita dal censimento permanente dall'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 che, al primo comma, stabilisce che i dati demografici non sono più raccolti ogni dieci anni, ma con cadenza annuale su un campione di popolazione. La nuova metodologia è stata resa operativa dall'art. 1, secondo comma, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 maggio 2016, il

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 347.

²⁷ Come ha sostenuto A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, pp. 94-95 «difficilmente il sistema elettorale p[uò] costituire uno strumento neutrale rispetto all'applicazione dei principi costituzionali, ma val[e] a seconda dei casi a indirizzare il pluralismo verso un certo tipo di assetto del sistema dei partiti oppure verso un altro».

²⁸ M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione della rappresentanza politica*, cit., p. 2581. Egli precisa inoltre che «quel che viene additato come elemento demografico è, in realtà, un essenziale elemento democratico» (*ibidem*).

quale ha previsto che per svolgere questa attività l'ISTAT deve utilizzare metodi statistici conformi ai criteri tecnici indicati dall'art. 4, primo comma, Regolamento (CE) n. 763 del 9 luglio 2008²⁹.

A definire il modo in cui devono essere utilizzati i dati censuari sono inoltre intervenuti i commi 236 e 236-bis della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), così come modificati dal decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, convertito in legge 25 marzo 2024, n. 38. Quest'ultima, all'art. 2, primo comma, sancisce che l'ISTAT deve pubblicare sul proprio sito, con cadenza annuale, «i dati relativi al conteggio della popolazione a livello regionale, provinciale e comunale e i risultati del censimento permanente della popolazione riferiti all'anno precedente» (lett. b))³⁰. Tuttavia, alla lettera c) è sancito che per l'«applicazione delle disposizioni in materia di procedimenti elettorali e referendari» bisogna considerare «i risultati del censimento permanente della popolazione a livello comunale riferiti all'anno precedente», i quali sono pubblicati ogni cinque anni tramite decreto del Presidente della Repubblica.

La circostanza che la norma preveda due diverse pubblicazioni delle risultanze della rilevazione demografica, l'una con cadenza annuale e l'altra – valida ai fini elettorali e referendari – quinquennale, non rende possibile individuare quale sia il censimento generale della popolazione in grado di soddisfare la prescrizione costituzionale³¹; né la lett. b), né la c) dell'articolo 2, primo comma, della legge n. 38 del 2024, infatti, vi fa esplicito riferimento. Nondimeno, la circostanza che per le finalità elettorali sia prescritto che la pubblicazione dei dati censuari avvenga ogni cinque anni induce a sostenere che sia quest'ultima quella valida ai fini degli artt. 56 e 57, quarto comma, Cost.

²⁹ Peraltro, secondo alcune fonti (fra cui si veda, a titolo d'esempio, il [comunicato](#) del Comune di Trento), la revisione del censimento decennale in quello permanente è stata richiesta dall'ordinamento sovranazionale; si legge, in particolare, che «Il Censimento permanente deve essere svolto obbligatoriamente in quanto previsto dal Regolamento (CE) 9 luglio 2008 n. 763/2008 del Parlamento e del Consiglio europeo, che ne ha disposto l'effettuazione da parte di tutti gli Stati membri e ne ha indicato le modalità di svolgimento». Rispetto a queste affermazioni sussistono alcune perplessità, a partire dal fatto che il Regolamento europeo non impone agli Stati lo svolgimento del censimento annuale. Anzi, l'art. 5, primo comma, della fonte sovranazionale stabilisce fra l'altro che le modalità tecniche che devono rispettare tutti gli Stati membri per svolgere il censimento della popolazione e delle abitazioni entrano in vigore a partire dal 2011 e che «la Commissione (Eurostat) stabilisce gli anni di riferimento successivi secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 8, paragrafo 3», precisando nondimeno che «gli anni di riferimento cadono all'inizio di ogni decennio». Non si vede dunque in base a quale indicazione normativa il legislatore italiano del 2012 abbia inteso introdurre, peraltro attraverso la decretazione d'urgenza, il censimento permanente. Questa modalità di conteggio della popolazione sembra peraltro stridere con le indicazioni del Titolo I, articolo 2.2, quinto comma, del *Codice di buona condotta in materia elettorale* adottato dalla Commissione di Venezia. La norma da ultimo richiamata sancisce che «al fine di assicurare l'eguaglianza della forza elettorale una nuova distribuzione dei seggi deve avere luogo almeno ogni 10 anni e preferibilmente lontano dai periodi elettorali». Il testo sembra dunque indicare che il decennio è il periodo massimo entro il quale è possibile raccogliere i dati censuari e lascia intendere che il censimento permanente o annuale dovrebbe svolgersi in un periodo di tempo lontano dallo svolgimento delle elezioni.

³⁰ La formulazione suffraga l'idea che il *dato* censuario raccolto sul quinto della popolazione sia diverso dal *risultato* del censimento, prodotto ad ogni buon conto dalla proiezione del quinto sui restanti quattro quinti della popolazione.

³¹ A tale fine si auspica il contributo della scienza statistica che, verosimilmente, in base all'attendibilità dei dati annuali o quinquennali, stabilisca quali possono essere considerati idonei a soddisfare le esigenze del censimento permanente della popolazione previsto dagli articoli 56 e 57, quarto comma, della Costituzione.

Il ragionamento non vuole essere pretestuoso perché, al di là del *nomen* scelto dal legislatore, ciò che deve essere garantito è il rispetto dell'indicazione costituzionale, la quale fa esplicito riferimento all'«ultimo censimento generale della popolazione». È perciò fondamentale comprendere quale delle due pubblicazioni indicate dall'art. 2, primo comma, della legge n. 38 del 2024 è idonea, ai sensi della Carta costituzionale, a svolgere le operazioni di computo della popolazione per procedere alla distribuzione dei seggi.

Il Consiglio dell'Istituto Nazionale di Statistica ha precisato che l'obiettivo del censimento permanente è «mantenere l'elevato livello di dettaglio classificatorio garantito tradizionalmente dal censimento decennale per un insieme di variabili fondamentali (di natura demografica, sociale ed economica), aumentando, altresì, la frequenza temporale dell'informazione prodotta e la tempestività della sua diffusione»³². Questa dichiarazione lascia intendere che i risultati del censimento permanente sono attendibili almeno tanto quanto quelli dei censimenti decennali svolti sino al 2011; di conseguenza, le nuove regole censuarie dovrebbero essere ritenute idonee a soddisfare quanto previsto dagli articoli 56 e 57 della Costituzione onde costruire il rapporto rappresentativo.

Il Consiglio dell'Istituto Nazionale di Statistica non specifica se l'attendibilità delle nuove regole censuarie sia riferita alle pubblicazioni annuali o se riguardi anche quelle quinquennali. Tuttavia, sembra ragionevole ritenere che «l'elevato livello di dettaglio classificatorio»³³ del censimento permanente debba riferirsi alla pubblicazione annuale delle rilevazioni demografiche. Ciò in quanto la tempestiva osservazione della variazione della popolazione in un determinato territorio contribuisce a evitare che le circoscrizioni elettorali siano sotto o sovra-rappresentate poiché, più a monte, la conversione dei dati demografici in seggi da assegnare alla circoscrizione dovrebbe essere quanto più fedele alla popolazione che effettivamente risiede nel territorio considerato³⁴.

³² Si veda il [Piano Generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni](#), allegato alla Deliberazione del Consiglio n. 4/2022, 22 marzo 2022, p. 5 e, *ivi*, il punto 2.1 dove sono indicati gli obiettivi del piano generale di censimento permanente.

³³ *Piano Generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni*, cit., p. 5.

³⁴ In particolare, per escludere la sovra-rappresentazione delle circoscrizioni in cui è maggiore il numero di residenti senza diritto di voto (i minori di anni diciotto e gli stranieri), si potrebbe optare per un metodo di distribuzione dei seggi che non sia fondato sul numero dei residenti, ma che tenga conto del numero di iscritti nelle relative liste elettorali, attenuando così il peso della c.d. rappresentanza virtuale. Invero, gli stranieri e i minori di anni diciotto residenti in una circoscrizione contribuiscono ad aumentare il numero di rappresentanti assegnati alla stessa, senza che partecipino alla costruzione del rapporto rappresentativo. V. PIERGIGLI, *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 1/2014*, in *LANUS*, n. 10, 2014 p. 44, rispetto al conteggio degli stranieri nel processo di distribuzione dei seggi, rileva che ciò produce «un quadro d'insieme alterato e falsificato, che genera una disparità di trattamento tra cittadini elettori e un *gap* di rappresentanza tra le diverse aree del paese a causa della non omogenea distribuzione della popolazione straniera residente». In questo senso cfr. anche L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, cit., pp. 22-23 nt. 65 e D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, cit., pp. 91-92. In senso contrario si esprime invece A. RUSSO, *Apportionment e voto eguale. La giurisprudenza costituzionale in materia di malapportionment e di gerrymandering*, in *AA.VV., Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti*, LXI, Accademia

La rilevazione censuaria condotta annualmente appare più attendibile perché fornisce una “fotografia” più recente e perciò più nitida della realtà demografica rispetto a quella svolta ogni dieci anni e questa modalità sembra assicurare la migliore soddisfazione del principio di eguaglianza del voto, offrendo altresì una rappresentazione più precisa e attuale del rapporto tra elettori ed eletti³⁵.

Non può d’altro canto esser taciuto che dalle indicazioni dell’Istituto Nazionale di Statistica si evince che ogni anno viene censito solo un quinto della popolazione e che i dati censuari del campione sono proiettati sui restanti quattro quinti. Questa tecnica di calcolo solleva alcune perplessità circa la maggiore attendibilità dei dati provenienti dal c.d. censimento permanente rispetto a quelli provenienti dal censimento decennale³⁶. La circostanza che, probabilmente, i dati censuari validi a fini elettorali siano costituiti dalla somma dei quinti della popolazione censita nel corso dei cinque anni solleva ulteriori interrogativi circa l’attualità e l’affidabilità delle informazioni utilizzate per garantire una rappresentanza equa.

Se da un lato il censimento permanente consente di monitorare le dinamiche demografiche con maggiore tempestività, dall’altro lato la cadenza quinquennale della pubblicazione dei dati utili a fini elettorali potrebbe non riflettere appieno i cambiamenti demografici, con il rischio di legittimare una disuguaglianza di fatto nella rappresentanza tra la popolazione residente nelle circoscrizioni.

Il costante aggiornamento dei dati censuari solleva dunque anche il tema dell’adattamento periodico dei confini elettorali, il quale sembra non essere facilmente praticabile almeno fintantoché non sarà stabilito quale delle due pubblicazioni previste dall’art. 2, primo comma, della legge n. 38 del 2024 equivale al «censimento generale della popolazione».

La circostanza per la quale, a fini elettorali, il decreto del Presidente della Repubblica che riporta i dati censuari sia pubblicato con cadenza quinquennale, potrebbe indurre a sostenere che anche i collegi elettorali debbano essere ridisegnati ogni cinque anni. Tuttavia, in questo modo, potrebbe perdersi l’auspicato compromesso tra l’esigenza di aggiornarli ogni anno (e magari andare alle urne sulla base dei più recenti dati censuari pubblicati) e la maggior rappresentatività del censimento permanente, pur essendo di fatto articolato su base quinquennale mediante rilevazioni annuali a campione, rispetto al

Peloritana dei Pericolanti, Messina, 1993, p. 211 il quale ritiene che se il calcolo fosse parametrato agli elettori, anziché ai residenti, sarebbe “sfigurato” l’istituto della rappresentanza politica giacché, rispetto a questa, «possono operare in maniera incisiva anche quei cittadini che non esercitano i diritti politici e, del pari, gli stranieri e gli apolidi».

³⁵ Difatti, il *Piano Generale del Censimento permanente*, cit., p. 38 prevede che la popolazione legale risultante dai dati censuari sia pubblicata con decreto del Presidente della Repubblica e che se non intervengono modifiche normative la pubblicazione della popolazione legale è determinata con un’integrazione dello stesso Piano Generale del Censimento.

³⁶ Informazioni reperibili sul sito [ISTAT](https://www.istat.it), dove si legge, ad esempio, che per il censimento del 2024 sono stati censiti circa il 15% dei comuni (esattamente, 2530) e circa un quinto della popolazione (ovvero circa un milione di famiglie). Allo stesso modo, diversi comuni interessati dalla raccolta dei dati – fra i quali a titolo d’esempio si segnalano quelli di Sesto San Giovanni, Merlara, Segrate – affermano che il censimento permanente della popolazione e delle abitazioni riguarda solo un campione della popolazione.

tradizionale censimento decennale³⁷. Qualora infatti le elezioni fossero indette per i primi mesi dell'anno, sarebbe pressoché impossibile riuscire a disegnare i collegi sulla base dei dati censuari appena pubblicati dovendosi tener conto delle precedenti rilevazioni demografiche e della relativa geografia elettorale. Dunque, potrebbe accadere che, anziché disegnare le circoscrizioni con dati vecchi di dieci anni, si utilizzerebbero dati comunque vecchi, ma “solo” di cinque anni, perdendo probabilmente molte delle potenzialità che deriverebbero dalla raccolta annuale dei dati censuari. In particolare, a essere posti in tensione sarebbero, ancora, i principi demografico e, di riflesso, quello democratico-rappresentativo, in forza dei quali a un certo numero di residenti deve essere attribuito un certo numero di seggi.

Questo aspetto non dipende esclusivamente dal dato statistico ma anche dalle indicazioni contenute nella legge elettorale (legge 3 novembre 2017, n. 165) che, all'art. 1, secondo comma, sancisce che «il territorio nazionale è diviso nelle circoscrizioni elettorali» previste dall'allegato A alla stessa legge. Ciò comporta che il procedimento di riparto dei seggi avvenga “a rovescio” perché la legge prevede che prima di distribuire i seggi debbano essere disegnate le circoscrizioni e i collegi, i quali tuttavia per meglio garantire il rapporto rappresentativo dovrebbero essere disegnati una volta conosciuto il numero di seggi da attribuire alla popolazione residente nel territorio considerato. L'inversione logica e cronologica del meccanismo di conversione dei voti in seggi potrebbe determinare alcune difficoltà nell'atto pratico della distribuzione dei seggi, delle quali la legge dovrebbe dar conto, fornendo perlomeno indicazioni di principio al soggetto istituzionale chiamato a procedere al riparto.

Sia sufficiente considerare che l'art. 1, terzo comma, legge n. 165 del 2017, sancisce che nei collegi plurinominali possono essere assegnati al massimo otto seggi, perciò, se anche la popolazione aumentasse *medio tempore* tanto da poter riconoscere, in quel collegio, un seggio in più, l'operazione sarebbe comunque preclusa dal dato normativo.

Anche ammettendo che il censimento generale della popolazione previsto dagli articoli 56 e 57, quarto comma, Cost. sia quello quinquennale e che, dunque, il possibile sfasamento tra la pubblicazione dei dati censuari e la convocazione dei comizi lasci il tempo agli organi competenti di procedere all'aggiornamento della geografia elettorale, potrebbero verificarsi circostanze – *in primis* lo scioglimento anticipato delle Camere – che non consentono di ridisegnare i collegi – specie quelli plurinominali – in tempi sufficientemente rapidi per consentire le operazioni elettorali sulla base dei nuovi dati censuari e della conseguente rideterminazione dei collegi. In questo caso, ferma l'evidente necessità di utilizzare i collegi vecchi, per rispettare la regola costituzionale relativa alla distribuzione dei seggi in base alle risultanze

³⁷ Cfr. *Piano Generale del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni*, cit., p. 5. Né sembrerebbe irragionevole supporre che l'art. 2, primo comma, lett. c) della legge n. 38 del 2024 sia incostituzionale per la parte in cui sancisce che per i procedimenti elettorali e referendari i dati censuari sono pubblicati in Gazzetta ufficiale ogni cinque anni e non annualmente.

dell'ultimo censimento generale della popolazione, probabilmente, si dovrebbe derogare all'indicazione normativa e attribuire un seggio in più, arrivando dunque a nove. L'alternativa, ovvero utilizzare le più risalenti risultanze censuarie onde arrestare il riparto dei seggi, comunque, a otto, non sembra una soluzione praticabile poiché violerebbe gli articoli 56 e 57, quarto comma, Cost.³⁸.

La pubblicazione con cadenza quinquennale dei dati censuari validi a fini elettorali comporterebbe un problema ulteriore qualora avvenisse durante l'anno elettorale perché probabilmente non sarebbe possibile disegnare le circoscrizioni in base ai più recenti dati censuari, rendendosi dunque imprescindibile l'utilizzo della geografia elettorale più risalente. Questa complessità sembrerebbe verificarsi anche se fosse previsto un disallineamento temporale tra la pubblicazione di cui all'art. 2, primo comma, lett. c) della legge n. 38 del 2024 e la fine naturale della legislatura: qualora infatti le Camere fossero sciolte anticipatamente, la pubblicazione dei dati censuari validi ai fini elettorali si potrebbe avvicinare alle (nuove) elezioni impedendo il disegno di nuovi collegi sulla base delle più recenti rilevazioni demografiche; dunque, i collegi dovrebbero essere adattati alla precedente geografia elettorale³⁹. Questa ipotesi potrebbe ripresentare il problema che i seggi assegnati a una circoscrizione sono troppo pochi rispetto alla popolazione ivi residente, non rispettando dunque la regola contenuta negli articoli 56 e 57, quarto comma, Cost., oltre ai principi di eguaglianza del voto e di rappresentanza.

Se invece il «censimento generale della popolazione» fosse quello annuale – come sembrerebbe ragionevole ritenere stando all'interpretazione datane dal Consiglio dell'Istituto nazionale di Statistica –, allora è essenziale comprendere in che modo procedere ogni anno all'aggiornamento della geografia elettorale.

L'importanza di queste valutazioni è testimoniata anche dalle sensibili variazioni nella distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni sulla base delle risultanze del censimento decennale e di quello permanente. Ad esempio, dal confronto tra il censimento del 2021 – pubblicato con decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2023 – e quello del censimento del 2011, emerge un incremento della popolazione in otto circoscrizioni (tre della Lombardia, le due del Lazio, quelle di Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige) che ha causato lo spostamento di cinque seggi: infatti, sono stati attribuiti due seggi in più alla Circoscrizione Lombardia 1, uno ciascuno alle Circoscrizioni Lombardia 3, Lazio 1 e Lazio 2, mentre le Circoscrizioni di Abruzzo, Calabria, Campania 2, Puglia e Sardegna hanno perso un seggio ciascuna⁴⁰. Lo stesso fenomeno si riscontra al Senato della Repubblica, posto che i dati censuari del 2021 evidenziano

³⁸ Ciò, piuttosto, potrebbe indurre a ipotizzare un profilo di incostituzionalità teorica della legge elettorale nella parte in cui prevede il numero massimo di seggi da attribuire alle circoscrizioni.

³⁹ Se si verificasse questa ipotesi, il vizio sarebbe probabilmente destinato a riproporsi, almeno fino al momento in cui si dovesse verificare un altro scioglimento anticipato delle camere, tale cioè da riproporre una scansione temporale congrua tra rilevazione demografica della popolazione e disegno delle circoscrizioni e dei collegi elettorali.

⁴⁰ Cfr. Camera dei deputati, [Il censimento 2021 e la legislazione elettorale](#), aprile 2023, pp. 29-30.

un incremento della popolazione in Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia e nelle due Province autonome di Trento e di Bolzano con la conseguente modifica nella distribuzione dei seggi, posto che ne va attribuito uno in più alla Lombardia e ne va sottratto uno alla Sicilia⁴¹.

3. Riserva di legge e nuove prospettive di definizione della geografia elettorale

La suddivisione del territorio in collegi elettorali, essendo un'operazione politicamente rilevante e altamente sensibile, richiede un elevato livello di imparzialità sia da parte dell'organo al quale è affidato il compito, sia rispetto alla procedura impiegata. L'imparzialità della procedura è un elemento necessario per evitare che le forze politiche di maggioranza possano trarre indebiti vantaggi dal disegno dei collegi (specie di quelli uninominali), posto che le modalità e la formula con la quale sono definiti incidono direttamente sul processo di trasformazione dei voti in seggi⁴².

Siccome in materia elettorale è difficile sostenere che sussiste l'eguaglianza matematica (ovvero che uno è uguale a uno) e che, piuttosto, è opportuno riferire di una «proporzionale e relativa parità di trattamento dei singoli e dei gruppi interessati»⁴³, resta il fatto che se la distribuzione dei seggi avvenisse sulla base di dati che restituiscono una «fotografia» diversa della popolazione, i voti degli elettori non avrebbero «un eguale effetto nella allocazione dei seggi nelle assemblee elettive»⁴⁴.

Di conseguenza, è ancor più evidente la necessità che il perimetro delle circoscrizioni elettorali rifletta, quanto più fedelmente possibile, l'ultimo dato disponibile circa la consistenza della popolazione. Da ciò deriva l'esigenza di individuare soluzioni alternative rispetto alla tecnica impiegata sino alle elezioni politiche del 2022 per la distribuzione dei seggi all'interno delle circoscrizioni.

Da un lato, perché se alcune circoscrizioni dovessero ricevere un numero di seggi inferiore rispetto a quello che spetterebbe proporzionalmente loro, gli elettori ivi residenti sarebbero sotto-rappresentati, mentre gli elettori di un'altra circoscrizione sarebbero sovra-rappresentati, compromettendo il principio di eguaglianza poiché alcuni elettori avrebbero un peso e un'influenza politica ingiustificatamente

⁴¹ Camera dei deputati, *Il censimento 2021 e la legislazione elettorale*, cit., pp. 33-34. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p.

⁴² già aveva osservato che l'ampia finestra temporale all'interno della quale venivano impiegati i dati del censimento poteva comportare una notevole discrepanza fra il dato sulla carta e quello reale. Osservava invero che nelle aree del Paese interessate da un forte movimento migratorio è possibile che si verificano scostamenti, anche notevoli, «fra quella che avrebbe dovuto essere l'assegnazione dei seggi sulla base dei dati reali della popolazione (o almeno di quelli desumibili dalle risultanze anagrafiche), e quella che è invece ufficialmente compiuta sulla base dei dati del censimento». Ne consegue «una innegabile disparità di trattamento fra gli elettori», oltre che fra i partiti politici che concorrono alle elezioni.

⁴³ Il riferimento è al fenomeno cosiddetto di *gerrymandering*, ovvero un metodo attraverso il quale si potrebbero artificialmente ridefinire i perimetri dei collegi elettorali «diluendo» i voti di alcuni «elettori del collegio elettorale per avvantaggiare una forza politica piuttosto che un'altra», come ha affermato D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 188.

⁴⁴ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 307.

⁴⁵ E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, cit., p. 41.

maggior rispetto ad altri. Mentre, se la geografia elettorale fosse revisionata di pari passo con l'aggiornamento dei dati censuari, il riparto dei seggi dovrebbe assicurare il dato piú prossimo alla consistenza della popolazione in quel territorio⁴⁵.

Dall'altro lato, e di conseguenza, siccome la legislazione elettorale stabilisce che il decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi indichi anche la ripartizione dei seggi all'interno delle circoscrizioni, sembra lecito supporre che la data di scioglimento delle Camere debba rappresentare il momento in cui individuare «l'ultimo censimento generale della popolazione» rilevante per svolgere l'operazione. Cionondimeno, sarebbe ancora una volta necessario capire quale dei due censimenti indicati dall'art. 2 della legge n. 38 del 2024 va considerato ai fini degli articoli 56 e 57, quarto comma, Cost. Se tale è quello pubblicato ogni cinque anni, come parrebbe evincersi dall'art. 2, primo comma, lett. c) della legge n. 38 del 2024, allora si potrebbe sostenere che la tecnica impiegata in costanza del censimento decennale può essere replicata.

L'art. 3, terzo comma, legge n. 165 del 2017 – confermato dall'art. 3, terzo comma, legge 27 maggio 2019, n. 51⁴⁶ – stabilisce che la revisione dei collegi elettorali deve avvenire attraverso un disegno di legge presentato dal Governo alle Camere sulla base delle indicazioni offerte da una Commissione composta dal Presidente dell'ISTAT e da dieci esperti in materia, che viene aggiornata dal Governo con cadenza triennale. Si tratta di un'operazione che, in costanza della legge n. 165 del 2017, si è sempre svolta prima dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento delle Camere anche grazie alla fonte utilizzata, il decreto legislativo, che lascia al Governo un ragionevole lasso di tempo per aggiornare il disegno delle circoscrizioni. Ciò è fisiologico perché, mentre il riparto dei seggi tra circoscrizioni e collegi, essendo una mera operazione matematica, può essere svolto in qualsiasi momento, il disegno dei collegi uninominali e la definizione di quelli plurinominali richiedono un procedimento piú complesso che necessita di un adeguato tempo di elaborazione. È soprattutto questa la ragione che induce a sostenere che il metodo impiegato sino alle elezioni politiche del 2022 può essere replicato solo se il censimento generale della popolazione è quello pubblicato ogni cinque anni con decreto del Presidente della Repubblica.

⁴⁵ In questo senso si veda M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 40.

⁴⁶ Com'è noto, il principio per cui «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 1987 § 2 *Cons. dir.*) dovendosi «scongiurare l'eventualità di “paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.” (sentenza n. 13 del 2012)» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014 § 6 *Cons. dir.*) ha reso necessario rendere applicabile la legge elettorale vigente, la n. 165 del 2017, anche a seguito della riduzione del numero dei parlamentari. A tale scopo e, piú precisamente, al fine di evitare al Presidente della Repubblica l'impedimento di sciogliere anticipatamente le Camere, è stata approvata la legge n. 51 del 2019.

Qualora invece la base censuaria prevista dagli articoli 56 e 57, quarto comma, Cost. fosse quella conteggiata annualmente⁴⁷, la delega legislativa potrebbe rivelarsi una fonte troppo lenta per stare al passo con i dati pubblicati ogni anno⁴⁸, soprattutto per il disegno dei collegi plurinominali. Se infatti il disegno dei collegi non venisse realizzato nel più breve tempo possibile e non tenesse conto delle rilevazioni demografiche più recenti, gli articoli 56 e 57 Cost. sarebbero violati e, con essi, i principi di eguaglianza del voto e di rappresentanza.

Fermo restando il ruolo dell'Esecutivo e della Commissione di esperti nel garantire il buon funzionamento della procedura, si potrebbe assicurare alla Commissione stessa la responsabilità di sottoporre al Parlamento – entro un tempo ragionevolmente celere dalla pubblicazione dei dati censuari – una relazione contenente le variazioni dei collegi uninominali e plurinominali, la quale dovrebbe essere aggiornata a seguito di ogni pubblicazione dei dati censuari da parte dell'ISTAT.

La composizione della Commissione di esperti dovrebbe inoltre prevedere accorgimenti idonei a garantirne l'imparzialità⁴⁹; a tale fine, i componenti potrebbero essere nominati a maggioranza qualificata dal Parlamento poiché, com'è noto, questa maggioranza consente la convergenza di forze politiche eterogenee⁵⁰.

L'imparzialità dell'organo dipende inoltre dal tipo di relazione che lo stesso intrattiene con il Governo in quanto ente responsabile del disegno della geografia elettorale. Perciò i loro rapporti potrebbero essere regolati prevedendo che la Commissione invii al Consiglio dei ministri la relazione con la revisione dei collegi, lasciando libero l'Esecutivo di modificare la proposta, purché essa sia sorretta da una motivazione di tipo oggettivo e non di natura politica⁵¹, e che sia resa pubblica, così che gli elettori possano conoscere

⁴⁷ Ciò in ossequio agli obiettivi dichiarati dall'art. 3 del decreto-legge n. 179 del 2012 e dall'interpretazione fornita dal Consiglio dell'Istituto Nazionale di Statistica.

⁴⁸ Peraltro, la circostanza che l'art. 76 Cost. preveda l'indicazione del tempo entro il quale il decreto legislativo deve essere approvato esclude, com'è noto, l'ipotesi di conferire una "delega perpetua" all'Esecutivo affinché, all'occorrenza, svolga i conteggi per l'aggiornamento dei collegi e, dunque, per il riparto dei seggi.

⁴⁹ La Commissione di Venezia ha sostenuto che la procedura di aggiornamento delle circoscrizioni elettorali deve essere imparziale e perciò deve prendere in considerazione il parere offerto da una commissione indipendente; inoltre deve salvaguardare le minoranze nazionali in modo tale da assicurare l'eguaglianza del voto e da scongiurare qualsiasi possibile "attacco" alla democrazia (Titolo I, articolo 2, secondo comma). Si veda anche Commissione di Venezia, *Report on Constituency Delineation and Seat Allocation*, 7 dicembre 2017, par. 19.

⁵⁰ La Commissione prevista per dare seguito alle leggi elettorali 4 agosto 1993, nn. 276 e 277, ad esempio, assicurava verosimilmente il requisito dell'imparzialità; essa, infatti, era nominata congiuntamente dai Presidenti dei due rami del Parlamento, la cui equidistanza dagli interessi della maggioranza era assicurata sia dal ruolo istituzionale ricoperto, sia dalla circostanza che appartenevano a forze politiche diverse. È noto, peraltro, che all'epoca era in vigore la prassi per cui almeno uno dei due Presidenti delle Camere era espressione di una forza politica di opposizione (si veda per tutti V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, spec. p. 349). La nomina dei membri della Commissione da parte di soggetti istituzionali espressione di differenti sensibilità politiche non si limitava ad escludere la possibilità che l'organo potesse essere di derivazione governativa, ma ne assicurava anche la composizione plurale.

⁵¹ Questo modello non si discosta molto dalla procedura prevista con le leggi elettorali del 1993, laddove il rapporto tra la Commissione di esperti e l'Esecutivo era articolato in modo tale da soddisfare un livello piuttosto elevato di eguaglianza sia tra gli elettori, sia tra le forze politiche. Viceversa, nella legge elettorale n. 165 del 2017 «il lavoro di

le ragioni delle modifiche apportate alle circoscrizioni dal Governo⁵². Quest'ultimo, così facendo, non rischierebbe di essere il soggetto istituzionale (politicamente) attivo nell'opera di disegno della geografia elettorale, bensì «il redattore finale, e prevalentemente formale, di un atto derivato da un complesso iter procedurale»⁵³, evitando che nella successiva tornata elettorale sia favorita la maggioranza che lo sostiene. L'aggiornamento dei seggi da attribuire alle circoscrizioni proposto dalla Commissione di esperti e approvato (o revisionato) dal Consiglio dei ministri, potrebbe essere pubblicato all'interno dello stesso decreto del Presidente della Repubblica con il quale viene data notizia della distribuzione dei seggi nelle circoscrizioni. Tuttavia, la circostanza che l'aggiornamento della geografia elettorale sia contenuto all'interno di una fonte di rango secondario potrebbe sollevare alcuni interrogativi circa il rispetto della riserva di legge in materia elettorale.

A tal proposito, si conviene con quanti sostengono che la Carta costituzionale non sancisce una riserva generale in materia, ma che piuttosto prevede una serie di riserve puntuali (art. 48, commi terzo e quarto; art. 51, primo e secondo comma; art. 60, secondo comma; art. 64, primo comma; art. 65, primo comma; art. 117, settimo comma; art. 122, primo comma) che lasciano scoperti alcuni ambiti nella regolamentazione del fenomeno elettorale⁵⁴, fra i quali specialmente la formula elettorale, l'estensione delle circoscrizioni e la modalità con cui l'elettore può esprimere le preferenze⁵⁵.

Benché la dottrina sia tendenzialmente concorde nel considerare il sistema elettorale soggetto a riserva di legge, va messa in luce la divergenza di opinioni rispetto alla motivazione per la quale sussiste questo istituto di garanzia. Parte della dottrina ha enfatizzato l'importanza degli articoli 48, primo comma⁵⁶ e 117, secondo comma, lett. f), Cost.⁵⁷, dai quali ha fatto discendere una riserva di legge di carattere generale. Tuttavia, nessuna delle due norme appare idonea a integrare la riserva in oggetto. Non la prima, perché riserva alla legge semplicemente la definizione dei requisiti e delle modalità che consentono ai cittadini residenti all'estero di esercitare il diritto di voto (terzo comma) e indica le limitazioni di questo diritto

découpage del territorio sembra essere affidato sostanzialmente al Governo, lasciando solo sullo sfondo il ruolo della Commissione di esperti», tanto che quest'ultima appare come un organo consultivo del Governo, come ha rilevato D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali*, cit., p. 194.

⁵² In questo modo il Consiglio dei ministri sarebbe soggetto a una forma di controllo – ancorché informale – da parte dell'opinione pubblica e degli stessi parlamentari.

⁵³ 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, p. 174.

⁵⁴ R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *federalismi.it*, n. 28, 2021, pp. 92-93.

⁵⁵ Questa “tripartizione” è stata individuata da G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017, spec. p. 904 e ripresa da R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato*, cit., p. 93. Questa articolazione sembra anche richiamare quanto affermato da Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 2012.

⁵⁶ M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2001, p. 633.

⁵⁷ L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 522.

(quarto comma); trattandosi di riserve di legge che hanno un carattere specifico, non appare ragionevole estenderle sistematicamente all'intera materia elettorale. Neppure l'art. 117, secondo comma, lett. f), Cost. – relativo alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo» – sembra fornire un riferimento utile allo scopo poiché la disposizione sembra doversi interpretare secondo la logica unitaria della norma. Di conseguenza, è difficile ritenere che in essa vi sia la base di una riserva di legge nel senso qui considerato, poiché sembra piuttosto limitarsi a disciplinare il riparto di competenze fra legge statale e regionale⁵⁸.

Altra parte della dottrina si è interrogata, invece, sulla riserva d'assemblea contenuta nell'art. 72, quarto comma, Cost., che com'è noto sancisce che le leggi in materia elettorale devono seguire l'*iter legis* in sede referente⁵⁹. La ragione di questa previsione costituzionale consiste probabilmente nel fatto che la legge elettorale è contraddistinta da «un accentuato rilievo ai fini dell'indirizzo politico generale» e «del mantenimento dell'ordine costituzionale»⁶⁰. Inoltre, la riserva d'assemblea mira ad assicurare che una materia politicamente divisiva e sensibile quale è quella elettorale, sia assistita dalle garanzie di pubblicità delle sedute e di «presenza integrale degli schieramenti politici», che altrimenti non si potrebbero realizzare⁶¹, onde evitare «una indebita penalizzazione per alcune o un indebito vantaggio per altre» forze politiche⁶².

Anche questa riflessione non convince appieno perché la riserva di legge e quella d'assemblea assolvono due funzioni differenti⁶³. Mentre con la prima la Costituzione pone «un limite a carico delle leggi stesse»⁶⁴, con la seconda stabilisce «un vincolo all'autonomia parlamentare di disciplina e gestione del procedimento

⁵⁸ In questi termini, rispetto a entrambe le norme costituzionali, si è espresso anche R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato*, cit., pp. 93-94.

⁵⁹ A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 149 osserva che le leggi riservate all'assemblea devono essere approvate secondo quella procedura che la stessa Carta fondamentale definisce “normale”, con ciò non volendo significare che sono leggi atipiche, ma che sono caratterizzate da una «peculiarità formale» che muove dal fatto che il Parlamento non può che seguire la procedura ordinaria. Nello stesso senso si esprime V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, CEDAM, Padova, 1978, p. 216, ad avviso del quale «sembra difficile ritenere che si abbia [...] un aggravamento del procedimento legislativo, poiché non può considerarsi un aggravamento quello che rappresenta, anzi, al contrario, il procedimento normale».

⁶⁰ A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I.1, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 160.

⁶¹ Così L. ELIA, *Commissioni parlamentari italiane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 902 ss.; sulla pubblicità delle sedute si veda in particolare P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 1980, spec. pp. 290-291.

⁶² P. PASSAGLIA, *Articolo 72*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 117-118.

⁶³ In questo senso L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Promodis Italia, Brescia, 2003, p. 101 ss. e R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato*, cit., pp. 94-95. *Contra*, ritenendo che la riserva d'assemblea comporta, *a fortiori*, una riserva di legge (verosimilmente assoluta) P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., p. 1397.

⁶⁴ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 187.

legislativo rispetto a quanto in via generale sancito dagli artt. 64 e 72, c. 1 Cost.»⁶⁵. Siccome la materia elettorale è in grado di «incidere sulla struttura dei rapporti tra le forze politiche, e quindi, alla fine, sul modo concreto di atteggiarsi del principio democratico nel nostro ordinamento»⁶⁶, sembra più opportuno sostenere che sussiste una riserva di legge implicita che non può essere «costante nel tempo e nello spazio» ma che ha riguardo ai «contesti costituzionali nei quali essa si colloc[a]»⁶⁷.

Ciò non scioglie, tuttavia, il dubbio circa il tipo di riserva, assoluta o relativa, contenuta nell'art. 72, quarto comma, Cost.; al di là delle speculazioni dottrinarie⁶⁸, che farebbero ragionevolmente propendere per una riserva di tipo assoluto, appare necessario analizzare la prassi che accompagna la materia, dalla quale risulta che in più di un'occasione sono state adottate fonti di rango secondario⁶⁹. L'intervento di una fonte inferiore alla legge, pur sempre nel perimetro da questa tracciato, non dà verosimilmente luogo a una *deminutio* della tutela o dell'effettività dell'opera di trasformazione dei voti in seggi, come si evince anche

⁶⁵ G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 18-19.

⁶⁶ L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, cit., p. 101 ss.

⁶⁷ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 187. *Contra* R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1989, p. 1207.

⁶⁸ Vi è stato invero chi ha sostenuto che la materia elettorale è coperta da riserva assoluta, consentendo nondimeno l'intervento delle fonti secondarie solo per questioni tecniche e di dettaglio (G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie. (Aspetti problematici)*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 112; in senso contrario, escludendo quindi qualsiasi intervento delle fonti secondarie, si veda M. AINIS, *Principi versus regole*, cit., p. 633); chi ha argomentato nel senso che le riserve di legge esplicite in materia elettorale sono di tipo assoluto, mentre quelle implicite sono caratterizzate da riserva relativa (E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2010, spec. p. 133 ss.); un'altra prospettiva è quella che considera la riserva assoluta limitata al sistema elettorale *tout court* e alla disciplina dell'elettorato attivo e passivo (G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 42 e p. 48). Di diverso avviso L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, cit., p. 104, il quale sostiene che le riserve di legge in materia elettorale dovrebbero essere considerate relative a causa della «indefettibilità della dotazione di norme elettorali». Pertanto, il fatto che sussista una disciplina di completamento, quantunque di rango secondario, è da ritenere preferibile rispetto «all'incompletezza del quadro normativo». In questo senso, sviluppando un ragionamento supportato dalla prassi, si esprime anche R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato*, cit., p. 101 ove afferma che «anche i regolamenti governativi hanno giocato in Italia un ruolo nella disciplina del fenomeno elettorale, di fatto degradando a relativa la natura di larghi segmenti della riserva di legge».

⁶⁹ Sia sufficiente richiamare il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1994, n. 14 recante «Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione della Camera dei deputati», ovvero il decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104 «Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero». Per una disamina più approfondita cfr. R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato*, cit., pp. 99-100. Inoltre, come osserva P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1398, se il disegno e l'attribuzione dei collegi si risolve in un mero calcolo matematico, allora è possibile intervenire con fonte di rango secondario, come appunto si è verificato in diverse occasioni. In senso contrario rispetto alla possibilità che la definizione dei collegi avvenga attraverso una fonte di rango secondario, nonostante la previa definizione dei principi all'interno della legge elettorale, sembra esprimersi A. A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 163, ad avviso del quale «non dovrebbero ritenersi riservate all'assemblea solo le scelte di fondo relative al sistema elettorale, ma tutte le determinazioni che abbiano un rilievo nella disciplina della materia elettorale. Per queste ragioni si è dubitato perfino dell'ammissibilità di testi unici di puro e semplice coordinamento, ma aventi valore di legge, in materia elettorale».

dal paragrafo 67 del *Codice di buona condotta in materia elettorale*⁷⁰. Di conseguenza, non sembra irrazionale considerare la possibilità che la revisione dei collegi elettorali, e perciò del numero di seggi da attribuire a ogni circoscrizione, possa avvenire attraverso una fonte di rango secondario. Ciò non toglie che sarebbe auspicabile che la legge elettorale prevedesse esplicitamente questa opzione e puntualizzasse le tecniche d'intervento della Commissione di esperti chiamata a disegnare i collegi elettorali. In particolare, la legge dovrebbe individuare meccanismi idonei a garantire che la Commissione lavori esclusivamente sulla base delle risultanze censuarie senza avere margine per avvantaggiare (o penalizzare) l'uno o l'altro schieramento politico.

In alternativa alla revisione dei collegi tramite una fonte di rango secondario, e per superare le problematiche connesse al rispetto della riserva di assemblea prevista in materia elettorale, si potrebbe considerare l'ipotesi di tradurre in legge la revisione delle circoscrizioni, redatta dalla Commissione di esperti e approvata dal Consiglio dei ministri. In questo modo si dovrebbe garantire che ogni modifica della geografia elettorale avvenga mediante un atto legislativo, nel rispetto della competenza del Parlamento di legiferare in materia elettorale.

Individuata la fonte più idonea a soddisfare il requisito previsto dalla Costituzione per il riparto dei seggi tra le circoscrizioni, il modo in cui procedere alla distribuzione potrebbe avvenire sulla base dei dati censuari dell'anno precedente rispetto a quello in cui sono stati elaborati. Del resto, il legislatore pare essersi già mosso in questa direzione, posto che l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2023 recante «Determinazione della popolazione legale della Repubblica in base al censimento permanente della popolazione e delle abitazioni» ha pubblicato la popolazione legale della Repubblica relativa ai dati censuari riferiti al 31 dicembre 2021.

Qualora si fosse chiamati alle urne poco dopo la pubblicazione delle risultanze del censimento, il riparto dei seggi potrebbe avvenire sulla base dei collegi disegnati in relazione alla precedente rilevazione statistica perché, in questi casi, pur disponendo di dati aggiornati, non sarebbe possibile adeguare per tempo la geografia elettorale e perciò i collegi resterebbero quelli disegnati in occasione della precedente rilevazione demografica.

Non solo, se dagli ultimi dati censuari pubblicati dovesse risultare che il numero dei seggi spettanti a una circoscrizione è superiore al numero dei collegi ivi previsti, i rappresentanti che dovrebbero essere aggiunti potrebbero essere eletti con il c.d. metodo *at large*⁷¹, ovvero con metodo proporzionale all'interno

⁷⁰ Il quale sancisce che «il diritto elettorale dovrebbe essere in linea di massima di rango legislativo», ma ciò non toglie che «le norme d'esecuzione, [...] le regole tecniche e di dettaglio, possono [...] essere di natura regolamentare».

⁷¹ Il metodo *at large* è mutuato dal modello statunitense, così come descritto dal *Code of Laws of the United States of America* "United State Code" Title 2, Chapter 1, Section 2a. Per ulteriori approfondimenti si veda G. F. FERRARI, *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., spec. p. 276 il quale prevede che questo metodo sia applicato per tutti i seggi, «se il numero dei collegi esistenti è superiore a quello dei seggi assegnati per effetto

della circoscrizione⁷². Se invece il numero dei rappresentanti da eleggere all'interno della circoscrizione risultasse inferiore a quello dei collegi, allora tutti i seggi dovrebbero essere attribuiti con metodo *at large*. Questa tecnica sarebbe in grado di risolvere anche le criticità che si potrebbero verificare in caso di scioglimento anticipato delle Camere perché la regola permetterebbe di usare i nuovi dati censuari per distribuire i seggi all'interno delle circoscrizioni disegnate sulla base del più vecchio rilevamento statistico della popolazione.

L'assegnazione dei seggi con il metodo considerato sembra poter essere giustificata in termini di ragionevolezza ed efficienza dal momento che risponderebbe a una necessità concreta, ovvero preservare la continuità e la stabilità istituzionale assicurando il regolare svolgimento delle elezioni senza creare vuoti di rappresentanza politica. In caso contrario, si rischierebbe di compromettere la tempestività e l'efficacia delle consultazioni elettorali, con possibili ripercussioni sulla legittimazione democratica del Parlamento. Il meccanismo proposto, pur costituendo una deroga alla regola generale, potrebbe attenuare le discrepanze demografiche che potrebbero emergere in circostanze eccezionali, garantendo una distribuzione dei seggi più equilibrata. In particolare, la soluzione consentirebbe di salvaguardare i principi di eguaglianza e rappresentanza, evitando che i collegi siano disegnati sulla base di dati ormai superati rispetto alla reale situazione demografica.

della diminuzione di questi ultimi», ovvero solo per quelle interessate dall'aumento della popolazione, qualora dunque «i seggi assegnati superano il numero dei distretti nel ritaglio esistente».

⁷² «At-large electoral structure allow voters to choose from candidates who run city-wide (or county-wide). The at-large plan allows each voter a single vote for each office being contested. If five seats are up, each voter has five votes. However, a voter may cast only one vote per seat. Candidates gaining the highest percentage of votes for each seat win that seat», così T. DONOVAN, H. SMITH, *Proportional representation in local elections: a review*, in *Washington State Institute for Public Policy*, December 1994, p. 1.