

***La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile  
indipendentemente dal numero dei parlamentari.***

***Soluzioni nuove, problemi antichi\****

*di Irene Tantulli – Dottoressa in Giurisprudenza nell'Università di Trento*

**ABSTRACT:** A new electoral law, with different legislative technique but presenting the same system as the last regulation, was approved by Parliament on 13th May 2019. The new law (l. n. 51/2019) can be suitable for a varying number of members of Parliament since it replaces the exact figures with the equivalent in terms of percentage. The purpose is to make immediately effective the electoral law in sight of the approval of a constitutional law that reduces the Parliament members and that is about to pass. The essay takes into consideration the matching of the two reforms that could make regulations different and stress some pre-existing problems. Moreover a few aspects, for instance concerning the Chambers regulations, need to be revised for a more balanced situation.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione - 2. La disciplina elettorale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol - 3. Cosa rimane della l. n. 165/2017, seppur con differenti ricadute applicative - 4. La delega al Governo per il disegno dei collegi elettorali: una scelta confermata - 5. Conclusioni: La l. n. 51/2019: una normativa elettorale immediatamente applicabile? Problemi ancora aperti e profili non armonizzati.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## 1. Introduzione

Il 13 maggio 2019, con il voto favorevole di 269 deputati, la Camera ha approvato definitivamente, senza emendamenti, la proposta di legge n. 1616 recante “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”<sup>1</sup>, trasmessa dall’altro ramo del Parlamento in data 20 febbraio 2019<sup>2</sup>. L’obiettivo del provvedimento<sup>3</sup>, come ben si evince dal titolo, nonché dalla relazione resa dalla Commissione permanente<sup>4</sup>, è quello di rendere neutra la disciplina elettorale rispetto al numero dei parlamentari fissato dalla nostra Carta costituzionale<sup>5</sup>.

Come noto, infatti, le Camere hanno già approvato in prima lettura (il Senato anche nella seconda votazione) la proposta di revisione costituzionale di riduzione dei parlamentari a 400 deputati e a 200 senatori<sup>6</sup>, rendendo così necessario e impellente, in vista della futura possibile conformazione dell’Assemblea legislativa, l’intervento sulla legge elettorale per poter garantire sempre la rinnovazione della stessa e il potere presidenziale di scioglimento.

Senza alcuna opera di adattamento, difatti, la legge 3 novembre 2017, n. 165 (il cd. *Rosatellumbis*, che fissa con precisione in 231 e in 109 i collegi uninominali in cui è suddiviso il territorio nazionale ai fini dell’elezione della Camera<sup>7</sup> e del Senato) non sarebbe in grado di operare alla stessa maniera in relazione a un (eventuale) Parlamento decurtato.

---

<sup>1</sup> Dati consultabili al sito ufficiale della Camera dei deputati, nell’area dedicata all’Attività Legislativa, Progetti di Legge, “Atto Camera: 1616”, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>2</sup> Disegno di Legge n. 881, d’iniziativa dei senatori Perilli, Calderoli e Patuanelli, comunicato alla Presidenza il 19 ottobre 2018, consultabile al sito ufficiale del Senato della Repubblica, [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>3</sup> Si tratta della Legge 27 maggio 2019, n. 51, recante “Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 135 dell’11 giugno 2019 e in vigore dal 26.06.2019.

<sup>4</sup> Relazione della 1° Commissione Permanente, (Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell’Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione), comunicata alla Presidenza il 4 febbraio 2019; relatore on. Garruti, in [www.senato.it](http://www.senato.it); Camera dei deputati, proposta di legge n. 1616, parere espresso dal Comitato per la Legislazione, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>5</sup> Attualmente 630 deputati e 315 senatori elettivi ex artt. 56 e 57 Cost.

<sup>6</sup> Si tratta della “Proposta di legge costituzionale d’iniziativa dei senatori Quagliariello; Calderoli e Perilli; Patuanelli e Romeo (S. 214-515-805.)”, recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, approvata in prima lettura dal Senato il 7 febbraio 2019 e dalla Camera il 9 maggio 2019, confermata in seconda lettura dal Senato l’11 luglio 2019 e ritrasmessa alla Camera per la seconda votazione (v. [www.camera.it](http://www.camera.it) e [www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>7</sup> Peraltro l’art. 83, co. 1, lett. f, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (d’ora in poi t.u. Camera) ancora a 617 i seggi che l’Ufficio centrale nazionale deve ripartire tra le coalizioni e le liste sopra la soglia di sbarramento, dopo aver sottratto i

Il Legislatore ha dunque deciso di giocare d'anticipo, predisponendo già una soluzione che sarà in ogni caso applicabile<sup>8</sup>. E quel che più colpisce è che si è proposto di fare ciò senza alterare in alcun modo i meccanismi operativi della l. n. 165/2017<sup>9</sup>.

Difatti, quel che, al netto della riforma, sopravvive immutato è proprio la struttura della legge elettorale, il cui funzionamento non viene solo salvaguardato, ma definitivamente cristallizzato e reso avulso dal contesto applicativo.

Con un intervento a dir poco chirurgico, il Legislatore ha sostituito, infatti, ad ogni cifra numerica e puntuale contenuta nella precedente legge, l'equivalente in termini frazionari (in particolare, per i collegi maggioritari si tratta del rapporto di 3/8 rispetto al totale), riuscendo così nella duplice opera di mantenere lo stesso sistema di tipo misto<sup>10</sup> e di renderlo insensibile a qualsivoglia variazione del numero di parlamentari, anche di portata diversa rispetto alla riforma in atto<sup>11</sup>.

Così, all'art. 1, co. 2 del t.u. Camera e del t.u. Senato<sup>12</sup>, le parole “231 collegi uninominali” e “109” sono state sostituite dai “tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni<sup>13</sup> (...), con arrotondamento all'unità inferiore” - per la Camera - o “più prossima” - per il Senato -; all'art. 83, co. 1, lett. e, t.u. Camera e all'art. 16-*bis*, co. 1, lett. c, t.u. Senato, il riferimento ai due collegi uninominali come soglia d'accesso alla rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute si traduce in “un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione, con arrotondamento all'unità

---

231 seggi già attribuiti ai vincenti nei collegi uninominali. In ogni caso, dunque, la legge non potrebbe essere applicata a un *plenum* di 400 deputati.

<sup>8</sup> Previo disegno dei collegi elettorali in rapporto al numero dei parlamentari da eleggere.

<sup>9</sup> Vedi *supra* nota 4.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sui sistemi elettorali misti, si veda Alessandro Chiamonte, *Tra maggioritario e proporzionale, L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 254

<sup>11</sup> “Gli interventi normativi operati mantengono inalterato il sistema elettorale vigente di tipo misto, conservando le percentuali della quota maggioritaria e di quella proporzionale attualmente previste. (...) Le modifiche che si propongono alla normativa elettorale non solo assicurano la neutralità del meccanismo elettorale rispetto al quadro normativo vigente, ma ne garantiscono altresì l'applicabilità ed il corretto funzionamento anche nell'ipotesi di riduzione del numero dei parlamentari, qualunque sia l'entità di tale variazione.” (Relazione on. Garruti, cit.)

<sup>12</sup> Si tratta del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533. D'ora in avanti t.u. Senato.

<sup>13</sup> L'art. 1 l. n. 51/2019, relativo all'elezione della Camera, fa riferimento, per la determinazione della frazione dei tre ottavi, al totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali individuate dalla tabella A allegata al t.u. Camera, mentre l'art. 2 della stessa legge, relativo all'elezione del Senato della Repubblica, si riferisce alla totalità dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali. Specifica, ad ogni modo, come in questa Camera vada sempre assicurato almeno un seggio maggioritario per ogni circoscrizione regionale, facendo salvi “i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*”, oggetto di un'apposita disciplina.

superiore”. Da notare come il risultato, a voler applicare le nuove percentuali all’attuale consistenza dell’Assemblea, non cambi.

Tuttavia l’apparente equivalenza della disciplina con cui si è votato il 4 marzo 2018 con la sua rivisitazione comincia a presentarsi non più come una granitica certezza non appena si rapporti la novella legislativa alla proposta di revisione costituzionale.

## **2. La disciplina elettorale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol**

Un discorso a parte merita la nuova disciplina elettorale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Nessuna autentica novità o divergenza, a ben vedere, si registra nella normativa per l’elezione della Camera. Il dato della previgente legislazione è stato, infatti, semplicemente traghettato nella nuova disciplina sotto forma di rapporto frazionario (“un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all’unità pari superiore”, *ex art. 1 l. n. 51/2019*), di modo che, se la revisione costituzionale andasse in porto, con un ridimensionamento del Parlamento di circa il 36,5%<sup>14</sup>, anche i seggi attribuiti alla circoscrizione regionale trentino-altoatesina si ridurrebbero nella stessa misura e si passerebbe da 6 a 4 eletti con sistema maggioritario *plurality* e da 5 a 3 eletti con sistema proporzionale<sup>15</sup>. Ciò avverrebbe in automatico, senza ulteriori ritocchi *ad hoc* della normativa elettorale e in perfetta armonia con la riduzione cui sarebbero assoggettate le altre circoscrizioni.

La questione relativa all’elezione del Senato si pone, però, in termini differenti.

L’art. 1, co. 4, t.u. Senato prevede che la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol sia costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422”<sup>16</sup>, in ossequio all’impegno internazionale assunto dallo Stato italiano con la misura 111 del c.d. “Pacchetto”<sup>17</sup>, per

---

<sup>14</sup> Dato ricavato dal Fascicolo Iter DDL S. 881, nel sito ufficiale del Senato della Repubblica [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>15</sup> Si veda la *Tabella 1 – Applicazione della legge n. 51 del 2019 al quadro normativo vigente nonché alla modifica costituzionale in corso di esame A.S. n 214-515-805-B – Camera dei deputati* nel dossier relativo all’A.C. 1616, disponibile al sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>16</sup> Legge 30 dicembre 1991, n. 422, “Elezioni del Senato della Repubblica per l’attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina” (G.U. n. 3 del 4-1-1992).

<sup>17</sup> Si tratta del c.d. “Pacchetto” di provvedimenti adottati in favore della popolazione altoatesina dal 1971 in avanti, alla cui attuazione si è impegnato lo Stato italiano. L’accordo fu raggiunto in seguito alle trattative con l’Austria e ai

mezzo del quale si è posto fine alla questione altoatesina<sup>18</sup>. Secondo tale legge<sup>19</sup>, i collegi per l'elezione del Senato sono costituiti secondo la tabella allegata, comprensiva di sei collegi elettorali: Trento, Rovereto, Pergine Valsugana, Bolzano, Merano, Bressanone<sup>20</sup>.

Il disegno di questi collegi, volto a garantire un'equilibrata rappresentanza dei gruppi linguistici italiano e tedesco in seno al Senato<sup>21</sup>, non è stato toccato dalla nuova disciplina, che si è limitata a introdurre in coda al cristallizzato rimando alla l. n. 422/1991 una differente modalità di computo della stessa cifra di sei collegi: “ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione”<sup>22</sup>.

Volendo, infatti, ancorare anche per questa Regione il numero dei collegi uninominali al risultato dell'operazione proposta, sia nel caso degli attuali sette senatori che nel caso della riduzione a sei<sup>23</sup>, i senatori trentino-altoatesini eletti con sistema maggioritario saranno comunque sei.

D'altra parte è l'art. 2, co. 1, lett. b)<sup>24</sup> della proposta di revisione costituzionale, che interviene sull'art. 57, co. 3, Cost., ad equiparare Regioni e Province autonome e a prevedere una quota minima di tre senatori ciascuna, per un totale di almeno sei seggi per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che si compone delle due Province autonome di Trento e Bolzano.

Dunque, l'impegno risulta rispettato: a fronte di una forte riduzione dei seggi per circoscrizione, alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* saranno comunque e sempre garantiti sei senatori.

---

colloqui istituzionali con i rappresentanti della popolazione sudtirolese, nonché sulla scorta dei suggerimenti della “Commissione dei 19”. Il 23 novembre 1969 l'assemblea della *Südtiroler Volkspartei* accolse con favore il Pacchetto, approvato in seguito dal Parlamento italiano (il 4 e il 5 dicembre) e accolto positivamente anche da quello austriaco (16 dicembre). Si consulti il sito [www.provincia.bz.it](http://www.provincia.bz.it).

<sup>18</sup> Mediante la consegna da parte dell'Austria della c.d. “quietanza liberatoria” all'ONU, l'11 giugno 1992 si chiusero formalmente le trattative relative all'Alto Adige. Si veda *supra* nota 17.

<sup>19</sup> Il c.d. “Pacchetto” conteneva 137 misure, di cui la maggior parte attuate con modifica dello Statuto di autonomia del 1948 (con l. cost.). Con legge ordinaria vennero invece adottate 15 misure, tra cui la n. 111, con cui è stato regolato il riordino dei collegi elettorali per il Senato (l. n. 422/1991). Si veda *supra* nota 17.

<sup>20</sup> Per un maggior approfondimento, si veda la tabella allegata alla l. n. 422/1991.

<sup>21</sup> Matteo Cosulich, *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, Critica del diritto, Luglio-Dicembre 2017, pp. 28-29.

<sup>22</sup> Si l'art. 2, co. 1, lett. a), l. n. 51/2019.

<sup>23</sup> Confrontando la nuova legge elettorale con l'A.C. 1585, in caso di approvazione della proposta di revisione costituzionale, alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* spetteranno tre seggi a Provincia autonoma per una dotazione di complessivi sei seggi (art. 57, co. 3, Cost.). Ciascuna delle due Province autonome eleggerà i propri senatori in collegi uninominali, come risulta dalla *Tabella 2 – Applicazione della legge n. 51 del 2019 al quadro normativo vigente nonché alla modifica costituzionale in corso di esame A.S. n. 214-515-805-B - Senato della Repubblica* rinvenibile nel dossier relativo all'A.C. 1616, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>24</sup> Art. 2 (*Numero di senatori*): “All'articolo 57 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: (...) b) al terzo comma, dopo la parola: «Regione» sono inserite le seguenti: «o Provincia autonoma» e la parola: «sette» è sostituita dalla seguente: «tre». Se verrà approvata la proposta di revisione costituzionale, ad ogni Regione o Provincia autonoma sarà assicurato un numero minimo di tre senatori (ad eccezione del Molise e della Valle d'Aosta).

Ci si potrebbe purtuttavia domandare se non fosse possibile, in armonia con la revisione generale, ridurre anche i collegi destinati alla rappresentanza al Senato di detta Regione, coinvolgendo magari lo Stato austriaco nel loro riordino, posto che è mutata peraltro la disciplina elettorale<sup>25</sup> in costanza della quale l'accordo internazionale è stato stretto. Emerge infatti *ictu oculi* una sproporzione rispetto al ridimensionamento che interesserà le altre circoscrizioni regionali. A titolo di esempio, si pensi che, in presenza del nuovo possibile assetto costituzionale, le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Umbria, Basilicata, che dispongono ora di sette senatori - come la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* -, verranno rappresentate da soli 4 e 3 senatori. Esattamente la metà di quelli comunque assicurati al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. E d'altro canto di 6 senatori sarà anche la dotazione della Calabria, che finora godeva della rappresentanza di ben 10 senatori<sup>26</sup>. Una differenza che trova senz'altro ragion d'essere nell'art. 6 Cost., ma ci si domanda fin dove possa porsi come una legittima deroga agli artt. 3 e 48 Cost.

Rimane, infine, il problema del numero di senatori eletti con metodo proporzionale: nell'ipotesi, nessuno. Infatti allo stato attuale la Regione dispone di sette senatori, di cui solo uno eletto con sistema proporzionale<sup>27</sup>, mentre, in caso di riduzione dell'Aula a 200 componenti, l'elezione dei senatori si svolgerà (ed anche esaurirà) nella sola votazione maggioritaria.

### **3. Cosa rimane della l. n. 165/2017, seppur con differenti ricadute applicative**

Per molti aspetti la legge tecnicamente non innova<sup>28</sup>. Tuttavia non è detto che la distanza in termini applicativi tra le due discipline (l. n. 165/2017 e l. n. 51/2019, rapportata a un numero variato di parlamentari) si riveli così marginale e trascurabile.

<sup>25</sup> La misura 111 delle proposte «a favore delle popolazioni altoatesine faceva riferimento alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, allora vigente per l'elezione del Senato (Matteo Cosulich, *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto)*», cit., p. 29).

<sup>26</sup> Dati consultabili alla *Tabella 2* di cui alla nota 23.

<sup>27</sup> Trattandosi di un unico seggio, l'elezione non può che essere maggioritaria. A tal proposito si veda Lorenzo Spadacini, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*, Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato, 19 ottobre 2017, in Nomos, [www.nomos-leattualitàneldeldiritto.it](http://www.nomos-leattualitàneldeldiritto.it), 2017, n. 3, p. 8: "(...) il settimo seggio è farisaicamente considerato "proporzionale" ma, assegnando un solo seggio, è naturalmente maggioritario a sua volta."

<sup>28</sup> Volendo analizzare il sistema elettorale secondo i tre elementi costitutivi individuati da Fulco Lanchester, ovvero il tipo di strutturazione della scelta concessa all'elettore, l'ampiezza e il disegno delle circoscrizioni, la formula

Le modalità di espressione del voto<sup>29</sup>, ad esempio, rimangono le stesse; tutte le censure di costituzionalità che si potevano muovere prima all'unicità del voto<sup>30</sup>, con duplice valenza e senza "scorporo" vanno dunque riconfermate<sup>31</sup>. Con un'aggravante, per giunta: meno saranno i parlamentari da eleggere, maggiori le dimensioni dei collegi, accentuati, di conseguenza, gli effetti distorsivi del ricalcolo dei voti già utili alla conquista del seggio uninominale, in spregio all'uguaglianza del voto dei cittadini elettori *ex art. 48, co. 2, Cost.*

L'impianto della legge del 2017, infatti, come dell'attuale, si basa sulla confusione delle due arene (maggioritaria e proporzionale), incarnata dall'unicità del voto concesso all'elettore, il quale

---

matematica di traduzione dei voti in seggi, la l. n. 165/2017 e la l. n. 51/2019 potrebbero essere così catalogate: la scheda è senz'altro "categorica" – secondo la definizione data da Douglas W. Rae, che distinse le schede in "categorical ballots" e in "ordinal ballots". Offre, cioè, all'elettore la possibilità di esprimere solo una precisa opzione, a favore di un candidato ("simple candidate ballot") o di una lista ("simple party-list ballot"). Per quanto attiene al ritaglio dei collegi, che sono sia uninominali che plurinominali, è importante tenere a mente l'influenza che un'iniqua divisione potrebbe avere sul risultato elettorale e l'incidenza della dimensione del collegio sull'accentuarsi o meno degli effetti proporzionali o disproportionali di una data formula elettorale. Le formule utilizzate dalla legge elettorale sono due: nei collegi uninominali, il maggioritario "plurality" ("first-past-the-post"), per cui per conquistare il seggio è sufficiente la maggioranza relativa dei voti. Nell'arena proporzionale, la formula "non maggioritaria" operativa è il c.d. "metodo del quoziente", che si fonda sul criterio per cui a un certo numero di voti spetta un mandato. Con il quoziente ( $Q=v/s$ ), che rappresenta il rapporto tra i voti espressi e il numero di seggi da distribuire, viene divisa la cifra elettorale delle forze politiche, restituendo come risultato i seggi da destinare a dette forze. "I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l'ordine decrescente dei resti medesimi, e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale;" - "regionale" per il Senato - "a parità di quest'ultima si procede a sorteggio;" art. 83, co. 1, lett. f) e g), t.u. Camera e art. 17, co. 1, lett. a) e b), t.u. Senato. (Fulco Lanchester, *Sistemi Elettorali e Forma di Governo*, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 85-118; Douglas W. Rae, *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London Yale University Press, 1967, pp. 16 e ss.). La particolarità del nostro sistema è data, tuttavia, dalla specifica combinazione adottata per unire i due meccanismi elettorali maggioritario e proporzionale.

<sup>29</sup> Artt. 4, co. 2, 58, 59-bis t.u. Camera e 14, co.1, t.u. Senato.

<sup>30</sup> L'elettore, tracciando un segno sul nome e cognome del candidato nel collegio uninominale, vota anche per la lista che lo sostiene. In caso di coalizione, il voto va ripartito tra le varie liste in proporzione ai voti espressi dagli altri elettori del collegio (art. 58, co. 2, t.u. Camera). Viceversa il voto per una lista si traduce anche in voto per il candidato presentato nella competizione maggioritaria (art. 59-bis, co. 2, t.u. Camera). Quel che non è concesso all'elettore è il c.d. "voto disgiunto". Recita l'art. 59-bis, co. 3, t.u. Camera: "Se l'elettore traccia un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato, il voto è nullo." Analoga la disciplina per l'elezione del Senato (si veda art. 14 t.u. Senato). Secondo Beniamino Caravita il voto unico sarebbe "funzionale al funzionamento della forma di governo parlamentare" più del voto disgiunto, dal momento che privilegierebbe maggiormente il "rapporto eletto-partito", nel pieno rispetto degli artt. 49 e 94 Cost. (*Sul disegno di legge in materia elettorale*, Audizione dinanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, seduta del 19 ottobre 2017, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 ottobre 2017, n. 20/2017, p. 5).

<sup>31</sup> Adriana Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), OSSERVATORIO COSTITUZIONALE, Fasc. 3/2017, 26 ottobre 2017, p. 10; Lorenzo Spadacini, *La proposta di riforma elettorale*, cit., pp. 2-3; Matteo Cosulich, *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto)*, cit., pp. 25-26.

non può disgiungere le proprie preferenze ma può solo esprimere una scelta valevole per entrambe le competizioni.

Se nel collegio uninominale è del tutto normale che, per via dell'unicità del seggio posto in palio, i voti espressi per il candidato vincente siano gli unici a ottenere rappresentanza, mentre gli altri non ne ottengano alcuna, quel che non è per nulla un passaggio obbligato è il ricalcolo degli stessi voti che abbiano già ottenuto rappresentanza, senza scomputo alcuno, nella distinta arena proporzionale; tale passaggio si pone, anzi, in contrasto con gli artt. 3 e 48 Cost., per la sovrarappresentazione che ne deriva<sup>32</sup>. Non vi è alcun riequilibrio rappresentativo in favore delle minoranze infruttuosamente in corsa per il seggio uninominale. Al contrario, nella competizione proporzionale viene valorizzato *ex novo* ogni voto, come se si trattasse di una gara a sé stante e sconnessa dalla precedente, dove invece alcuni voti hanno già avuto un séguito. Dimenticando peraltro che è dall'insieme dei due agoni elettorali che la volontà degli elettori viene tradotta in seggi e che in assenza di elementi di raccordo, quali lo scorporo, alcuni voti finiscono inevitabilmente per pesare più di altri.

Questo differente trattamento destinato ai voti vincenti o meno nell'arena maggioritaria, con delle ricadute pratiche non trascurabili in termini di composizione delle Aule, permane nella nuova normativa, con il rischio di risultare ulteriormente accentuato qualora i collegi uninominali venissero ridotti nel numero e ampliati in dimensione. In tal caso gli effetti distorsivi riguarderebbero una platea ancor più estesa di elettori, in virtù della maggiore ampiezza dell'area interessata (e penalizzata) dal ricalcolo del voto e inciderebbero sulla genuinità della rispondenza delle Camere al voto espresso.

Lo stesso si può in fondo dire in relazione al riconfermato meccanismo di distribuzione pro quota alle liste coalizzate del voto espresso unicamente per il candidato uninominale, la cui traduzione nel proporzionale avviene sulla base del voto dato dagli altri elettori del collegio<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Lorenzo Spadacini, *ibidem*. Di diverso avviso Nicola Lupo, che replica a chi intravede nella l. n. 165/2017 profili di illegittimità, che ogni meccanismo elettorale che contempra al suo interno una componente maggioritaria implica “una qualche disuguaglianza del voto in uscita”; se l'effetto non è sproporzionato o irrazionale, la legge non diviene per questo illegittima (*Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.22/2017, 22 novembre 2017, pp. 25-26).

<sup>33</sup> Si veda il comma introdotto a seguire dell'art. 58, co. 2, t.u. Camera dall'art. 1, co. 19, l. n. 165/2017: «Nei casi in cui il segno sia tracciato solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, i voti sono validi a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale». Analoga la previsione per il Senato (art. 14, co. 2, t.u. Senato, come modificato dall'art. 2, co. 5, l. n. 165/2017).



Infatti, qualora l'elettore si esprima solo per il candidato maggioritario, senza scegliere una delle liste in corsa per il riparto proporzionale collegate al candidato prescelto, il suo voto verrà spartito tra le varie liste secondo le percentuali di voto ottenute dalle stesse. Più precisamente, in ragione dei voti espressi da quegli elettori che, nel medesimo collegio uninominale, abbiano indicato oltre al candidato maggioritario anche una lista.

Senza dubbio, perché questo meccanismo si applichi, il presupposto di partenza è che l'elettore rinunci ad operare una scelta nella competizione proporzionale. Tuttavia tra la destinazione finale di quel suffragio e la sua manifestazione, si registra l'interposizione di voti altrui, decisivi a determinare le percentuali con cui quel voto verrà destinato alle liste, in contrasto con i caratteri del voto personale e diretto (artt. 48 e 56 Cost.)<sup>34</sup>.

Nella normativa introdotta con la l. n. 51/2019 rimane lo stesso paradigma e non si può certo sostenere che l'aumento del numero di elettori per collegio uninominale cambierà la sostanza del fenomeno, che prescinde dall'estensione del collegio di applicazione. Tuttavia saranno ancor di più, potenzialmente, le scelte esterne ed estranee ad incidere sulla traduzione del voto nell'arena proporzionale.

Per quanto riguarda, poi, le soglie di sbarramento<sup>35</sup>, le relative percentuali e modalità di computo non sono state riviste dalla nuova disciplina, di guisa che permane il problema dell'accesso alla rappresentanza in Senato (eletto "a base regionale" ex art. 57 Cost. anche dopo l'eventuale novella al testo) in ragione del risultato ottenuto a livello nazionale dalle liste e dalle coalizioni. In definitiva, sulla base del voto espresso dagli elettori fuori da quella stessa Regione<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Si veda Lorenzo Spadacini, *La proposta di riforma elettorale*, cit., p. 3. Secondo Nicola Lupo, il responsabile di questo effetto sarebbe unicamente l'elettore che, con il mancato esercizio di una parte del suo diritto, "fini[rebbe] inevitabilmente per affidare a coloro che lo esercitano (...) in toto un peso maggiore" (*Verso un'auspicabile stabilizzazione*, cit., p. 26).

<sup>35</sup> Si tratta del 3% a livello nazionale per le liste singole e per le liste presentate in una coalizione che non abbia raggiunto il *quorum*; del 10% a livello nazionale per le coalizioni, sempre che contengano al loro interno almeno una lista sopra il 3% o una lista rappresentativa di una minoranza linguistica riconosciuta, che abbia raggiunto il 20% o vinto due collegi uninominali nella Regione - ora "un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione" - (art. 83, co. 1, lett. e, t.u. Camera). Per il Senato valgono le stesse soglie, assieme alla possibilità ulteriore per le liste singole di ottenere il 20% a livello regionale (art. 17, t.u. Senato).

<sup>36</sup> "Il sistema delle soglie nazionali, infatti, apre e chiude l'accesso alla rappresentanza di una Regione sulla base dell'espressione di voto effettuata da cittadini estranei a quella Regione. Per me tanto basta, per dubitare della compatibilità costituzionale della disposizione.": Lorenzo Spadacini, *op. cit.*, p. 12. Contrariamente Nicola Lupo ritiene che il Legislatore, una volta dato rilievo alla dimensione regionale nell'articolazione delle circoscrizioni elettorali ed eventualmente nell'attribuzione dei seggi, resti libero di prevedere anche per questa Camera delle fasi a livello nazionale, specialmente se mosso dall'esigenza - costituzionalmente rilevante in virtù della pronuncia n. 35/2017 Corte cost. - di non ingenerare esiti troppo difformi nella composizione dei due rami del Parlamento (*op. cit.*, p. 20).

Infine, un ulteriore profilo che va considerato è relativo alla rispondenza della nuova disciplina al parametro del voto libero di cui all'art. 48, co. 2, Cost., alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Il Giudice delle leggi, in occasione della pronuncia n. 1 del 2014, ha censurato le liste lunghe e bloccate della l. n. 270/2005 (c.d. *Porcellum*) in quanto, in assenza del voto di preferenza, disattendevano la pretesa dell'elettore di conoscere gli esiti del proprio voto, anche in relazione alla scelta dei candidati<sup>37</sup>. Questa statuizione è erroneamente passata nell'immaginario come un'incondizionata apertura della Corte alle liste bloccate, purché corte o purché presentate in collegi elettorali di dimensioni ridotte<sup>38</sup>. E a una prima e superficiale disamina, in effetti, la l. n. 165/2017 (e dunque la l. n. 51/2019, che sul punto non innova) sembra superare il test di costituzionalità, in quanto appaga entrambe queste condizioni.

Tuttavia, a una lettura più pervasiva, indagando nelle pieghe e nei concreti risvolti applicativi della legge, non sfugge come le liste bloccate siano in realtà lunghissime<sup>39</sup>.

Per rispettare i *dicta* della Corte, infatti, il Legislatore ha imposto che le liste bloccate fossero corte (da due fino a un massimo di quattro nominativi)<sup>40</sup>, al punto, però, da non poter garantire sempre la copertura della totalità dei seggi in palio nel collegio<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 5.1, in diritto: “La scelta dell'elettore (...) 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.” Secondo la Corte le condizioni stabilite dalla l. n. 270/2005 erano tali da alterare il rapporto di rappresentanza tra eletto ed elettore, coartandone la libertà di scelta, in contrasto con l'art. 48, co. 2, Cost.

<sup>38</sup> Valorizzando in particolare questo passaggio della pronuncia: “Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).” (Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 5.1 in diritto). Si veda Lorenzo Spadacini, *La proposta di riforma elettorale*, p. 5.

<sup>39</sup> “In realtà (...) la lista è lunghissima, pari all'insieme di tutte le liste di una medesima coalizione.” (Adriana Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 11). “Tolte le finzioni giuridiche, (...) la lista è effettivamente lunghissima, pari all'insieme di tutte le liste con lo stesso simbolo presentate nei diversi collegi plurinominali. (...) Per essere più precisi, (...) il voto dell'elettore potrà produrre un eletto che sia incluso in una qualsiasi delle liste che appartengano alla coalizione che ha votato in uno qualsiasi dei collegi plurinominali dove esse si sono presentate.” (Lorenzo Spadacini, *op. cit.*, p. 5).

<sup>40</sup> Art. 18-bis, co. 3, t.u. Camera e art. 9, co. 4, t.u. Senato: “Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale. In ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a

La lista, dunque, può risultare alle volte fin troppo corta. Ed è proprio la legge a imporlo, rendendosi in tali casi necessario il ricorso ai candidati presentati dalla lista (o dalla coalizione) negli altri collegi, non certo conoscibili all'elettore al momento dell'espressione del voto. Fuori di ogni illusione, dunque, la lista (bloccata) è solo *prima facie* ridotta e si estende all'evenienza fino ad abbracciare la totalità dei candidati presentati dalla coalizione nel territorio nazionale<sup>42</sup>.

La stessa impostazione è riproposta dalla l. n. 51/2019 ed è pur vero che, in linea con il ridimensionamento generale, verranno presumibilmente ridotti anche i seggi assegnati ad ogni circoscrizione elettorale. Ma nulla garantisce che i candidati presentati dalle liste saranno sufficienti a rivestire i seggi conquistati dalle forze politiche senza slittamenti da collegio a collegio, posto che la legge vincola in ogni caso le liste al rispetto di una proporzione: non inferiore alla metà, non più del massimo dei seggi in palio. E in ogni caso non più di quattro nominativi<sup>43</sup>.

Il problema allora è sì attenuato, ma non risolto.

D'altra parte, rimane l'altra faccia della medaglia da prendere in considerazione.

Come poc'anzi evidenziato, la legge ha sopperito alla possibile incapienza delle liste rispetto ai seggi in palio, predisponendo dei complessi meccanismi di ripescaggio (art. 84 t.u. Camera, nuova formulazione), che permettono finanche il ricorso ai candidati presentati dalla lista - e, come *extrema ratio*, addirittura da una lista diversa, presentata però all'interno della medesima coalizione - in circoscrizioni molto distanti.

Se per l'elezione della Camera dei deputati il problema si pone esclusivamente in termini di conoscibilità dell'esito del proprio voto, dal momento che non si può richiedere all'elettore di far riferimento a tutti i candidati eventualmente recuperabili nel corso delle operazioni elettorali, per il

---

due né superiore a quattro". Solo per il Senato vi è un'ulteriore specificazione: "nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato."

<sup>41</sup> Nei collegi plurinominali i seggi possono essere fino ad otto, dunque il doppio. Art. 1, co. 3, t.u. Camera: "Per l'assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto." Art. 1, co. 2-bis, t.u. Senato: "Per la assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinominali (...) tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto."

<sup>42</sup> Recita infatti l'art. 84, co. 7, t.u. Camera, che è norma di chiusura: "Qualora al termine delle operazioni di cui al comma 6 residuino ancora seggi da assegnare ad una lista, questi sono attribuiti alle liste facenti parte della medesima coalizione della lista deficitaria nelle altre circoscrizioni."

<sup>43</sup> I candidati presentati in lista non potranno comunque essere più di quattro, in quanto gli artt.18-bis, co. 3, t.u. Camera e 9, co. 4, t.u. Senato non sono stati modificati. Si veda *supra* nota 40.

Senato della Repubblica la questione si complica ulteriormente, venendo a coinvolgere oltre all'art. 48 Cost., anche l'art. 57 Cost. nei suoi diversi commi.

Come recita, infatti, il comma 1, il Senato è eletto “a base regionale”.

A tale previsione fa eco la normativa elettorale, che, all'art. 17-*bis*, co. 2, t.u. Senato, non rimanda ai co. 4, 6, 7 dell'art. 84 t.u. Camera; quelle disposizioni, cioè, che permetterebbero il travalicamento della circoscrizione regionale per il recupero dei candidati.

Tuttavia il problema non è a questo punto risolto, perché, all'esito delle operazioni concesse, potrebbero residuare ancora dei seggi vacanti. Ed è esattamente quanto si è verificato alle elezioni del 4 marzo 2018, quando in un primo momento non è stato possibile assegnare il venticinquesimo seggio senatoriale siciliano, destinato solo in seguito, il 31 luglio 2019, alla prima non eletta dei candidati M5S umbri Emma Pavanelli, dopo un divisivo voto dell'Aula, che ha approvato le conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di Palazzo Madama<sup>44</sup>.

Basta infatti spostare l'attenzione ai co. 2 e 4 dell'art. 57 Cost., per rendersi conto di come vi siano altri due elementi da tenere nella dovuta considerazione: che il *Plenum* si componga (per il momento) di 315 senatori<sup>45</sup> e che la ripartizione dei seggi tra le Regioni avvenga “in proporzione alla popolazione” delle stesse. Come tenere assieme tutti i termini della questione?

Una via d'uscita, dovuta forse a una distrazione del Legislatore, in realtà vi sarebbe. Ed è proprio quella seguita per l'assegnazione del venticinquesimo seggio siciliano al Senato, inizialmente lasciato vacante. Si tratta dell'art. 19, co. 2, t.u. Senato<sup>46</sup>:

“Nel caso in cui rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinomiale si applica l'articolo 86 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361”.

Per una lunga e complessa serie di concatenazioni, l'art. 19, co. 2, t.u. Senato - che rimanda all'art. 86, co. 2, t.u. Camera, che a sua volta si riallaccia ai meccanismi di ripescaggio predisposti all'art. 84 t.u. Camera, senza distinguere tra le parti in cui è previsto il ricorso anche ai candidati

---

<sup>44</sup> Si consulti il sito [www.senato.it](http://www.senato.it), in particolare il resoconto stenografico della 138° e 140° seduta pubblica del 25 e del 31 luglio 2019, nonché la “Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla questione del seggio non assegnato nella regione Sicilia” (Documento XVI n. 2).

<sup>45</sup> Sull'inderogabilità di questa previsione, si confronti Marco Podetta, *Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed “esaurimento” di candidati*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), OSSERVATORIO COSTITUZIONALE, Fasc. 2/2018, 8 giugno 2018, pp. 13-14.

<sup>46</sup> Si fa riferimento all'art. 19 t.u. Senato, per come sostituito dall'art. 2, co. 10, l. n. 165/2017.

presentati fuori dalla Regione<sup>47</sup> - permette di attingere dalle liste in corsa nelle altre circoscrizioni. Questo in virtù del dato letterale della norma, che facoltizza detta pratica nel caso di seggi vacanti “per qualsiasi causa, anche sopravvenuta”; e dunque, *a fortiori*, anche nel caso di una defezione *ab origine*<sup>48</sup>.

Rimarrebbe purtuttavia il contrasto - o, come minimo, la tensione - con l’elezione “a base regionale” di detta Camera.

Il nodo centrale, non facile da sciogliere, risiede tutto nell’accezione da dare a tale inciso.

Secondo alcuni, a fronte di una lettura testuale, sistematica e storica della norma, l’art. 57, co. 1, Cost. non richiederebbe che l’intera fase di traduzione dei voti in seggi si risolvesse nell’ambito di una stessa Regione<sup>49</sup>.

D’altra parte, le altre due strade praticabili sarebbero la rinuncia alla completezza dell’Aula<sup>50</sup> o l’attribuzione del seggio a una lista concorrente<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Più precisamente, si tratta dell’art. 84, co. 4, t.u. Camera, come sostituito dall’art. 1, co. 28, l. n. 165/2017: “(...) Qualora al termine delle operazioni di cui ai precedenti periodi residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi le sono attribuiti nelle altre circoscrizioni in cui la stessa lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente già utilizzata, procedendo secondo l’ordine decrescente”.

<sup>48</sup> Questa è la tesi fin dall’inizio sostenuta da Francesco Conte (*Al Rosatellum manca un petalo: un seggio rimarrà vacante (forse)*, in Forum di Quaderni Costituzionali, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7 marzo 2018). Di diverso avviso è Marco Podetta, secondo cui la totalità delle operazioni elettorali dovrebbero risolversi all’interno della Regione e sarebbe preclusa dall’art. 57 Cost. la via della proclamazione di qualsiasi altro candidato presentato in una Regione diversa. A nulla gioverebbe il dato testuale della norma, poiché in aperta contraddizione con il dettato costituzionale. L’autore, che dialoga con l’intervento di Francesco Conte, ritiene inoltre che l’art. 86 t.u. Camera faccia riferimento a situazioni differenti da quelle di “distribuzione originaria dei seggi all’esito del voto politico” (*Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., pp. 14-17).

<sup>49</sup> Si veda Cesare Pinelli, *Sull’elezione del Senato “a base regionale”*, in Rivista Associazione Italiana dei costituzionalisti, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 10 gennaio 2017, Rivista n. 1/2017. Dall’analisi degli atti preparatori, l’autore ricava come la dotazione di un numero fisso di senatori per Regione sia stata considerata già di per sé un elemento caratterizzante la “base regionale” del Senato e che l’ambito regionale fosse un’indicazione per il Legislatore nella predisposizione del sistema elettorale.

<sup>50</sup> Il relatore di minoranza, on. Pietro Grasso, alla 138° seduta pubblica ha sostenuto questa strada. Non sarebbe conforme a Costituzione che i voti espressi dagli elettori siciliani finissero ai candidati presentati al Senato in Umbria. “L’unica soluzione in linea con la Costituzione e con i precedenti di questa Assemblea [sarebbe] non assegnare il seggio per l’intera legislatura, senza che questo [possa comportare] alcun *vulnus*, perché il Senato può deliberare validamente anche con numeri inferiori al *plenum* dei 315, prescritto dall’articolo 57, comma secondo, della Costituzione.” A maggior ragione per la differenza di un solo senatore, che non cambierebbe nemmeno la maggioranza assoluta di 161 componenti (v. *supra* nota 44)

<sup>51</sup> Secondo il relatore di minoranza, on. Lucio Malan, il seggio vacante avrebbe dovuto essere assegnato al partito con i maggiori resti; nel caso di specie Forza Italia. Il M5S, presentando in Sicilia 16 candidati invece dei consentiti 17, per via di una pluricandidatura, non avrebbe potuto ottenere più eletti che candidati (resoconto stenografico della 138° seduta pubblica; v. *supra* nota 44).

Di questi due percorsi, nel corso della XIV Legislatura, ove il problema riguardava, a dir il vero, la Camera e non coinvolgeva, dunque, l'art. 57, co. 1, Cost., venne seguito il primo e l'Assemblea proseguì per l'intera Legislatura senza la totalità dei membri<sup>52</sup>.

Nel caso attuale, si è deciso di seguire interamente le previsioni della l. n. 165/2017, compreso il novellato e dibattuto art. 19, co. 2, t.u. Senato, con un ragionamento basato sulla differente finalità e sul diverso ambito applicativo degli artt. 17-*bis* e 19 t.u. Senato. Quest'ultima disposizione, letta come "norma di chiusura", sarebbe oggetto di applicazione residuale, nel caso in cui non fosse possibile assegnare tutti i seggi con le modalità previste dall'art. 17-*bis* t.u. Senato (quelle dell'art. 84, co. 2, 3, 5, t.u. Camera). Tale "inversione dell'ordine dei criteri di attribuzione dei seggi", per cui solo in ultima istanza si potrebbe ricorrere ai criteri dell'art. 84, co. 4, t.u. Camera, sarebbe indicativa di un avvenuto bilanciamento tra i principi costituzionali rilevanti, nel rispetto dell'art. 57 Cost.<sup>53</sup>

A prescindere, però, da come si valuti la predetta soluzione, che può anche essere letta come il miglior equilibrio fra i diversi principi costituzionali in gioco, l'origine della questione rimane pur sempre la stessa; nasce dal contingentamento della lista imposto dalla legge, troppo corta per le esigenze della competizione elettorale, e che all'occorrenza deve estendersi agli altri collegi plurinominali.

---

<sup>52</sup> A seguito delle elezioni del 13 maggio 2001, mancavano all'appello 11 deputati. La causa era stato l'abusato ricorso all'*escamotage* delle "liste civetta", di cui il centro-destra (e non solo) si era servito. Una soluzione normativa, tuttavia, c'era: l'applicazione dell'art. 11 d.P.R. n. 14/1994, regolamento governativo di attuazione della legge elettorale, che veniva in soccorso alla legge e che avrebbe portato all'attribuzione dei seggi vacanti "fra le altre liste" risultate sopra la soglia di sbarramento. La soluzione urtava, però, con le più basilari ragioni di *æquitas* politica. Secondo Michele Ainis, addirittura, il regolamento, che stravolgeva la *ratio* della legge e prospettava soluzioni contrastanti con gli artt. 1 e 48 Cost., era da ritenersi incostituzionale, per violazione dell'art. 70 Cost. Il dibattito fu molto acceso e diverse furono le posizioni di chi si divideva tra la destinazione dei seggi ai candidati comunque riconducibili *ex post* a Forza Italia, l'applicazione dell'art. 11 del regolamento governativo o la vacanza di quei seggi. Alla fine, affermata la legittimità costituzionale della Camera in una composizione inferiore al *plenum* (seduta del 15 luglio 2002), si optò per la non assegnazione degli 11 seggi in questione. Si vedano: Michele Ainis, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rassegna parlamentare*, rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa, 2001, III, pp. 629-647; Alessandro Gigliotti, *Le elezioni politiche del 2001 e la questione dei seggi vacanti*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, Regione Toscana, in [www.regionetoscana.it](http://www.regionetoscana.it), dicembre 2005, n. 54, pp. 95-127; Luca Stroppiana, *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, Fascicolo I, pp. 162-164; Giulia Enea Vigevari, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003, Fascicolo III, pp. 622-624.

<sup>53</sup> Relatore on. Francesco Urraro, resoconto stenografico della 138<sup>o</sup> seduta pubblica; v. *supra* nota 44.

#### 4. La delega al Governo per il disegno dei collegi elettorali: una scelta confermata

Il punto forse più discutibile dell'intera disciplina è contenuto all'art. 3 della l. n. 51/2019: "Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali".

La norma prevede che, se entro 24 mesi dall'entrata in vigore della modifica alla legge elettorale verrà promulgata una legge costituzionale di revisione degli artt. 56 e 57 Cost., l'Esecutivo sarà autorizzato ad emanare, nel termine di 60 giorni, un decreto legislativo per il ridisegno dei collegi (art. 3, co. 1 e 2, l. n. 51/2019).

Al di là delle criticità che può suscitare l'affidamento di un compito così delicato e così naturalmente terzo e imparziale all'organo di Governo<sup>54</sup> (che pur s'avvale di una commissione di dieci esperti, presieduta dal presidente Istat, e pur si deve relazionare con le Commissioni parlamentari competenti per materia)<sup>55</sup>, a lasciare più perplessi è il rimando ai principi e ai criteri direttivi della precedente normativa, in particolare all'art. 3, co. 1 e 2, lett. c, l. n. 165/2017.

Recita, infatti, la lett. c: "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".

Tale scostamento dalla media della popolazione dei collegi, che già appariva eccessivo in relazione alla legge del 2017<sup>56</sup> - dove i collegi erano di più, ma di minore estensione - 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"<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Anche la precedente Legislatura aveva delegato il Governo a determinare i collegi elettorali (art. 3 l. n. 165/2017). Sull'assegnazione di un compito così delicato all'Esecutivo, assistito peraltro da una commissione da questo stesso nominata, si sono dichiarati critici Adriana Apostoli e Lorenzo Spadacini (*Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 3; *La proposta di riforma elettorale*, cit., p. 8).

<sup>55</sup> In virtù del rimando operato dall'art. 3, co. 3, l. n. 51/2019, sono resi applicabili i co. 3 e 4 dell'art. 3, l. n. 165/2017. Da notare come il parere dato dalle Commissioni parlamentari competenti possa essere facilmente superato dal Governo con la mera allegazione di una relazione motivata (co. 4).

<sup>56</sup> Giovanni Tarli Barbieri, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero speciale 1/2018, 23 febbraio 2018, p. 23.

<sup>57</sup> Per un approfondimento, si consulti Alberto Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto, Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, Giuffrè editore, 1998. Esplicativo è un passaggio in cui l'autore relaziona il c.d. "malapportionment", che non è altro che la cattiva suddivisione dei collegi, ai suoi possibili effetti, forieri di una "disuguaglianza nel «peso specifico» di ciascun suffragio che è tale *in partenza*, prima cioè che il relativo diritto venga esercitato, e che è altresì *inevitabile* e *generale*, vale a dire che la «differente efficienza» del voto riguarda tutti i voti

D'altra parte è la Costituzione stessa a richiedere che la ripartizione dei seggi tra le varie circoscrizioni avvenga in misura "proporzionale alla popolazione" (artt. 56, co. 4, e 57, co. 4, Cost.), di modo che in ognuna di esse possa concorrere un numero tendenzialmente pari di elettori<sup>58</sup>.

In aggiunta, vi è un parametro ulteriore con cui vale la pena confrontarsi: il "Codice di buona condotta in materia elettorale", secondo il quale lo scostamento limite accettabile è del 10% (15% per particolari esigenze di tutela)<sup>59</sup>. Ben lontano, dunque, dal dato del 20%, che vale per entrambe le arene elettorali e incide sensibilmente sulla competizione uninominale con cui rimarrà pur sempre eletto un terzo dei deputati e senatori e dove il sistema maggioritario si presta particolarmente a fenomeni di non equilibrato ritaglio, dal momento che i voti inutilizzati non vengono poi recuperati in alcun modo. A titolo d'esempio, si pensi che nel Regno Unito, vera "patria del collegio uninominale maggioritario"<sup>60</sup>, l'oscillazione della popolazione tra collegio e collegio non supera mai il 5% rispetto alla media<sup>61</sup>.

Per capire, allora, plasticamente qual è la portata della forbice del 20%, è sufficiente compiere un semplice calcolo: per il combinato disposto della revisione costituzionale e della legge elettorale, la popolazione media per collegio uninominale aumenterà da 256.179 a 404.311 alla Camera e da 512.359 a 803.158 al Senato, toccando l'apice in Abruzzo, dove l'unico collegio elettorale racchiuderà l'intero bacino di 1.307.309 abitanti<sup>62</sup>. Cifre già di per sé piuttosto elevate, sulle quali parametrare il 20% in difetto o in eccesso.

Inoltre, se verrà approvata la proposta di revisione costituzionale, con l'assegnazione di un solo seggio uninominale al Senato per la Regione Friuli-Venezia Giulia<sup>63</sup>, non si capisce come si potrà

---

espressi nella circoscrizione mal suddivisa, a prescindere dal modo in cui essi sono ripartiti fra i candidati o fra le liste." (p. 95).

<sup>58</sup> Matteo Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio Regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 51-52.

<sup>59</sup> "15. *The maximum admissible departure from the distribution criterion adopted depends on the individual situation, although it should seldom exceed 10% and never 15%, except in really exceptional circumstances (a demographically weak administrative unit of the same importance as others with at least one lower-chamber representative, or concentration of a specific national minority).*": *Code of Good Practice in Electoral Matters*, approvato dall'European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, nel 2002, disponibile al sito [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>60</sup> Adriana Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 4.

<sup>61</sup> Lorenzo Spadacini, *La proposta di riforma elettorale*, cit., p. 10; Giovanni Tarli Barbieri, *L'infinito riformismo elettorale*, cit., p. 23.

<sup>62</sup> Si consultino la *Tabella 1* e la *Tabella 2* nel dossier relativo all'A.C. 1616, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>63</sup> Si consulti la *Tabella 2*, *ibidem*.



tener fede al criterio della lett. e)<sup>64</sup> dell'art. 3, co. 2, l. n. 165/2017 - espressamente richiamato dalla legge n. 51 del 2019, all'art. 3, co. 2, lett. b, n. 2 - che prevede che il disegno di uno dei collegi uninominali della Regione sia volto a tutelare la minoranza linguistica slovena<sup>65</sup>.

Si potrebbe infine discorrere sulla conformità ai dettami dell'art. 76 Cost. di una delega legislativa data in via "ipotetica"<sup>66</sup>, subordinata cioè a un evento incerto nell'*an*, come l'approvazione della riforma costituzionale in questione. Sul punto ha riferito il Comitato per la legislazione in seno alla Camera<sup>67</sup>, che richiamandosi alla pronuncia n. 408 del 1998 della Corte costituzionale ha ribadito la legittimità di detta pratica. Tuttavia in quell'occasione il Giudice delle leggi si era espresso su una delega "condizionata" al verificarsi di eventi estranei alla volontà sia del Parlamento delegante, sia del Governo delegato" (punto 6. in diritto). Nel caso attuale, invece, è proprio dal comportamento del Parlamento che dipenderà il verificarsi della condizione. Ma ad ogni modo l'obiezione è superabile, conferendo il presupposto (revisione degli articoli della Costituzione interessati) certezza, oggettività e definizione di contorni alla delega.

## **5. Conclusioni: la l. n. 51/2019: una normativa elettorale immediatamente applicabile? Problemi ancora aperti e profili non armonizzati.**

L'intento del Legislatore di accompagnare la possibile revisione costituzionale con l'adeguamento della normativa elettorale, al fine di restituire una legislazione in ogni caso applicabile e capace di scongiurare il rischio di paralisi dell'istituzione parlamentare qualora le Camere, rivisitate nella disciplina, venissero sciolte e si tornasse al voto, è senz'altro virtuoso.

---

<sup>64</sup> Art. 3, co. 2, lett. e): "nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38."

<sup>65</sup> Questo dubbio è stato sollevato dal Comitato per la Legislazione in seno alla Camera (Documentazione per l'attività consultiva, Dossier n° 27 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo, 18 aprile 2019, in relazione all'A.C. 1616, disponibile al sito [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>66</sup> Si veda Ginevra Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), OSSERVATORIO COSTITUZIONALE, Fasc. 3/2019, 7 maggio 2019, p. 6.

<sup>67</sup> Vedi *supra* nota 65.

Come da risalente e al contempo consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>68</sup>, le leggi elettorali compartecipano, infatti, di quella delicatissima categoria, ideata dalla Corte stessa<sup>69</sup>, delle c.d. “leggi costituzionalmente necessarie”<sup>70</sup>, la cui presenza non può venire meno nel nostro ordinamento nemmeno “temporaneamente”<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Corte cost., sentt. n. 29 del 1987, n. 47 del 1991, n. 32 del 1993, n. 5 del 1995, n. 26 del 1997, n. 13 del 1999, nn. 15 e 16 del 2008, n. 13 del 2012 e, da ultimo, n. 1 del 2014.

<sup>69</sup> La Corte costituzionale ricavò la categoria delle “leggi costituzionalmente necessarie” in occasione di alcune pronunce in materia referendaria (si vedano: Corte cost., sentt. n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987). Con la sentenza n. 29 del 1987, la Corte respinse la richiesta di referendum abrogativo degli artt. 25, 26, 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (“Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”) per due ordini di ragioni: l’assenza di una finalità intrinseca del quesito, tale da non rendere consapevole il voto dei cittadini elettori, e l’indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, la cui composizione elettiva fosse prevista direttamente dalla Carta costituzionale, come per il CSM. Per questa ragione, tali norme elettorali potevano essere abrogate solo per sostituzione con una nuova disciplina legislativa e, dunque, solamente dal Legislatore. La pronuncia n. 29 del 1987, tuttavia, non passò esente da critiche. Paolo Carnevale la ritenne “una decisione anomala”, mettendone in luce la divergenza rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale. La Consulta, infatti, pur rivendicando nel 1987 una certa linea di continuità, aveva in seguito contraddetto proprio la premessa teorica da cui era partita nel 1978, confondendo le due categorie *legis*, sul cui *distinguo* aveva fondato la propria decisione: le leggi ordinarie “a contenuto costituzionalmente vincolato” - quelle leggi, cioè, che, seppur ordinarie, rappresentavano l’unica realizzazione possibile delle norme costituzionali e che finivano per formare con queste un corpo unico, assumendone lo stesso rango e divenendo dunque inabrogabili per via referendaria *ex art. 75 Cost.* - e le c.d. “leggi costituzionalmente necessarie” od “obbligatorie” - ovvero quelle leggi attuative di istituti e principi costituzionali, senza rappresentarne tuttavia l’unica disciplina possibile. Nel 1987, la Corte parve “gettare alle ortiche tutta la precedente costruzione teorica (...) adducendo a motivo della inammissibilità (...) non già il vincolo derivante dalla norma della Costituzione” - art. 104 Cost. - “bensì «la suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività» di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale”. Dichiarando, infatti, l’“inabrogabilità *tout court* della disciplina elettorale dettata dalla l. n. 195”, abbandonò il presupposto fondante della sent. n. 16 del 1978, basato su una sorta di “parallelismo tra capacità normativa del popolo ed analoga capacità del legislatore ordinario”. Ammettendo, difatti, solo l’intervento sostitutivo del Legislatore, dal momento che l’importante era che vi fosse sempre una disciplina, la Corte aveva finito per estendere “lo spettro delle disposizioni costituzionali parametro del giudizio di ammissibilità (...) ben oltre l’art. 75 Cost., fino ad includervi, in buona sostanza, l’intero ordinamento costituzionale”; (Paolo Carnevale, “*Inabrogabilità di leggi «costituzionalmente obbligatorie» ed inammissibilità di referendum «puramente» abrogativi: ancora una «svolta» nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, pp. 309-333). Massimo Luciani ha evidenziato il successivo *iter* percorso dalla Corte. Mentre nel 1987 la Consulta aveva escluso la possibilità di referendum abrogativo delle leggi elettorali, in quanto intervento meramente ablativo, nel 1991 aveva “totalmente «dimenticato»” il riferimento alla riserva di intervento in capo al “legislatore rappresentativo”, lasciando in piedi esclusivamente “il principio della necessaria, «costante operatività» dell’organo costituzionale”. E ancora, nel 1993 (sent. n. 32 del 1993), ammettendo le richieste parzialmente abrogative della disciplina elettorale per il Senato, foriere peraltro di un necessario intervento legislativo di correzione formale, il Giudice delle Leggi era sembrato avere a cuore, in definitiva, unicamente che la normativa elettorale di risulta potesse essere autoapplicativa. (Massimo Luciani, *La Formazione delle Leggi*, Commentario alla Costituzione, Art. 75, I, II, Giuseppe Branca, Zanichelli, 2005, pp. 462-488). Si vedano inoltre: Elena Ferioli, *Il giudizio sull’ammissibilità del referendum*, in L. Mezzetti, M. Belletti M., E. D’Orlando, E. Ferioli, *La Giustizia Costituzionale*, CEDAM, 2007, pp. 573-592; Massimo Luciani, *Giuristi e referendum*, Diritto e società, 1978, pp.113-134; Vincenzo Satta, *Commentario alla Costituzione, Art. 75*, Utet, 2006, pp.1476-1480).

<sup>70</sup> Tali perché “indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali” (Corte cost., n. 1 del 2014, punto 6. in diritto).

<sup>71</sup> “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

Tuttavia, se è pur vero che le “eventuali modifiche del numero dei deputati e dei senatori (...) non richiederanno specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale”<sup>72</sup>, è altrettanto vero che la legge elettorale, da sola, non sarà in grado di adattarsi a un rinnovato Parlamento.

Difatti il ritaglio dei collegi, che è presupposto indefettibile per la concreta applicazione della legge, non è stato ancora realizzato dal Governo, dal momento che la delega dell’art. 3 risulterà operativa solo dopo la promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei componenti delle Camere.

*Rebus sic stantibus*, dunque, la legge è applicabile, ma solo in relazione al d.lgs. n. 189/2017<sup>73</sup>. Opera cioè allo stesso modo della l. n. 165/2017 e solo in funzione di un Parlamento a 630 deputati e a 315 senatori.

Volendo ampliare al massimo il raggio di veduta, ipotizzando un taglio dei parlamentari diverso da quello in atto, la riforma della legge elettorale risulterà sempre e comunque in stretta dipendenza e congiunzione alla revisione dei collegi elettorali, senza la quale non potrà funzionare.

Dunque obiettivo raggiunto incolpevolmente a metà; la soluzione adottata non è definitivamente risolutiva, ma necessita sempre di un qualche adattamento.

D’altra parte si potrebbe svolgere una riflessione ancor più sottile, prendendo le mosse proprio dalle parole del relatore on. Garruti: “L’obiettivo del disegno di legge in esame è quello di rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere. Si tratta cioè di ritornare alla tradizionale impostazione in base alla quale tale disciplina è sempre applicabile a prescindere dal numero dei membri che compongono il Parlamento.”<sup>74</sup>

---

temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione.”; (Corte cost., sent. n. 29 del 1987, punto 2. in diritto). Vedi *supra* nota 69.

<sup>72</sup> Relazione on. Garruti, si veda *supra* nota 4.

<sup>73</sup> Si tratta del decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189, “Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell’articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali”, in GU Serie Generale n.295 del 19-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 58. In attesa che venga promulgata una legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari entro 24 mesi dall’entrata in vigore della l. n. 51/2019 e che il Governo dia séguito alla delega dell’art. 3 della stessa legge, adottando un decreto legislativo di ritaglio dei collegi elettorali nei sessanta giorni successivi all’entrata in vigore della riforma costituzionale, la nuova legge elettorale non potrà che operare in relazione a un’Assemblea di 630 deputati e 315 senatori. E dunque sulla base del ritaglio operato dal d.lgs. n. 189/2017. D’altra parte l’art. 4 della proposta di legge costituzionale prevede che le nuove disposizioni “si applic[chino] a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore.” Quindi solo sessanta giorni dopo l’entrata in vigore della revisione costituzionale la nuova legge elettorale si presenterà autenticamente come una novità.

<sup>74</sup> Relazione on. Garruti, vedi *supra* nota 4.

Di neutralità si può certamente parlare nel senso di astratta adattabilità della legge elettorale a una composizione variabile dell'Assemblea, in virtù del ricorso alla tecnica del rapporto frazionario per la determinazione dei collegi in luogo del più vincolante riferimento numerico.

Tuttavia la normativa elettorale non si presenterà mai realmente “neutra”, dal momento che molto diverse saranno le sue implicazioni davanti a un Parlamento ridotto di 345 seggi.

Da ultimo, vi è un ulteriore aspetto che va tenuto a mente, anche se correlato più alla riduzione del numero dei parlamentari che alla legge elettorale stessa, ma che nell'economia del tutto dispiega i suoi effetti entrando nel vivo dell'attività del Parlamento. Ad una visione unitaria non sfugge, infatti, come anche i regolamenti parlamentari dovranno assecondare l'ondata di riforma e rivisitare le soglie previste per la composizione dei Gruppi<sup>75</sup> e indicate come presupposto per le altre iniziative parlamentari, al fine di non alterare l'equilibrio attualmente architettato tra composizione, formazione e attività dell'Aula. Senza quest'opera di raccordo finale, l'esercizio delle prerogative parlamentari e l'attivazione dei più basilari istituti potrebbero uscirne fortemente segnati e penalizzati dal conseguente innalzamento dei numeri richiesti.

A titolo di esempio, si pensi che ad oggi alla Camera il potere di chiedere la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge spetta, *ex art. 69 reg. Cam.*, al Governo, al Presidente di un Gruppo o a dieci deputati. Se attualmente dieci membri corrispondono all'1,7% del *Plenum*, un domani saranno il 2,5% dell'Aula. Ma, ancor prima, si pensi all'effetto che la riforma costituzionale, non accompagnata da una revisione dei regolamenti, potrebbe avere sulla

---

<sup>75</sup>I Gruppi, secondo la definizione data dall'art. 14, co. 01, reg. Cam., sono “associazioni di deputati” e “soggetti necessari al funzionamento della Camera”. Rappresentano la proiezione in Parlamento dei partiti e dei movimenti politici e costituiscono un'articolazione prevista come necessaria dai regolamenti, tanto che i parlamentari che non optano per un gruppo sono destinati d'ufficio al c.d. “gruppo misto”. Rispondono ad esigenze organizzative dei lavori dell'Aula e rivestono un ruolo di primaria importanza per il funzionamento efficiente del Parlamento, la cui attività si basa proprio sulla dimensione parlamentare collettiva. La Costituzione ne fa espresso rimando, prendendo i Gruppi come metro per la composizione delle Commissioni permanenti e d'inchiesta (artt. 72 e 82 Cost.). La disciplina nello specifico è poi rimessa ai regolamenti camerale, i quali prevedono che le più significative prerogative ed iniziative passino proprio per il tramite dei Gruppi. Ad esempio, spetta a questi designare i membri delle Commissioni parlamentari (artt. 19 reg. Cam. e 21 reg. Sen.), il potere di chiedere la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge (art. 69 reg. Cam.) e ai Capi Gruppo il potere di presentare mozioni o emendamenti (art. 86, co. 5, reg. Cam.) - poteri per i quali è altrimenti richiesto un determinato numero di parlamentari. Al momento del voto, prende parola un oratore per Gruppo, di modo che il tempo dedicato al dibattito possa essere più efficientemente spartito tra i Gruppi e non tra i singoli parlamentari. Infine, il vero organo di direzione politica di ciascuna Camera è la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, che approva il programma dei lavori dell'Aula e il calendario, incidendo in maniera determinante sull'attività dell'Assemblea e divenendone l'autentico “baricentro” (Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 105-114; Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 226-227).

costituzione dei Gruppi, perno ed elemento centrale della vita parlamentare. L'art. 14, co. 1, reg. Cam. richiede il numero minimo di venti deputati. La proporzione di crescita è la stessa di prima: si passerebbe dal 3,3% al 5% dei componenti della Camera. Un significativo innalzamento.

Rimarrebbe pur sempre percorribile la via del co. 2, per cui "l'Ufficio di Presidenza [potrebbe] autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi". Ma ad ogni modo le regole del gioco verrebbero fortemente alterate dalla riduzione dei parlamentari congiunta al mantenimento delle medesime soglie.

Lo stesso può dirsi in relazione al Senato<sup>76</sup>, dove occorrono dieci senatori per comporre un Gruppo (art. 14, co. 4, reg. Sen.; cinque, per i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute, *ex* art. 14, co. 5, reg. Sen.). E non è possibile che, in corso di Legislatura, un Gruppo parlamentare, regolarmente costituito, scenda al di sotto di questa soglia (art. 14, co. 6, reg. Sen.); nel qual caso la formazione viene dichiarata sciolta.

L'incidenza, dunque, della proposta di legge costituzionale sembra molto forte.

L'adattamento è rimesso all'autonomia delle Camere, padrone di modificare o meno la propria disciplina interna, con il risultato però che per un'armonizzazione davvero compiuta e proporzionata nel suo quadro d'insieme si dovrà ancora attendere (e forse sperare)<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Se per la formazione di un Gruppo parlamentare è ora sufficiente una percentuale del 3,17% dell'Aula, in futuro potrebbe essere richiesto il 5% (nei casi dell'art. 14, co. 5, reg. Sen., si passerebbe dall'1,59% al 2,5%).

<sup>77</sup> Ginevra Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 7-9.