



22 LUGLIO 2020

La parziale neutralità della L. n. 51 del
2019. Cenni su A.C. 2329

di Alessandra Mazzola
Dottoressa in Giurisprudenza
Università degli Studi di Brescia

La parziale neutralità della L. n. 51 del 2019. Cenni su A.C. 2329*

di Alessandra Mazzola

Dottoressa in Giurisprudenza
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Il contributo si propone di analizzare la portata della Legge 27 maggio 2019, n. 51. Essa, com'è noto, è strettamente collegata alla proposta di ridurre il numero dei parlamentari con la modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione sulla quale il corpo elettorale si esprimerà (fino a prova contraria) il prossimo autunno. Provo inoltre a riflettere sull'apparente neutralità della Legge medesima. Essa, da un lato, prevede arrotondamenti differenti del totale dei seggi da attribuire alla Camera e al Senato. Mentre, dall'altro lato, a fronte della riduzione del numero di deputati e senatori, potrebbe comportare un risultato distorsivo sulla rappresentanza. Infine, l'attenzione è rivolta alla proposta di legge elettorale attualmente in esame in Commissione alla Camera dei deputati. Quest'ultima, auspicata da parte della dottrina, mira a adottare un sistema elettorale completamente proporzionale.

Abstract [En]: The contribution aims to analyse the scope of Law no. 51 of 27 May 2019. It is closely linked to the proposal to reduce the parliamentarians amending the articles 56 and 57 of the Constitution, on which the electors probably be voting next autumn. I also try to reflect on the apparent neutrality of this Law. It provides for different rounding of the total seats to be allocated to the two Houses of Parliament. In addition, the reduction in the number of the parliamentarians could lead to a distortive result on representation. Finally, attention is paid to the proposed electoral law currently being considered in the Commission in the Chamber of Deputies. The latter, advocated by the doctrine, aims to adopt a proportional representation.

Sommario: **1.** Cosa prevede – in linea generale – la Legge 27 maggio 2019, n. 51 e la ragione della sua approvazione. **2.** Cosa cambia alla Camera dei deputati. **3.** Al Senato della Repubblica. **4.** La delega legislativa al Governo. **5.** Le ragioni della parziale neutralità della L. n. 51 del 2019. **6.** Tanto tuonò che piovve. In arrivo una (nuova) legge elettorale.

1. Cosa prevede – in linea generale – la Legge 27 maggio 2019, n. 51 e la ragione della sua approvazione

Il 26 giugno 2019 è entrata in vigore la Legge 27 maggio 2019, n. 51 recante “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”¹. Essa non può essere analizzata senza considerare il più ampio contesto normativo relativo alla proposta di revisione

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ GU Serie Generale n. 135 del 11 giugno 2019.

costituzionale recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”² sulla quale gli elettori decideranno con *referendum* ai sensi dell’art. 138 Cost.³. La normativa in commento⁴ evita un *vulnus* nell’ordinamento⁵ qualora la riduzione del numero dei parlamentari fosse costituzionalizzata. Tanto è vero che si contraddistingue per il precipuo scopo di «rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere senza incidere sulla configurazione del vigente sistema elettorale»⁶. Invero, la legge 3 novembre

² GU Serie Generale n. 240 del 12 ottobre 2019. Ampia la bibliografia sul punto, sia consentito rimandare a G.L. CONTI, *Il futuro dell’archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019; F. BIONDI, *Le conseguenze della riduzione della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2019; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019; G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, 7/2019; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi.it*, 14/2019; P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta online*, 1/2020; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1/2020; M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *DPE Rassegna online*, 1/2020; E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, 2020

³ Sul rinvio del *referendum* costituzionale che si sarebbe dovuto tenere in data 29 marzo 2020 e che è stato posticipato di 240 giorni dalla comunicazione dell’ordinanza che lo ha emesso ai sensi dell’art. 81 del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 si rimanda a: A. GIGLIOTTI, *Sulla legittimità del rinvio del referendum sulla riduzione dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 6 marzo 2020; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020 e, nella stessa Rivista, C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020, pp. 9-11. Infine, G. MAESTRI, *Urne rinviate per virus: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *Forum di BioLaw Journal*, 2/2020.

⁴ Sui diversi scenari che si sarebbero potuti immaginare qualora il legislatore non fosse intervenuto, contestualmente alla proposta di revisione costituzionale, con l’aggiustamento della legge elettorale si vedano le interessanti considerazioni di 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*, 2/2019, spec. pp. 4-7.

Con una posizione critica sul punto cfr. L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2019, pp. 677-680 che, in particolare, a p. 677 definisce la normativa in commento una «sterilizzazione della disciplina elettorale rispetto al numero dei seggi, derubricata nel dibattito ad una sorta di *manutenzione*».

⁵ Com’è noto, secondo costante e consolidata giurisprudenza costituzionale, la legge elettorale rientra tra le così dette leggi costituzionalmente necessarie, «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, richiamando le sentenze nn. 29 del 1987, 47 del 1991, 32 del 1993, 5 del 1995, 26 del 1997, 13 del 1999, 15 e 16 del 2008, 13 del 2012), posto che bisogna evitare l’eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall’art. 88 Cost. » (Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2012). Leggi di siffatta importanza non possono venire meno, neanche temporaneamente, giacché «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l’organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere» (Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 1987). In altri termini, «è del tutto necessario che in ogni momento sia vigente una legge elettorale “funzionante”, per consentire senza limiti il ricorso allo scioglimento delle Camere» (F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 105).

⁶ Così il *Dossier* a cura del Dipartimento per le Riforme istituzionali p. 3.

2017, n. 165 – che peraltro nella struttura resta sostanzialmente invariata⁷ – non avrebbe potuto trovare applicazione a seguito della riduzione del numero dei parlamentari.

La L. n. 51 interviene anzitutto rimuovendo la stortura che caratterizzava il c.d. Rosatellum-*bis* per la parte in cui prevedeva dati numerici fissi con riguardo sia al numero dei seggi da assegnare, sia dei collegi in cui attribuirli⁸. Il numero dei seggi da conferire nei collegi (uninominali e plurinominali) è ora individuato in base ad un rapporto frazionario (tre ottavi) che, applicato al numero dei parlamentari sancito in Costituzione, sembra garantire il rispetto dei numeri stabiliti dalla Legge n. 165 del 2017⁹. Trattasi di un ritorno alle origini, posto che già i Decreti legislativi nn. 276 e 277 del 1993 individuavano

Nondimeno, come insegna il Prof. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, 1981, pp. 41-44, non è possibile scindere il numero dei parlamentari (ovvero la loro riduzione) dalle circoscrizioni elettorali perché la dimensione di queste ultime è un elemento essenziale per testare la tenuta del sistema elettorale. È stato a tal proposito sostenuto che la L. n. 51 del 2019 «ha risolto il problema aritmeticamente» o, se vogliamo, in maniera chirurgica perché di tanto si riduce il numero dei membri del Parlamento in Costituzione (- 36,5%), di tanto si interviene sulla legge elettorale (- 36,5%). Il problema, tuttavia, è «più complesso: le circoscrizioni locali associate alla riduzione del numero dei parlamentari moltiplicano l'effetto di contrazione personale dell'offerta politica [...] e, nello stesso tempo, generano problemi insolubili nel caso di slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra (G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 207).

⁷ A tal proposito deve rilevarsi che le modalità di espressione del voto restano invariate e che le censure di costituzionalità che la dottrina aveva sollevato con riguardo all'unicità del voto altrettanto permangono. Per approfondimenti sul punto si rimanda a A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2017, pp. 10-11; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2017, pp. 2-3; M. COSULICH, *Il tramonto dell'uguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Critica del diritto*, Luglio-Dicembre, 2017, pp. 25-26. Allo stesso tempo, è mantenuta la stortura che caratterizzava la ripartizione tra la quota proporzionale e maggioritaria della L. 165/2017 perché se nel collegio uninominale i soli voti che ottengono rappresentanza sono quelli del candidato vincente, lo stesso non si verifica per la quota proporzionale, ove viceversa risulta anomalo (*rectius*, errato) il procedimento per cui si registra il ricalcolo dei voti che hanno già ottenuto rappresentanza, dal che ne consegue la (possibile) violazione degli articoli 3 e 48 della Costituzione, ovvero una (inammissibile) sovra-rappresentazione. Cfr. L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., pp. 2-3; *contra* N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legge elettorale italiana. Alcuni spunti sulla l. n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, 22/2017, p. 26 ove afferma che «per un verso, che tutti i meccanismi elettorali, specie quando hanno una componente maggioritaria, determinano una qualche disuguaglianza del peso del voto in uscita, da ritenersi costituzionalmente illegittima se e soltanto se sproporzionata o irrazionale; e, per altro verso, che il mancato esercizio, in tutto o in parte, del diritto di voto finisce inevitabilmente per affidare a coloro che lo esercitano, e che lo facciano *in toto*, un peso maggiore, in qualche misura inevitabilmente in sostituzione di coloro che quel diritto non l'hanno voluto esercitare in forma compiuta (in questo caso, non scegliendo di votare nessuna delle liste collegate al candidato uninominale prescelto)».

⁸ Deve tuttavia rilevarsi che, quantomeno con riferimento alla Camera dei deputati e al collegio da assegnare alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, l'individuazione di un numero fisso per l'attribuzione dei seggi risale al T.U. della Camera dei deputati che all'articolo 92, primo comma, n. 1) prevede che ad essa «spetta solo un deputato». In questo modo è stato evidenziato un contrasto con l'esplicita previsione dell'art. 56, quarto comma Cost. che sancisce, per la ripartizione dei seggi, una distribuzione che sia «proporzion[ale] alla popolazione». Su questi aspetti si rimanda a C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, 2006, pp. 1129 ss.; 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*, 2/2016 e, con riferimento alle vicende del tempo presente, G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, Audizione presso la Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

⁹ Com'è noto, la L. n. 165/2017 aveva inserito, nei Testi unici di Camera e Senato, un numero preciso di collegi uninominali.

una percentuale (o rapporto) in relazione al numero totale dei seggi al fine di individuare la quota degli stessi da attribuire ai collegi, sia uninominali, sia plurinominali. Tale sistema era invero idoneo ad essere applicato quale che fosse il numero dei parlamentari e dunque anche in caso di riforma costituzionale di modifica (tendenzialmente riduttiva) degli scranni a Montecitorio e a Palazzo Madama.

Nel dettaglio, la Legge n. 51/2019 assicura il libero esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica (art. 88 c. 1 Cost.), ovvero garantisce – in qualsiasi momento – la possibilità di rinnovare il Parlamento, indipendentemente dall'esito del *referendum* costituzionale. Laddove la Costituzione dovesse vedere ridotti deputati e senatori pari al 36,5% la nuova normativa elettorale, grazie alle novelle introdotte nei Testi unici per le elezioni delle Camere¹⁰, sembrerebbe assicurare una riduzione delle elezioni nei collegi pari (proprio) al 36,5% dei parlamentari¹¹.

L'intervento sulla legge elettorale vigente si è reso necessario giacché entrambi i Testi unici prevedevano riferimenti numerici fissi quanto ai collegi uninominali; inoltre, quello della Camera, contemplava l'indicazione del numero totale dei seggi da distribuire, così da individuare i seggi da assegnare in quota proporzionale. Qualora il legislatore elettorale non fosse intervenuto, la L. n. 165 del 2017 sarebbe stata sostanzialmente inutilizzabile e, anzi, avrebbe dovuto «essere tacciata di palese illegittimità costituzionale sopravvenuta, stante la mancata corrispondenza fra i seggi di Montecitorio fissati in Costituzione e quelli distribuiti dai meccanismi elettorali»¹². Al Senato, invece, non essendo previsto il numero di seggi da assegnare in virtù della «base regionale» di cui all'art. 57, primo comma Cost.¹³, la riduzione del numero dei senatori non avrebbe bloccato il sistema elettorale «almeno fintanto che il numero dei senatori fissato in Costituzione non fosse stato inferiore al numero di collegi uninominali – invece – direttamente previsto dal sistema elettorale»¹⁴. Cionondimeno, anche il sistema di elezione del Senato prevedeva la distribuzione

¹⁰ Si ricorda che il d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 è il Testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, mentre il Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 è il Testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica.

¹¹ V'è tuttavia da rilevare che detta riduzione percentuale dei parlamentari non sarebbe applicata al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* presso il Senato della Repubblica giacché, nonostante la riduzione dei parlamentari, la Regione manterrebbe comunque i sei collegi attuali. Invero, la proposta di revisione costituzionale intende attribuire tre seggi ad ognuna delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (v. *infra* par. 3). Per un'attenta riflessione sul punto v. C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 155-162.

¹² 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. 12.

¹³ Con riguardo al difettoso rispetto della «base regionale» prevista in Costituzione nella legge n. 165/2017 cfr. A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., pp. 7 ss.; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., pp. 10 ss.; M. PODETTA, *L'approvazione di una legge elettorale "omogenea" per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, in A. D'ANDREA – M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XV/III Legislatura*, Cacucci, 2018, pp. 9 ss.

¹⁴ 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. 13.

dei seggi nei collegi plurinominali sulla base di precise consistenze numeriche, pertanto la riduzione del numero dei senatori avrebbe ad ogni modo richiesto la ridefinizione degli stessi collegi¹⁵.

Con la novella legislativa le circoscrizioni non subiscono alcuna variazione, infatti alle 20 previste per il Senato dall'articolo 57, primo comma della Costituzione si affiancano le 28 della Camera. Il territorio nazionale, laddove la Carta venisse modificata, dovrà essere diviso in un numero di collegi che consentano il rispetto del rapporto dei tre ottavi del totale dei seggi da eleggere a livello nazionale¹⁶. In questo modo avremo 74 collegi uninominali al Senato (compreso il seggio della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*) e 146 alla Camera (escluso il seggio della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*).

Accanto alle modifiche relative all'individuazione dei collegi uninominali da costituire nelle circoscrizioni e all'eliminazione dei riferimenti numerici fissi – sostituiti con un rapporto frazionario pari a tre ottavi –, le modifiche comuni alla Camera e al Senato riguardano, in special modo, le liste elettorali relative alle minoranze linguistiche riconosciute.

Se con il meccanismo elettorale previgente era necessario che i candidati collegati a una lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute presso una Regione ad autonomia speciale vincessero almeno due collegi uninominali, la L. n. 51/2019 abolisce il riferimento a un numero preciso di collegi da vincere e prevede, invece, la necessità di conquistare almeno un quarto dei collegi uninominali – con arrotondamento all'unità superiore – in quella specifica circoscrizione. Deve peraltro sottolinearsi che detta modifica trova fondamento nel fatto che la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe comportare maggiori difficoltà rappresentative per quelle liste che non trovano ancoraggio nell'intero territorio nazionale, ma in una sola Regione, garantendo per tale via il rispetto delle minoranze linguistiche tutelate dall'art. 6 Cost.

2. Cosa cambia alla Camera dei deputati

La L. n. 51 del 2019 reca modifiche al Testo unico della Camera per la parte in cui sostituisce i riferimenti ai numeri circa i collegi uninominali con una frazione relativa al numero dei deputati. L'attuale legge elettorale non varia nella sostanza, tanto è vero che sono mantenute le percentuali della quota proporzionale e maggioritaria. In particolare, i 231 collegi uninominali previsti per l'elezione della Camera dei deputati – con l'esclusione del collegio Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*¹⁷ – è sostituito, come già

¹⁵ Invero, «solo in una prospettiva del tutto astratta e entro gli strettissimi limiti anzidetti si sarebbe potuto sostenere che una variazione del numero dei membri del Senato non avrebbe di per sé reso inoperante il sistema di elezione previgente» (*Ibidem*, p. 14).

¹⁶ La Legge n. 51 del 2019 ha infatti l'obiettivo di sostituire i dati numerici fissi con un equivalente in termini frazionari.

¹⁷ L'esclusione di tale collegio trae origine dall'interpretazione dell'articolo 1, secondo comma del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 (T.U. per l'elezione della Camera dei deputati) nella parte in cui afferma che i collegi uninominali nazionali sono 231 «fermo restando» il collegio della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* ai sensi dell'art. 2 T.U.

accennato, con il riferimento ai tre ottavi del totale dei seggi riconosciuti dalla Carta costituzionale, con arrotondamento all'unità inferiore (v. *infra* par. 5).

Con riguardo alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* il numero dei collegi uninominali è ora fissato nella metà dei seggi attribuiti alla circoscrizione con arrotondamento all'unità pari superiore¹⁸. La legge prevede inoltre che nelle circoscrizioni in cui sono assegnati tre seggi, due devono essere costituiti in forma di collegi uninominali¹⁹.

La novità maggiore per Montecitorio si legge tra le righe del (nuovo) articolo 83, primo comma, lettera *f*) giacché prevede che l'Ufficio centrale nazionale, per i seggi in quota proporzionale, non assegni astrattamente i 617 seggi e proceda poi alla concreta attribuzione del numero di seggi risultanti dalla sottrazione, da questi, dei 231 assegnati nei collegi uninominali. L'Ufficio centrale nazionale procederà invero alla ripartizione dei seggi assegnati nelle circoscrizioni nazionali – sempre con l'eccezione della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* – sottraendo i seggi assegnati nei collegi uninominali.

3. Al Senato della Repubblica

La L. n. 51/2019 interviene sul Testo unico del Senato della Repubblica, pur senza alterare l'attuale sistema elettorale, limitandosi a sostituire il numero di 116 collegi uninominali con il rapporto di tre ottavi del numero totale dei seggi da eleggere a livello nazionale, arrotondando, questa volta, all'unità più prossima (v. *infra* par. 5) e garantendo almeno un collegio uninominale per ogni circoscrizione regionale. In questo contesto normativo il legislatore ha sostituito il riferimento alla Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* circa la relativa costituzione in un unico collegio uninominale mediante un sistema idoneo ad assicurare l'applicazione a tutte le Regioni che eleggono un solo senatore.

La normativa prevede altresì che nella ripartizione dei collegi uninominali fra circoscrizioni dovrà essere previsto almeno un collegio uninominale per ogni circoscrizione, indipendentemente dal principio generale per cui questi devono essere ripartiti proporzionalmente tra le Regioni sulla base della popolazione.

Qualche riflessione deve essere spesa per le elezioni nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* siccome l'art. 1, quarto comma del Testo unico sancisce che tale Regione è costituita da sei collegi uninominali²⁰ (nello specifico, Bolzano, Bressanone, Merano, Pergine Valsugana, Rovereto e Trento), i quali rimangono inalterati dalla nuova disciplina legislativa se non per il diverso computo degli stessi, posto che l'art. 2, primo comma, lett. *a*) della L. 51/2019 si riferisce ad «un numero di collegi uninominali individuato nel

¹⁸ La normativa previgente, invece, stabiliva *sic et simpliciter* sei collegi uninominali per tale Regione.

¹⁹ In questo modo viene meno il riferimento all'istituzione di due collegi uninominali, precedentemente previsti in via esclusiva per la Regione Molise.

²⁰ Definiti in ossequio alla Legge 30 dicembre 1991, n. 422 volta a tutelare la minoranza linguistica tedesca.

numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione». Tuttavia, i senatori altoatesini resteranno sei nonostante la (prevista) riduzione del numero dei parlamentari perché il primo comma dell'articolo 2 della proposta di revisione costituzionale alla lett. *b*), modificando l'articolo 57, terzo comma della Costituzione, sancisce che le Province autonome di Trento e di Bolzano devono essere equiparate alle Regioni e che entrambe saranno rappresentate da un numero minimo di tre senatori²¹.

Senza poterci qui intrattenere sulla “questione altoatesina”, ciò che non è possibile non evidenziare è il forte divario tra la circoscrizione in commento ed altre circoscrizioni. Infatti, le Regioni che attualmente sono rappresentate da sette senatori al pari del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (ovvero Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Umbria) si vedranno attribuite 3 o 4 senatori, la metà rispetto a quelli del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, in virtù della nuova previsione dell'art. 57 c. 3 Cost. Tale condizione probabilmente comporterà un “peso” differente dei collegi se si andrà a valutare il rapporto fra rappresentanza e popolazione²². Peraltro, in questo modo, nessun senatore sarà eletto proporzionalmente perché attualmente (con sette senatori) uno solo è eletto con metodo proporzionale mentre, diminuendo i senatori a 200 (in luogo degli attuali 315) ed eleggendone “solo” sei in questa Regione, non sarà possibile procedere con il metodo proporzionale²³.

4. La delega legislativa al Governo

La L. n. 51 del 2019 conferisce al Governo una delega per (ri)determinare i collegi uninominali e plurinominali²⁴. Tale delega è condizionata²⁵ perché potrà essere esercitata solo se, entro 24 mesi

²¹ Cfr. C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 156 ss.

²² Sebbene il diverso “costo” dei collegi differisca – diversamente – nella grande maggioranza dei sistemi elettorali. Per ulteriori riflessioni sulla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si rimanda a 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., pp. 17-21; I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio AIC*, 5/2019, pp. 135-137; F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 107-108; C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 156 ss.

²³ Ciò è tanto più vero se si considera che tale criticità era stata evidenziata sin dalle origini con riguardo alla L. 165/2017, ovvero senza che ci fosse in cantiere la riduzione del numero dei parlamentari e, parallelamente, la legge volta a rendere applicabile il meccanismo elettorale a prescindere dalla composizione numerica delle Aule. Si rimanda a L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., p. 7 ove afferma che «al Senato addirittura, su 7 seggi disponibili, 6 (anziché 3 e 4) sono uninominali maggioritari ed il settimo è farisaicamente considerato “proporzionale” ma, assegnando un solo seggio, è naturalmente maggioritario a sua volta».

²⁴ Sulla triplice natura della delega, definita in merito al relativo contenimento di una condizione sospensiva, una risolutiva e, infine, una risolutiva implicita, si vedano le considerazioni di L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, cit., p. 678. L'A. procede affermando che comunque la delega «è subordinata ad una serie di condizioni incerte anche nel *quando*, fatta eccezione per la ghigliottina finale dei ventiquattro mesi per l'approvazione della legge di modifica del numero dei parlamentari».

²⁵ V. per ulteriori considerazioni sulla condizione C. SBAILÒ, *Osservazioni alla pdl cost. A.C. 1585 e alla pdl A.C. 161*, Memoria presentata a seguito dell'audizione tenutasi il 20 marzo 2019, Camera dei deputati, pp. 2 ss.

dall'entrata in vigore della medesima legge, si verificherà la revisione costituzionale nel senso di modificare la consistenza numerica delle Aule (articoli 56, secondo comma e 57, secondo comma Cost.)²⁶. Nel caso in cui ciò dovesse realizzarsi, la delega dovrà essere esercitata entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale²⁷. Trattasi di un aspetto di fondamentale importanza qualora venisse approvata la riduzione del numero dei parlamentari previsto in Costituzione siccome si dovrà procedere alla rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali alla luce dei nuovi criteri proporzionali introdotti dalla legge in commento.

Il legislatore ha fissato la delega al Governo in maniera analoga rispetto ai principi e criteri direttivi previsti nella L. n. 165 del 2017²⁸ (sfociati nell'adozione del Decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189)²⁹; qualora il numero dei parlamentari venisse ridotto, alcuni dei principi e criteri direttivi previsti per definire i collegi – che riprendono quasi totalmente quelli fissati dalla L. 165/2017, art. 3 – sarebbero «difficilmente applicabili in relazione alla diminuzione del numero dei collegi uninominali», mentre, in altri casi, il rispetto dei principi e criteri direttivi indicati dall'art. 3, lett. c)³⁰, «avrebbe una applicazione del tutto residuale»³¹. La citata lett. c), infatti, ha ad oggetto la previsione dello scostamento della popolazione dei

Sulla legittimità della delega condizionata si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 408 del 1988 quando ha affermato che la delega «condizionata» al verificarsi di eventi estranei alla volontà sia del Parlamento delegante, sia del Governo delegato, non è di per sé in contrasto con il modello di cui all'art. 76 della Costituzione».

²⁶ Sul rischio che l'entrata in vigore della riforma costituzionale e il decreto legislativo di definizione dei collegi non coincidano esattamente e pertanto si verifichi un "buco" temporale in cui la legge elettorale non potrebbe essere applicata v. 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., pp. 10-11.

²⁷ Com'è stato sostenuto, qualora si dovesse verificare in futuro un'ulteriore revisione costituzionale relativa alla rideterminazione del numero dei deputati e senatori sarà necessario procedere con un'ulteriore delega legislativa al Governo. Sarebbe stato preferibile seguire la linea già tracciata dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993, le quali stabilivano – tra l'altro – che la revisione dei collegi elettorali si sarebbe realizzata mediante «norme di legge», anche nel caso in cui fosse intervenuta una «modifica costituzionale avente ad oggetto il numero dei parlamentari» (rispettivamente, articolo 7 commi 4 e 6). Cfr. per ulteriori considerazioni G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 2 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)*, cit., pp. 35-39.

²⁸ Sulle criticità che può comportare l'affidamento di un compito tanto delicato e, al tempo stesso, denso di politica, al Governo, benché assistito da una Commissione di dieci esperti, si rimanda a A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., p. 3; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., pp. 8-9 e, con riguardo specificamente alla Legge n. 51 del 2019, 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. 10 e pp. 22-23.

²⁹ Se da un lato si deve riconoscere che il legislatore bene ha fatto a delegare il Governo per l'adozione di tali criteri, d'altro lato deve ammettersi che non è stata posta fine alla prassi che vede la fissazione dei collegi elettorali mediante decreto legislativo, ovvero attribuendo al Governo un compito di estremo valore politico. Per ulteriori riflessioni sul punto si veda ampiamente D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo*, 1/2018.

³⁰ Testualmente, «la popolazione di ciascun collegio uninominale e di ciascun collegio plurinominale può scostarsi dalla media della popolazione, rispettivamente, dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto».

³¹ G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, cit., p. 12.

collegi pari al 20% in eccesso o in difetto. Questo dato, considerato notevole già in relazione alla Legge n. 165 del 2017³², è oggi ritenuto «*eccessivo e sproporzionale*»³³ proprio a causa della parallela (e necessaria) riduzione del numero dei parlamentari: sarebbe un parametro troppo ampio per un Parlamento troppo piccolo³⁴. In particolare, sembra che la forbice del 20% possa avere un forte impatto sulla competizione uninominale siccome saranno eletti in tale quota un terzo dei membri del Parlamento; il sistema maggioritario, in quest'ambito, può indurre fenomeni di “ritaglio” difficilmente rimediabili, atteso che i voti non utilizzati non possono essere recuperati. Deve a tal proposito rilevarsi che, ad esempio nel Regno Unito, «*patria del collegio uninominale maggioritario*»³⁵, la variazione della popolazione tra i collegi non supera mai il 5% della media prevista³⁶. Viceversa, nel caso italiano, il 20% deve essere calcolato in considerazione della (eventuale) modifica degli artt. 56 e 57 Cost., la quale comporterà un aumento della popolazione media per collegio uninominale (da 256.179 a 404.311 alla Camera, mentre al Senato la variazione sarà dall'attuale 512.359 al futuro 803.158³⁷). In altri termini, «*a fronte di un numero inferiore di seggi, l'effetto politico prodotto da quella frazione è assai meno rappresentativo di quello attuale*»³⁸. Sembra chiara, a fronte dei numeri qui ricordati, la difficoltà che potrà registrarsi nel parametrare il 20% in eccesso o in difetto previsto dal citato art. 3, lett. c).

³² *Ex multis* v. G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *federalismi.it*, Numero speciale 1/2018, p. 23

³³ S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 giugno 2019, p. 9.

³⁴ Nello stesso senso chi sostiene che «*diventa un parametro a maglie troppo larghe per un Parlamento decisamente più concentrato. A maggior ragione se si considera lo stretto nesso che intercorre tra il ritaglio dei collegi e l'uguaglianza del voto, addirittura nella fase “in entrata”*» (I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, cit., p. 146).

³⁵ A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., p. 3.

³⁶ Cfr. sul punto L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., p. 10; G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, cit., p. 23.

³⁷ In Abruzzo, in particolare, ci sarà un solo collegio elettorale rappresentativo di 1.307.309 abitanti.

Senza poter qui affrontare la complessa questione del rapporto tra seggi elettorali e numero di abitanti delle circoscrizioni, si consenta una breve riflessione. Il combinato disposto legge elettorale e riforma costituzionale comporterà l'innalzamento del numero medio di abitante per seggio elettorale (nel dettaglio, un deputato ogni 128.000 elettori anziché uno ogni 89.500 e un senatore ogni 257.000 elettori anziché uno ogni 163.000) con il rischio che un rapporto molto elevato renderà difficoltosa la conoscenza, da parte degli elettori, dei candidati alla competizione elettorale, acuendo la «*sempre più marcata distanza tra rappresentanti e rappresentati*» (C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 164). Il prezzo più alto, in termini di minor rappresentatività, sarà pagato dalle aree territoriali più piccole non solo perché subiranno un notevole incremento del numero di elettori rappresentati da parte di ogni rappresentante, ma anche a causa della «*profonda “eterogeneità” che caratterizza il nostro Paese*» (V. FOGLIAME, *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1/2020, p. 2), ovvero in considerazione del fatto che il divario economico-produttivo, demografico e sociale che contraddistingue la Repubblica sarà ulteriormente aggravato dalla minor rappresentatività delle zone territoriali già poco rappresentate proprio a cagione degli elementi – seppur sinteticamente – evidenziati. Per un approfondimento sul punto si veda O. CHESSA, *Sul taglio dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2019.

³⁸ F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, cit., p. 17.

Un ulteriore nodo critico riguarda il modo in cui si potrà (o dovrà) correttamente applicare l'art. 3, secondo comma, n. 1, lett. e) L. 165/2017³⁹ circa l'assegnazione di un seggio uninominale alla Regione Friuli-Venezia Giulia presso Palazzo Madama siccome la legge elettorale, così come modificata nel maggio 2019, prevede che uno dei collegi uninominali in questa Regione debba essere rappresentativo della minoranza linguistica slovena⁴⁰.

5. Le ragioni della parziale neutralità della L. n. 51 del 2019

Analizzando la legge elettorale si evince un diverso arrotondamento da compiere per individuare i tre ottavi del totale dei seggi da assegnare, perché alla Camera è previsto con riguardo «all'unità inferiore», mentre al Senato è riferito «all'unità più prossima»⁴¹. La relazione introduttiva alla legge sembra offrire una spiegazione (o giustificazione), tanto è vero che applicando tali regole il legislatore assicura l'assoluto rispetto delle quote di seggi da attribuire in via proporzionale e maggioritaria anche nel caso in cui venisse ridotto il numero di deputati e senatori⁴². Considerando che il legislatore della L. n. 51 aveva ben chiaro l'obiettivo di ridurre il numero dei parlamentari, è evidente la ragione per cui ha fatto uso di due formule diverse (unità inferiore e unità più prossima) per i Testi unici di Camera e Senato.

In particolare, se l'arrotondamento all'unità più prossima non avrebbe comportato alterazioni al Senato⁴³, lo stesso non potrebbe dirsi per la Camera a seguito della riduzione del numero dei parlamentari perché i tre ottavi dei seggi da assegnare sul territorio nazionale corrisponderebbero a 146,625, ovvero 147 arrotondato all'unità più prossima. A questo numero, tuttavia, dovrebbe essere aggiunto il seggio della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (dunque innalzandolo a 148), mentre la riduzione del 36,5% dovrebbe portare a un numero di seggi, comprensivo di quello valdostano, pari a 147.

Alla luce di queste considerazioni pare potersi condividere la posizione di chi sostiene che il legislatore si è «fatto prendere un po' troppo la mano, nel senso che nel nome della “neutralità” dell'intervento normativo [...] è arrivato a inserire nei Testi unici delle Camere due previsioni diverse senza che ve ne fosse in fondo necessità e, dunque, almeno in qualche misura irragionevolmente»⁴⁴.

³⁹ Ora richiamato dall'art. 3, secondo comma, lett. b), n. 2 della L. n. 51 del 2019.

⁴⁰ V. sul punto 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., pp. 34-35.

⁴¹ Com'è stato sostenuto, la scelta di adottare due criteri differenti non appare «particolarmente felice» soprattutto «se si considera il motivo per cui pare potersi concludere che tale scelta sia stata effettuata», giacché essa sembra slegata «alla necessità di preservare i numeri di collegi già previsti secondo le regole previgenti» (*Ibidem*, p. 24).

⁴² Cfr. A.S. n. 881, XVIII Legislatura, p. 3.

⁴³ A Costituzione vigente sarebbero stati individuati 116 collegi uninominali, mentre a Costituzione mutata sarebbero stati previsti 74 collegi (ovvero la riduzione del 36,5%).

⁴⁴ 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. 27.

Il legislatore elettorale non ha messo mano a tutti i riferimenti numerici dei Testi unici delle Camere, invero sono rimasti invariati i criteri numerici concernenti l'ampiezza dei collegi plurinominali⁴⁵.

La scarsa neutralità dell'intervento normativo in oggetto⁴⁶ sembra debba essere riferita anche all'effetto distorsivo che potrà produrre sulla rappresentanza nel caso in cui venisse ridotto il numero dei parlamentari sia per quanto riguarda l'allargamento dei collegi elettorali, sia con riguardo al «consenso minimo necessario per l'accesso alla rappresentanza»⁴⁷ in special modo al Senato⁴⁸. In particolare, se venisse ridotto il numero dei parlamentari in Costituzione sarebbe necessario procedere specularmente alla riduzione proporzionale dei numeri nella legge elettorale, rendendo vana la neutralità della Legge n. 51 del 2019 atteso che, a fronte di 315 parlamentari in meno e lasciando inalterate le proporzioni previste dalla L. 165 del 2017 modificata dalla L. 51 del 2019, potrebbero realizzarsi effetti distorsivi sulla rappresentanza⁴⁹.

Se – come sottolineano i lavori preparatori alla L. n. 51 del 2019 – le nuove norme elettorali non andranno ad alterare le proporzioni numeriche previste nella legge elettorale, non si può tuttavia tacere che sarebbe opportuno riflettere sul «differente tasso di incidenza che lo stesso rapporto frazionario dei “tre ottavi” potrebbe verosimilmente svolgere se venisse applicato sul mutamento totale dei seggi»⁵⁰. Invero, tale situazione determinerebbe una minor rappresentatività dell'organo perché, da un lato, gli elettori sarebbero in difficoltà nell'influenzare l'esito dell'elezione e, dall'altro lato, gli eletti avrebbero bisogno di un maggior consenso. A ciò devono essere aggiunte due. Da un lato, l'attuale sistema elettorale (L. n. 165 del 2017) si caratterizza per candidature multiple e liste bloccate e, almeno all'apparenza, corte⁵¹ (da due

⁴⁵ Se è vero che questi non sono incompatibili con la riduzione del numero dei parlamentari, è anche vero che sarebbe stato opportuno procedere ad un adattamento in maniera conforme alla loro variazione rispetto alla quota proporzionale.

⁴⁶ Sia consentito ricordare che con la L. n. 51 del 2019 il legislatore è stato mosso dall'obiettivo di garantire l'imparzialità del meccanismo elettorale rispetto all'attuale legge elettorale senza alterare le percentuali della quota maggioritaria e proporzionale, assicurandone inoltre l'applicabilità nel caso in cui il numero dei parlamentari venisse ridotto.

⁴⁷ 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. 15.

⁴⁸ È stato inoltre sostenuto che «in ogni caso un'eventuale riduzione del numero dei parlamentari comunque comporterebbe conseguenze sostanziali sul funzionamento dei meccanismi elettorali, in particolare con riguardo al Senato, che potrebbero avere ricadute persino in termini di mantenimento sostanziale dell'omogeneità reciproca dei sistemi per l'elezione delle due Camere» (*Ibidem*, p. 16).

⁴⁹ V. *supra* nota 37.

⁵⁰ L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su “legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari*, in *Consulta online*, 10 gennaio 2019, p. 13.

⁵¹ In ossequio all'ammonimento della Corte costituzionale con la nota sentenza n. 1 del 2014 che, con riguardo alle liste bloccate e lunghe, in assenza altresì del voto di preferenza, ha sancito che «la scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti».

a (massimo) quattro nominativi)⁵². Tuttavia, in realtà, è stato adottato «un sistema in cui la lista è lunghissima, pari all'insieme di tutte le liste di una medesima coalizione»⁵³, posto che in alcuni casi può essere necessario il ricorso alla nomina di candidati presenti nella lista (o coalizione) di un altro collegio che, dunque, non sono conoscibili dall'elettore al momento del voto, con conseguente possibile violazione degli artt. 3 e 48 Cost. Dall'altro lato, la presenza di siffatte liste determina, con un buon grado di probabilità, un (inevitabile) aumento del peso dei poteri delle segreterie dei partiti nella scelta dei candidati⁵⁴.

Ad un'attenta analisi del “combinato disposto” della riforma costituzionale e della L. n. 51 del 2019 sembra lecito sostenere che, specialmente quest'ultimo, è «un testo che promette ciò che, nella realtà, non può mantenere»⁵⁵ per la fondamentale ragione che modificando la legge elettorale in vigore incide direttamente sulla rappresentanza politica della Repubblica. Il nodo risiede nella scissione di due elementi indivisibili, ovvero il numero dei parlamentari sancito in Costituzione e il rapporto fra tale numero e gli abitanti (*rectius*, elettori) che andranno a rappresentare nelle sedi a ciò preposte. La legge sembra invero non considerare l'importanza (fondamentale) della dimensione delle circoscrizioni⁵⁶ in relazione all'effetto (o rendimento) dei sistemi elettorali che sulle stesse circoscrizioni sono chiamati a intervenire. L'applicazione congiunta della riduzione del numero dei parlamentari e della legge volta a rideterminare i collegi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari potrebbe comportare il progressivo allontanamento tra eletti ed elettori aggravando le già note difficoltà relative all'astensionismo e dunque, in generale, al fondamentale principio di rappresentanza⁵⁷ che, com'è noto, «istituisce rapporti giuridici

⁵² V. ampiamente su questo aspetto M. PODETTA, *Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed “esaurimento” dei candidati*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018.

⁵³ A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., p. 11. Nello stesso senso L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, cit., p. 5 il quale afferma che «tolte le finzioni giuridiche, dunque, il progetto di legge realizza un sistema in cui la lista è effettivamente lunghissima, pari all'insieme di tutte le liste con lo stesso simbolo presentate nei diversi collegi plurinominali».

⁵⁴ In questo senso P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di deputati e senatori del 22 novembre 2018*, p. 13; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., p. 10; L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su “legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 14; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 215 ss.

⁵⁵ F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, cit., p. 16.

⁵⁶ Sterminata la bibliografia sul punto, sia consentito rimandare a F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato italiano*, Giappichelli, 2011; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Giuffrè, 2018.

⁵⁷ *Ex multis*, nel caso di specie, F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, cit., p. 19 ove afferma che «il combinato disposto di questa proposta di riduzione dei parlamentari insieme con la legge 27 maggio 2019, n. 51 colpisce direttamente il legame rappresentativo che sostanzia la nostra democrazia parlamentare, producendo un danno assai grave al principio di rappresentanza». M. LUCIANI, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti “Modifiche*

permanenti fra organi statali e gruppi sociali»⁵⁸. Com'è noto, con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale ha toccato il cuore del principio in oggetto sancendo che la rappresentatività del Parlamento è corollario imprescindibile per la sovranità popolare, tanto che le norme elettorali che «consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare» sono «incompatibil[i] con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale»».

6. Tanto tuonò che piovve. In arrivo una (nuova) legge elettorale

Già in sede di audizioni parlamentari parte della dottrina aveva rilevato l'opportunità di procedere a un adeguamento (ovvero una sostituzione) della legge elettorale vigente⁵⁹. In questo contesto si inserisce la proposta di legge A.C. 2329 Brescia⁶⁰ che vorrebbe l'adozione di un sistema elettorale completamente

agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, 27 marzo 2019, p. 2 il quale sostiene che «la riduzione del numero dei parlamentari incide fatalmente nella rappresentatività del Parlamento. In un sistema politico-partitico come il nostro, estremamente instabile e diviso, la riduzione delle chances di adeguata rappresentanza di alcune posizioni politiche potrebbe determinare non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle Assemblee rappresentative». Contra invece G. DI PLINIO, Un «adeguamento» della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il «taglio» del numero dei parlamentari, in dieci mosse, cit., pp. 9-10 che ritiene che gli studi di comparazione «si limitano a confrontare la dimensione di ciascun ramo del Parlamento, in riferimento alla constituency, con i corrispondenti rami dei Parlamenti di altri sistemi costituzionali. Qualsiasi analisi di questo tipo è fuorviante nella misurazione del grado di rappresentatività, perché dovrebbe essere integrata dalla considerazione che il nostro è praticamente l'unico Stato a bicameralismo perfetto in regime parlamentare. Sarebbe al contrario razionale che il grado di rappresentatività complessiva, rispetto a Paesi senza Senato elettivo di primo grado, fosse comparato con le sole Camere elettive, e con il numero di 945 oggi e 600 in caso di riforma. Avremmo risultati comparativi completamente differenti da quelli che girano». Nello stesso senso G. CERRINA FERONI, La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?, in E. ROSSI (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, cit., p. 232 che con riguardo alle analisi comparatistiche evidenzia che esse non tengono conto «di un dato fondamentale, che attenuerebbe di gran lunga il risultato della comparazione: l'Italia è praticamente l'unico Stato in cui la struttura parlamentare è caratterizzata da un bicameralismo perfetto, con entrambe le Camere elette in primo grado dal corpo elettorale. Per il caso italiano, dunque, il rapporto tra il numero di abitanti per eletto andrebbe calcolato sul numero complessivo dei parlamentari, con esiti del tutto differenti».

⁵⁸ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1991, p. 142.

⁵⁹ Cfr. S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, cit.; L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su «legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 19. Nello stesso senso, benché non in sede di audizioni parlamentari, M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, p. 43; L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, cit., p. 680; G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., p. 207 che propone l'adozione di una circoscrizione unica nazionale al fine di evitare lo slittamento dei seggi; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 65-68.

⁶⁰ Alla data in cui si scrive, 11 luglio 2020, è all'esame in Commissione (www.camera.it/leg18/126).

proporzionale⁶¹ che incida altresì sulle soglie di sbarramento⁶² al fine di concorrere alla ripartizione in maniera proporzionale dei seggi.

In particolare, il territorio nazionale resterà diviso in circoscrizioni e collegi plurinominali; per la Camera dei deputati la prima ripartizione dei seggi spetterà al collegio unico nazionale, si procederà quindi alle circoscrizioni e, infine, ai collegi plurinominali. Al Senato della Repubblica, invece, i seggi, essendo distribuiti direttamente nelle Regioni, saranno attribuiti nei collegi plurinominali. La Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, speciale tra le Regioni speciali⁶³, sarà composta da un solo collegio uninominale ove il seggio sarà attribuito con metodo maggioritario sia alla Camera, sia al Senato; il Trentino-Alto Adige continuerà ad essere caratterizzato dalla ripartizione nei sei collegi uninominali ai sensi della Legge n. 422 del 1991.

Non sarà possibile unirsi in coalizioni, il che comporta la modifica della scheda elettorale; peraltro l'elettore potrà votare esclusivamente la lista di candidati che, nel collegio, non potrà essere superiore a otto (ovvero il numero massimo di seggi assegnati nel collegio plurinominali⁶⁴).

Alla Camera dei deputati il territorio nazionale sarà diviso in 28 circoscrizioni (compresa la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*), in alcune di queste il territorio coinciderà con quello della Regione, in altre invece

⁶¹ Sia consentito ricordare che la circoscrizione è la «ripartizione del territorio nazionale in ambiti geografici in base ai quali assegnare i seggi. In genere, il numero dei seggi da attribuire a una circoscrizione dipende dalla popolazione residente. Nel caso dei sistemi proporzionali tale ambito mantiene il termine “circoscrizione” ed è plurinominali [...]. L'ampiezza o magnitudine di una circoscrizione elettorale indica il numero dei seggi assegnati a un determinato ambito territoriale. *Più ampia è la magnitudine più il sistema è proporzionale e viceversa*» (G. CAPANO – S. PIATTONI – F. RANIOLO – L. VERZICHELLI, *Manuale di scienza politica*, il Mulino, 2014, p. 180. C.vo mio). I sistemi proporzionali considerano la rappresentanza come «una sorta di “microcosmo” delle divisioni [...] presenti nella società. Da qui deriva una volontà di far corrispondere il più possibile i voti popolari ai seggi parlamentari una “fotografia” della società, che ha come principale obiettivo quello di dare voce a tutti i gruppi sociali», tanto che – a differenza del sistema maggioritario – quello proporzionale predilige l'obiettivo «di rappresentare» (G. BALDINI – A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, 2004, p. 4). Non solo, è stato affermato che «soltanto la democrazia parlamentare basata sul metodo proporzionale, favorendo lo sviluppo dei partiti e, per il loro tramite, la rappresentanza di interessi sociali e di opzioni politiche diverse e tra loro in virtuale conflitto, è idonea a garantire il pluralismo politico. Sotto questo aspetto, essa è una condizione necessaria della rappresentatività dell'intero elettorato, e non solo di maggioranze più o meno fittizie, e il più sicuro antidoto alle fallacie ideologiche e alle involuzioni organicistiche, populistiche e monocratiche della rappresentanza [...]. Solo il metodo proporzionale è infatti in grado di rappresentare la pluralità delle opinioni politiche, la diversità degli interessi e i conflitti di classe che attraversano l'elettorato» (L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, 2011, p. 62).

⁶² In particolare, sarà innalzata dal 3% al 5% la soglia nazionale, mentre verrà diminuita dal 20% al 15% la soglia regionale per l'elezione del Senato. Alla Camera, inoltre, la soglia regionale pari al 15% sarà computata esclusivamente per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presso una Regione a Statuto speciale.

A ciò deve aggiungersi il c.d. diritto di tribuna previsto «per le liste che non raggiungono le soglie di sbarramento ma che ottengono, alla Camera, almeno tre quozienti in due regioni e, al Senato, almeno un quoziente in ciascuna circoscrizione regionale» (Dossier Camera dei deputati, *Modifiche al sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica A.C. 2329*, 14 gennaio 2020, p. 4). Sul diritto di tribuna si veda, tra i tanti, L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale*, I, *Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, 2013, pp. 70 ss.

⁶³ Parafrasando L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su “legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari*, cit., p. 16 che, riferendosi al Molise, lo definiva «speciale tra le regioni non speciali».

⁶⁴ A norma delle modifiche apportate all'art. 1, primo comma, lett. a) della proposta di legge in esame, si modificherà l'art. 1, commi 2, 3 e 4 del d.p.r. 361/1957 rimuovendo i riferimenti ai collegi uninominali e stabilendo che le circoscrizioni, ripartite in collegi plurinominali, si vedranno assegnate un numero di seggi compreso fra 3 e 8.

sarà ripartito in più circoscrizioni⁶⁵. Il Senato della Repubblica, a sua volta, vedrà ripartito il territorio nazionale in 20 circoscrizioni, che corrisponderanno al territorio di ogni Regione⁶⁶. In questo caso sarà eliminata la previsione introdotta con la L. n. 51 del 2019 relativa alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per la quale, al posto dei sei collegi previsti dalla L. n. 422 del 1991, si vedrà attribuito un numero di collegi pari al numero più alto nel limite dei seggi assegnati alla medesima Regione.

Anche in questo caso il Governo sarà delegato ad adottare, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge elettorale in commento, un decreto legislativo atto a determinare i (soli) collegi plurinominali.

Ora com'è ora è difficile abbozzare una riflessione circa gli effetti del ddl A.C. 2329, sebbene qualche studioso abbia già dichiarato di guardare con favore una legge proporzionale, ritenendola «del tutto logica»⁶⁷. L'A. non si esime tuttavia dal sottolineare alcuni elementi di criticità con riguardo alla soglia di sbarramento del 5%, alla proposizione delle liste bloccate e, infine, in relazione alle candidature nel massimo di cinque collegi plurinominali⁶⁸. Viceversa, sembra più facile provare a riflettere sul quando saremo chiamati a votare. Se infatti il *referendum* sulla riduzione dei parlamentari (fissato al 21 settembre) dovesse avere esito positivo, il Governo avrà due mesi di tempo per “collaudare” la legge elettorale sulla base dei nuovi numeri sanciti in Costituzione. A questo punto saremo già a novembre, quando il peso della finanziaria renderà di fatto impossibile sciogliere le Camere. Superato questo momento gli onorevoli dovranno “resistere” al rischio dello scioglimento anticipato per un periodo temporale piuttosto circoscritto, posto che nel volger di poco (segnatamente, il 2 luglio 2021) inizierà il c.d. semestre bianco⁶⁹ che, come noto, inibisce al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere (a meno che la fine naturale della Legislatura coincida – in tutto o in parte – con gli ultimi sei mesi di mandato presidenziale).

⁶⁵ Specialmente, due in Campania, due nel Lazio, quattro in Lombardia, due in Piemonte, due in Sicilia e due in Veneto.

⁶⁶ Ad ogni collegio plurinominali – come per la vigente legge elettorale – sarà assegnato un numero di seggi compreso fra 2 e 8.

⁶⁷ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 66; ma anche P. PASQUINO, *Ecco perché è necessario il ritorno al proporzionale*, in *Libertàeguale*, 7 luglio 2020. *Contra*, R. D'ALIMONTE, *Lo chiamavano Germanicum ma non è un proporzionale per governi stabili*, in *il Sole 24 ore*, 12 gennaio 2020 ad avviso del quale «se questo sistema elettorale verrà approvato finirà per certo la stagione del bipolarismo» rendendo note le coalizioni solo a seguito del voto. Non solo, ritiene che «per evitare il rischio dell'estremismo di destra si finirà per accettare il costo della debolezza dei governi e il rischio della instabilità permanente», assicurando la vittoria dei piccoli partiti e delle *lobbies*. Contrario al proporzionale anche C. FUSARO, *Legge elettorale, il proporzionale non garantisce la governabilità*, in *Libertàeguale*, 5 luglio 2020.

⁶⁸ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 67-68.

⁶⁹ Si ritiene che la ragione per la quale non è possibile procedere allo scioglimento anticipato durante questo periodo non sia dettato dall'impedire che il Capo dello Stato possa realizzare atti lontani dai criteri di imparzialità che dovrebbero essere suoi propri in quanto volti a creare le condizioni idonee per essere rieletto. Piuttosto, la *ratio* del divieto consiste nella minor rappresentatività, ovvero nella maggior difficoltà di leggere il contesto politico e dunque di decidere lo scioglimento quando il Presidente della Repubblica è vicino alla scadenza del settennato. (In questo senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, 1967, p. 571; A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, 4, 1979, pp. 795-835). Per le ragioni ora esposte si comprende come, per consuetudine costituzionale, si tenda a non votare (ovvero non sono indette elezioni) durante tale periodo.