



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2018
"UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA"

La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito

di DANIELE CASANOVA

LA DELEGA LEGISLATIVA PER LA
DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI:
PROFILI CRITICI DI METODO E DI MERITO

di *Daniele Casanova*
Dottorando di ricerca in diritto costituzionale
«Sapienza» – Università di Roma

ABSTRACT

ITA

L'articolo si pone lo scopo di indagare il contenuto della legge n. 165 del 2017 nella quale è prevista tra l'altro la delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali. In primo luogo, si analizza la legittimità costituzionale della delega legislativa in una materia per la quale l'art. 72, quarto comma, della Costituzione richiede un specifico procedimento legislativo. Successivamente si mettono in evidenza le problematiche attinenti al contenuto della delega legislativa. Ricorrendo all'analisi dell'attività delle *Boundary Commissions* previste nel Regno Unito e all'esperienza italiana del 1993, si evidenzia che i tempi per l'attuazione della delega e il ruolo della Commissione tecnica producono una complessiva procedura che non garantisce l'imparzialità nella determinazione dei collegi elettorali. Infine, si valutano i principi e i criteri direttivi contenuti nella delega per mettere in evidenza che essi non sono tali da garantire l'eguaglianza tra gli elettori.

EN

The paper analyses Law no. 165/2017, which contains a delegation to the Government for the determination of constituencies. It first examines the possibility for Parliament to delegate the Government to regulate the electoral matter, considering that article 72, paragraph 4, of

the Constitution requires a specific legislative procedure. Subsequently, the issues related to the content of the legislative delegation are highlighted. The comparative analysis of the UK Boundary Commissions and of the 1993 Italian experience shows that the timing for the approval of the legislative decree and the role of the Technical Commission produce a procedure that does not guarantee impartiality in the determination of constituencies. Finally, the paper highlights that the principles and criteria of the delegating law do not guarantee equality between voters.

**LA DELEGA LEGISLATIVA PER LA
DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI:
PROFILI CRITICI DI METODO E DI MERITO**

di *Daniele Casanova*

SOMMARIO: *1. La delega legislativa in materia elettorale per la determinazione dei collegi elettorali e la sua difficile compatibilità con l'art. 72, quarto comma, della Costituzione; 2. La determinazione dei collegi elettorali secondo la legge n. 165 del 2017 a fronte delle esperienze precedenti (Mattarellum) e straniere (Regno Unito); 2.1. L'insufficiente imparzialità della procedura di nomina della Commissione tecnica; 2.2. Lo squilibrato rapporto tra la Commissione tecnica e il Governo; 2.3. L'eccessiva velocità richiesta per l'esercizio della delega; 2.4. Le scarse garanzie di imparzialità nella procedura prevista per i futuri aggiornamenti dei collegi; 3. Il merito delle delega; 3.1. L'insufficiente peso assegnato alle ripartizioni amministrative; 3.2. L'eccessiva disomogeneità demografica dei collegi; 3.3. L'irragionevolezza del regime derogatorio previsto per le circoscrizioni Trentino Alto-Adige/Südtirol e Molise.*

1. La delega legislativa in materia elettorale per la determinazione dei collegi elettorali e la sua difficile compatibilità con l'art. 72, quarto comma, della Costituzione

La legge elettorale n. 165 del 2017 (il c.d. *Rosatellum-bis*), approvata dal Parlamento attraverso una celere procedura legislativa, introduce delle importanti novità per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Con l'innovazione legislativa, dopo poco più di dieci anni dalla sua introduzione, il legislatore ha abbandonato la via imboccata con la legge n. 270 del 2005 che prevedeva un sistema elettorale con premio di maggioranza, in favore di un sistema elettorale misto, prevalentemente proporzionale, strutturato in collegi elettorali uninominali maggioritari e collegi elettorali plurinominali proporzionali¹.

¹ Per una più completa descrizione del funzionamento della legge, si vedano, tra i primi commenti: A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio*

Al fine di determinare materialmente la conformazione dei collegi elettorali, l'art. 3 del testo di legge prevede una delega al Governo che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge (avvenuta con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'11 novembre 2017), è stato chiamato a emanare un decreto contenente la determinazione dei collegi elettorali uninominali e il loro accorpamento in collegi plurinominali². La legge dispone che i collegi siano compresi all'interno di 28 circoscrizioni alla Camera³ e di 20 circoscrizioni, coincidenti con le Regioni, al Senato. Il numero dei collegi uninominali, determinato direttamente dalla legge, è di 232 alla Camera e di 116 al Senato, da distribuirsi, fatte salve talune eccezioni (*infra* § 3.3), tra le circoscrizioni

AIC, n. 3/2017; B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; S. CECCANTI, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in *forumcostituzionale.it*, 26 ottobre 2017; ID, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017; C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di legittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017.

² L'esercizio della delega da parte del Governo è avvenuto con il decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189, intitolato "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", entrato in vigore a seguito della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 19 dicembre 2017.

³ Le circoscrizioni della Camera dei deputati coincidono con i territori regionali, tranne per le Regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia, che sono suddivise in due circoscrizioni, e per la Regione Lombardia che è suddivisa in quattro distinte circoscrizioni. La delimitazione territoriale delle circoscrizioni non coincidenti con il territorio regionale è già determinata dalla legge, che le individua attraverso il riferimento ai collegi uninominali per l'elezione del Senato previsti nel decreto legislativo n. 535 del 1993. La modalità adottata per determinare le circoscrizioni non è però priva di criticità. In particolare, ricorrere all'accorpamento di collegi elettorali che erano stati determinati nel 1993 in base a specifiche regole demografiche che avevano impedito di rispettare – almeno in alcuni casi – i confini provinciali, ha prodotto alcune illogicità nella delimitazione delle circoscrizioni. Per esempio, si può sottolineare che taluni comuni compresi nella provincia di Brescia sono contenuti nella circoscrizione Lombardia 4, mentre la quasi totalità della provincia è ricompresa nella circoscrizione Lombardia 3 senza che ciò sia – oggi – giustificato da una qualsiasi apprezzabile ragione. Per garantire una maggior coerenza del bacino territoriale sarebbe stato più opportuno che il legislatore avesse delimitato *ex-novo* le circoscrizioni senza "recuperare" il precedente riparto territoriale.

sulla base della popolazione residente. Per quel che attiene ai collegi plurinominali, nei quali si eleggeranno proporzionalmente i restanti componenti delle due Camere, invece, la legge non ne prevede un numero fisso ma si limita a disporre che debbano essere costituiti dall'aggregazione di collegi uninominali contigui in modo tale che, alla Camera dei deputati, a ciascuno collegio plurinomiale «sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto»⁴ e, al Senato, un numero variabile da due a otto seggi⁵. Sulla base di quest'ultima regola, il Governo nel decreto legislativo ha statuito una suddivisione del territorio in 63 collegi elettorali plurinominali alla Camera e 33 al Senato.

In primo luogo, ci si deve interrogare circa la possibilità di provvedere con un atto, il decreto legislativo del Governo, alla regolamentazione anche di un solo aspetto, invero non marginale, della legislazione elettorale. Tra le materie per cui l'art. 72 Cost. prevede il procedimento legislativo "normale" rientra, infatti, la "materia elettorale".

In generale, il significato attribuito dalla dottrina all'art. 72, quarto comma, della Costituzione e la riserva d'Assemblea in esso prevista non sono stati però ritenuti idonei a limitare il ricorso alla decretazione delegata⁶ e alla decretazione d'urgenza⁷ in tutte le materie ivi indicate (tra le quali rientra appunto la materia elettorale).

⁴ Art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge n. 165 del 2017.

⁵ Art. 1, comma 2-bis, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2017.

⁶ Sul punto si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 208. In senso analogo A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 702 s.

⁷ Con particolare riferimento alla materia elettorale si veda N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in *forumcostituzionale.it*, 28 novembre 2012, pp. 1 s., secondo cui «se si ritiene che vi sia fungibilità piena tra legge parlamentare e decreto-legge [...] non c'è allora ragione plausibile che sostenga il divieto. La materia elettorale rientra pacificamente nella competenza della legge ordinaria e perciò non si comprenderebbe su quali basi si dovrebbe escludere che la competenza appartenga anche al decreto legge». Sul punto si vedano anche A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, v. II, Utet, Milano, 2006, p. 1515. A tal proposito, secondo M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 112, vi sono dubbi sulla legittimità costituzionale della legge n. 400 del 1988 nella parte in cui esclude l'utilizzo della decretazione d'urgenza in materia elettorale, poiché «non sembra sussistere né coincidenza né un collegamento significativo fra la riserva di Parlamento, che preclude il ricorso al decreto-legge, e la riserva di Assemblea». Sulla dubbia legittimità del divieto posto dalla legge n.

Si è infatti sostenuto che la riserva d'Assemblea non implichi un limite all'utilizzo di una delle fonti normative primarie in capo al Governo, ma solamente l'esclusione dei procedimenti legislativi abbreviati (quello deliberante e quello redigente). In quest'ottica, la riserva d'Assemblea non sarebbe assimilabile alla riserva di legge formale, in quanto essa «non tocca in alcun modo la distribuzione delle competenze normative tra le diverse fonti»⁸ e pertanto si incorrerebbe nell'obbligo di adottare il procedimento normale di approvazione della legge solo laddove ci si trovasse di fronte ad un procedimento legislativo parlamentare⁹.

Per quanto riguarda il decreto legge, questa posizione dottrinale si fonda, in sostanza, sulla fungibilità tra legge e decreto legge: con quest'ultimo si potrebbe «innovare qualsiasi disposizione affidata alla legge ordinaria sempreché sussistano i requisiti dell'urgente necessi-

400 del 1988 si veda anche F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Wolters Kluwer, 2015, p. 164. Sono poche le voci che tendono a escludere l'utilizzo del decreto legge in ambito elettorale. Tra queste si può richiamare G. GROTANELLI DE' SANTI, *Usa ed abuso del decreto-legge*, in *Diritto e società*, 1978, pp. 254 ss. Più isolata la posizione, comunque non priva di un certo fascino, di chi tende a escludere la possibilità dell'intervento della decretazione d'urgenza in qualsiasi materia coperta da riserva di legge. In particolare, si veda L. CARLASSARE, voce *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto, annali, tomo II*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 553 s., spec. pp. 561 s., e ID, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 9*, Torino, 2000, pp. 90 s., dove si sostiene che «l'equiparazione degli atti con forza di legge alla 'legge' parlamentare ai fini della riserva di legge» sarebbe impropria poiché «la *ratio* garantista della riserva è legata al carattere rappresentativo dell'organo da cui la legge promana, e non certo alla 'forza' formale dell'atto, ed esprime quindi l'esigenza che la disciplina di alcune materie [...] sia sempre data dal Parlamento dove sono presenti ed hanno voce anche le minoranze e non dal Governo, espressione della sola maggioranza [...]. Se si aggiunge la fondamentale considerazione che oltre alla natura democratica dell'organo, la riserva di legge va considerata una garanzia anche per il procedimento legislativo – la sua struttura e la pubblicità che lo caratterizza – ben si comprende come ogni atto normativo del Governo, che abbia o non abbia forza di legge, debba rimanerne escluso».

⁸ R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 141.

⁹ In tal senso si veda A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 12 marzo 2010, pp. 5 s. Con riferimento alla delega legislativa si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 208, per il quale la sottrazione della legislazione elettorale alla possibilità di essere adottata con un procedimento legislativo con la Commissione in sede deliberante risponde a una *ratio* diversa rispetto alla «logica dei rapporti di delegazione intercorrenti tra le Camere e il Governo».

tà»¹⁰, tranne nei casi in cui la Costituzione preveda espressamente ed esclusivamente l'intervento della norma parlamentare¹¹.

Il disconoscimento da parte della dottrina della possibilità di far derivare dalla riserva d'Assemblea l'illegittimità di un atto governativo in materia elettorale non è comunque stato assunto come motivo sufficiente per sostenere che il Governo possa intervenire sempre e in ogni caso nella materia elettorale attraverso la decretazione d'urgenza. È infatti attraverso il ricorso ad altri parametri che la dottrina ha cercato di escludere la possibilità di utilizzare il decreto legge, in particolare quando esso è finalizzato a riformare complessivamente la legislazione elettorale. Tra questi parametri vi è, ad esempio, la difficoltà di poter configurare in questi casi la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza¹². Allo stesso modo, l'utilizzo della decretazione d'urgenza per introdurre riforme elettorali organiche è stato escluso in quanto «aprirebbe alla possibilità [...] di modifiche approvate a tutto vantaggio delle sole forze di maggioranza», specialmente se l'emanazione del decreto avviene in prossimità della tornata elettorale¹³. I requisiti richiesti dalla Costituzione al fine dell'emanazione di un decreto legge, secondo alcuni studiosi, potrebbero emergere solamente nei casi di marginali modifiche alla legislazione elettorale effettuate all'approssimarsi delle elezioni al fine di far «funzionare a dovere» la legge elettorale¹⁴. Tale posizione dottrinale, d'altro canto, si conforma a una costante prassi nella quale il Governo ha provveduto a legiferare attraverso la decretazione d'urgenza soprattutto in merito ad aspetti secondari della legislazione elettorale¹⁵.

¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, pp. 707 s.

¹¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, Cedam, Padova, 1993, p. 101.

¹² Cfr. A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato*, cit., p. 6, e N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, cit., pp. 2 s.

¹³ N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, cit., p. 3.

¹⁴ R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in *forumcostituzionale.it*, 18 novembre 2012, p. 2.

¹⁵ A tal proposito, tra gli interventi normativi più recenti, si possono richiamare: il d.l. 1° aprile 2008, n. 49 (Misure urgenti volte ad assicurare la segretezza della espressione del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie); il d.l. 27 gennaio 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie); il d.l. 11 aprile 2011, n. 37 (Disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011); il d.l. 18 dicembre 2012, n. 223 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013).

Per quel che riguarda invece la decretazione delegata la dottrina – oltre ad includere la materia elettorale tra quelle delegabili sul presupposto dell’interpretazione riduttiva della riserva d’Assemblea ex art. 72, quarto comma – ha escluso che essa possa rientrare in quel gruppo di materie il cui oggetto richiede una necessaria alterità tra il Parlamento e il Governo, e quindi in quelle materie per le quali la delegazione legislativa sarebbe di per sé preclusa dal dettato costituzionale¹⁶.

Sebbene l’interpretazione riduttiva dei limiti discendenti dal quarto comma dell’articolo 72 sia sostenuta dalla dottrina maggioritaria, esistono nondimeno autorevoli posizioni dottrinali che tendono ad escludere la possibilità di ricorrere al decreto legislativo nella materia elettorale.

Alcuni studiosi, ad esempio, hanno ritenuto che la *ratio* del quarto comma dell’art. 72 della Costituzione risieda nella necessità di sottrarre alla procedura con la Commissione in sede deliberante o redigente una serie di materie di rilevanza «istituzionale», che dovrebbero essere decise con la maggior garanzia di pubblicità e con la partecipazione di tutte le forze politiche¹⁷, affinché la materia si legiferi «in una sede che assicuri, per sua natura, una adeguata ponderazione»¹⁸ e con la «massima trasparenza» nel procedimento di approvazione¹⁹. Se il significato introdotto dalla riserva costituzionale di Assemblea è quello di richiedere in determinate materie una procedura di approvazione mediante un procedimento trasparente e con la presenza di tutte le for-

¹⁶ Cfr. M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, v. II, Utet, Milano, 2006, p. 1488, e A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., pp. 702 s. In senso analogo si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 95, il quale ritiene che la delega legislativa sia «inammissibile nelle ipotesi in cui attraverso la forma della legge il Parlamento esplica poteri di controllo politico sul Governo».

¹⁷ Cfr. A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Tomo I, art. 70-74*, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 161.

¹⁸ G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 80. In senso analogo si veda F. CERRONE, *Art. 72*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 442.

¹⁹ M. VILLONE, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali (Forum di Astrid)*, in *Astrid online*, p. 3, il quale, proprio con riferimento alla materia elettorale, ritiene che per l’approvazione deve essere seguito il procedimento ordinario «perché si richiede per essa il massimo di [...] visibilità, partecipazione democratica, assunzione di responsabilità politica, controllo della pubblica opinione».

ze politiche, la *ratio* della norma escluderebbe l'utilizzo di uno strumento legislativo – il decreto delegato – che, nel nostro ordinamento, viene approvato con un procedimento che non consente un'adeguata pubblicità, da parte di un organo – il Governo – che per sua stessa natura non può rappresentare l'intera pluralità delle forze politiche parlamentari²⁰. È proprio per queste ragioni che una parte minoritaria della dottrina ha sostenuto che «il contenuto dei disegni di legge riservati all'assemblea non potrebbe essere, almeno per la parte in cui esso vale a caratterizzare tipicamente il disegno di legge corrispondente, oggetto di una delega al governo»²¹.

La necessità di impedire lo svolgimento del procedimento legislativo in sede di Commissione deliberante o redigente discende, oltre che da quanto evidenziato in precedenza, anche dalla necessità di consentire la partecipazione alla decisione politica di tutti i singoli componenti delle due Camere (non solo delle forze politiche). Questa esigenza è enfatizzata quando il procedimento legislativo ha ad oggetto la materia elettorale, poiché sono proprio i singoli parlamentari (oltre agli elettori) i soggetti principali sui quali ricade la modifica della legislazione elettorale, ivi comprese le innovazioni legislative che riguardano i confini territoriali dei collegi elettorali.

L'obiezione potrebbe tuttavia non valere nel caso del decreto legge, poiché sulla base di una lettura formalistica della locuzione “procedura normale”, la prescrizione di cui al quarto comma dell'art. 72 Cost. potrebbe considerarsi soddisfatta una volta approvata la legge di conversione attraverso una procedura ordinaria con il passaggio in Commissione e in Aula. Ancorché si tratti, più propriamente, di un procedimento che per certi versi può essere qualificato “speciale”²², in considerazione delle notevoli deroghe previste dai Regolamenti parlamen-

²⁰ Per queste ragioni S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in ID, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi. (Studi)*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 44, si domanda, retoricamente «quale significato verrebbe, infatti, ad assumere l'esclusione del procedimento decentrato [...] quando poi si consentisse al Governo di regolare mediante decreti delegati e, quindi, con atti soltanto equiparati alla legge ordinaria, quelle materie». Secondo l'Autore, infatti, i procedimenti normativi affidati al Governo non offrono maggiori garanzie di quelle che può garantire il procedimento legislativo in sede decentrata e, pertanto, la delega legislativa va esclusa per quelle materie che rientrano nella previsione costituzionale della riserva d'Assemblea.

²¹ A. A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 161, e ID, *La delega legislativa*, Milano, 1968, p. 82.

²² In questo senso si esprime N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 37, nota 75.

tari per l'approvazione della legge di conversione del decreto legge rispetto a quanto previsto per il normale *iter* di approvazione della legge²³, la legge di conversione giungerebbe ad approvazione sostanzialmente attraverso una "procedura normale"²⁴.

Resta il fatto che, però, nel caso del decreto delegato una lettura in questo senso appare ulteriormente problematica. Attraverso l'emanazione della legge di delega, infatti, il Parlamento non introduce nell'ordinamento nuove disposizioni direttamente applicabili ma detta solamente prescrizioni all'Esecutivo, che produrranno effetti nell'ordinamento solo nelle forme decise dal Governo, e solo qualora il Governo decida di dar corso alla delega. In questo modo, la disciplina viene emanata senza che il Parlamento abbia svolto un procedimento legislativo "normale". In definitiva, il passaggio parlamentare dalla Commissione all'Aula, comunque necessario per l'approvazione della legge di delega, è effettuato solo in una fase preliminare del processo di produzione normativa che caratterizza il complesso legge di delega-decreto legislativo, mancando quelle garanzie tutelate dalla riserva d'Assemblea proprio nella fase finale che viene gestita in autonomia dal Governo.

Se la riserva d'Assemblea esclude la decretazione delegata in "materia elettorale", è allora necessario individuare il significato da attribuire a tale locuzione. Al riguardo, in dottrina si è ritenuto che «non dovrebbero ritenersi riservate all'assemblea solo le scelte di fondo relative al sistema elettorale, ma tutte le determinazioni che abbiano un

²³ È infatti dubbia la circostanza di qualificare il procedimento parlamentare di conversione del decreto legge come una procedura normale di approvazione della legge. A tal proposito, i regolamenti parlamentari, al fine di permettere che il Parlamento possa convertire in legge il decreto nei sessanta giorni successivi all'entrata in vigore, prevedono delle deroghe rispetto al normale *iter* legislativo stabilito dai Regolamenti stessi, attraverso una procedura privilegiata che ricomprende, tra le altre specificità la diminuzione dei tempi di assegnazione alla Commissione competente per materia (art. 96-*bis*, comma 4, Reg. Cam.; art. 78, comma 4, Reg. Sen.) e dei tempi concessi alla discussione (art. 85, comma 6, Reg. Cam.).

²⁴ La procedura di conversione dei decreti legge è espressamente qualificata come procedimento "normale" da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 362, il quale richiama il contenuto dell'art. 96-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati, e degli articoli 35 e 36 del Regolamento del Senato, ove si prevede espressamente che la procedura di conversione dei decreti legge debba avvenire con l'approvazione dapprima in Commissione e poi in Aula.

rilievo nella disciplina della materia elettorale»²⁵. Una diversa interpretazione, forse più convincente, può essere modellata su quella adottata dalla Camera dei deputati in tema di ammissibilità della richiesta di scrutinio segreto, che può essere avanzata, ai sensi del suo Regolamento, quando l'oggetto della votazione riguardi le “leggi elettorali”²⁶. In questo caso il lemma “legge elettorale” è stato interpretato restrittivamente, sino al punto di ammettere lo scrutinio segreto solo per quel che concerne la votazione di emendamenti o articoli che riguardano la trasformazione dei voti in seggi²⁷. Adottando questa interpretazione si escluderebbe l'utilizzabilità di una fonte primaria di origine governativa per le sole questioni che attengono strettamente alle regole che riguardano la trasformazione dei voti in seggi, in modo tale da escludere problemi di costituzionalità con riguardo a buona parte dei decreti legge con cui il Governo è finora intervenuto in materia elettorale.

Sebbene la modifica dei confini territoriali dei collegi elettorali sia stata oggetto in passato non solo di delega legislativa²⁸ ma anche di decretazione d'urgenza²⁹, essa sembra ricadere nella nozione di mate-

²⁵ A. A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 163. Sul punto si veda anche S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 202, per il quale il significato di “materia elettorale” ex art. 72 Cost., è capace di ricomprendere la materia elettorale tanto per l'Assemblea legislativa nazionale, quanto per le amministrazioni locali.

²⁶ Art. 49, primo comma, del Regolamento della Camera dei deputati: “Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni [...] sulle leggi elettorali”.

²⁷ Si vedano a tal proposito V. DI CIULO, D. NOCILLA, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano 2013, p. 582, nota 156, i quali richiamano a tal fine le sedute della Giunta per il regolamento della Camera del 4 giugno 1997 e del 7 marzo 2002, e la seduta plenaria della Camera del 7 aprile 2004.

²⁸ È il caso della delega per la determinazione dei collegi elettorali prevista nel c.d. *Mattarellum*, sulla quale si vedano i prossimi paragrafi.

²⁹ Il riferimento è al d.l. n. 64 del 2005, convertito in legge con la legge di conversione n. 110 del 2005. In quel caso, la necessità paventata dal Governo di dover urgentemente introdurre modifiche ai collegi elettorali attraverso il ricorso al decreto legge era scaturita dalla riforma costituzionale del 2001 con la quale era stata istituita la circoscrizione estero. All'alba delle elezioni del 2005 non erano ancora stati aggiornati i collegi elettorali nazionali che, a seguito della riforma sul voto degli italiani all'estero, dovevano diminuire. In particolare, il decreto, modificando la sola quota di recupero proporzionale, faceva salvi i collegi uninominali esistenti e prevedeva lo spostamento di un seggio dal maggioritario al proporzionale nella circoscrizione Molise per evitare che nella circoscrizione non vi fosse nessun recupero proporzionale. Sul decreto, e in particolare sull'effettiva necessità di ricorrere nel caso di specie alla decretazione d'urgenza, si vedano S. CECCANTI, *Il decreto e gli altri problemi della legislazione elettorale vigente*, in *forumcostituzionale.it*, 26 aprile 2005, e L.

ria elettorale in senso stretto. Infatti, la delimitazione delle ripartizioni elettorali, specie quando il sistema elettorale è maggioritario, è una questione strutturale della legislazione elettorale che ha dei riflessi diretti anche sulla trasformazione dei voti in seggi.

La determinazione dei collegi elettorali, proprio perché incide notevolmente sul risultato delle elezioni, dovrebbe essere effettuata dal Parlamento, perché quella è la sede in cui la molteplicità delle forze politiche sono rappresentate.

La suddivisione del territorio in collegi elettorali, infatti, è un'operazione politicamente delicata sotto diversi punti di vista. In primo luogo, come noto, c'è la possibilità di costituire i collegi in modo tale da "diluire" i voti di una parte degli elettori del collegio elettorale per avvantaggiare una forza politica piuttosto che un'altra (il c.d. *gerrymandering*). Un altro aspetto, non meno rilevante, collegato alla possibilità di costituire faziosamente i collegi elettorali attiene alla consistenza demografica degli stessi che può variare in misura diversa aumentando o riducendo la rappresentanza di questa o quella comunità politica (*infra* § 3.2).

Per tutte queste ragioni l'operazione di ritaglio dei collegi elettorali dovrebbe essere effettuata imparzialmente e, pertanto, oltre che a dover essere affidata al Parlamento, occorre altresì che la relativa procedura sia strutturata in modo tale da impedire alle forze politiche di maggioranza di agire con eccessiva discrezionalità, avvantaggiandosi indebitamente.

2. La determinazione dei collegi elettorali secondo la legge n. 165 del 2017 a fronte delle esperienze precedenti (*Mattarellum*) e straniere (Regno Unito)

Così come nella legge elettorale prevalentemente maggioritaria del 1993, anche la delega del 2017 prevede che il Governo nell'operazione di individuazione dei collegi elettorali sia assistito da una Commissione di dieci esperti in materia, presieduta dal Presidente dell'Istat. La Commissione di esperti, introdotta per la prima volta

SPADACINI, *Elezioni e "disguidi" tecnici: veri e falsi problemi della legge elettorale della Camera dopo il censimento del 2001*, in *forumcostituzionale.it*, 17 maggio 2005.

proprio per la determinazione dei collegi elettorali previsti nel c.d. *Mattarellum*, era stata istituita al fine di garantire l'imparzialità nelle scelte relative ai confini dei collegi elettorali. Se la ragione dell'introduzione di una simile Commissione consiste nel cercare di assicurare un ritaglio neutrale dei collegi elettorali, le modalità di nomina della Commissione e la complessiva procedura adottata per giungere all'approvazione finale del decreto da parte del Governo dovrebbero essere organizzate in modo tale da garantire tale finalità. Rileva, quindi, non solo il procedimento di nomina dei componenti della Commissione, ma anche il modo in cui è organizzato il rapporto tra la Commissione tecnica e il Governo e, specialmente, se il Governo possa o meno modificare la proposta della Commissione tecnica. Rileva, infine, il rapporto tra il Governo e il Parlamento, organo, quest'ultimo, chiamato a esprimere pareri sullo schema di decreto legislativo proposto dal Governo tramite le commissioni parlamentari competenti³⁰.

2.1. L'insufficiente imparzialità della procedura di nomina della Commissione tecnica

A differenze di quello che accade in altre esperienze democratiche e di quanto previsto nel contesto italiano del 1993, la Commissione del 2017, pur nella non completa chiarezza del testo di legge³¹, è nominata dal Governo stesso. Nel paragrafo precedente sono state già segnalate le criticità rilevabili con riferimento alla scelta del legislatore di affidare al Governo un compito così sensibile per il funzionamento del sistema democratico. Queste criticità sono però aggravate dalle modalità di nomina della Commissione, che potrebbero accre-

³⁰ Le commissioni parlamentari competenti, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 165 del 2017, sono state chiamate ad esprimere pareri sulla proposta di decreto nei quindici giorni successivi dalla trasmissione del testo alle Camere da parte del Governo. Sui controlli parlamentari in relazione agli schemi di decreto legislativo si veda, per tutti, P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 160 ss.

³¹ Il testo di legge prevede solamente che il Governo si debba avvalere della suddetta Commissione tecnica senza specificarne espressamente la nomina. Il problema interpretativo, segnalato anche dal Comitato per la legislazione (*Camera dei deputati, XVII Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Comitato per la legislazione, martedì 3 ottobre 2017 – Comunicato, p. 4 s.*), è però facilmente superabile sia attraverso il ricorso a un'interpretazione sistematica della disposizione, sia perché per i futuri aggiornamenti dei collegi elettorali si prevede espressamente che il Governo debba aggiornare «con cadenza triennale la composizione della commissione nominata ai sensi del comma 3».

scere il *deficit* di imparzialità. Infatti, per poter garantire un operato quanto più imparziale, lontano dagli interessi politici contingenti, la Commissione dovrebbe essere nominata perlomeno da un organo diverso dal Governo. Il legislatore italiano, nella legge elettorale del 1993, ad esempio, aveva previsto che la Commissione fosse nominata congiuntamente dai due Presidenti delle Camere, in un contesto di prassi politica-parlamentare nel quale, peraltro, almeno uno dei Presidenti apparteneva a forze politiche di opposizione³². La nomina della Commissione da parte di due soggetti che, oltre a ricoprire un ruolo istituzionale che dovrebbe renderli imparziali, erano appartenenti a forze politiche diverse garantiva una composizione pluralista della Commissione e permetteva alla stessa di essere realmente indipendente dal Governo, delegato, anche in quel caso, alla determinazione dei collegi elettorali per l'elezione della Camera e del Senato³³.

Come ricordava il professor Agosta in un commento alle due deleghe legislative per la determinazione dei collegi elettorali previste nelle leggi nn. 276 e 277 del 1993, l'introduzione della Commissione indipendente era strutturata sulla falsariga delle *Boundary Commissions* presenti nel Regno Unito³⁴.

Le *Boundary Commissions*, introdotte per la prima volta con una legge del 1944 e parzialmente riformate con il *Parliamentary Constituencies Act* del 1986, sono organi a tutti gli effetti indipendenti, a partire proprio dalla loro composizione. Queste commissioni tecniche, una per ognuna delle *Home Nation* che compongono il Regno, sono presiedute dallo *Speaker* della Camera dei Comuni, che per prassi non partecipa però ai loro lavori, e sono composte, oltre che dal Presidente, da altri tre membri di estrazione non politica³⁵. Il ruolo del vicepre-

³² Cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 349, il quale ricorda che sino all'elezione del 1992 la presidenza della Camera era affidata ad un esponente delle opposizioni.

³³ Come sottolineato da L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di legittimità costituzionale*, cit., p. 8, in quel caso vi era inoltre un rischio minore di parzialità nella determinazione dei collegi poiché «allora, era in carica il Governo Ciampi, che si contraddistingueva per avere un profilo politico assai sfumato e per godere della stima della stessa opposizione».

³⁴ A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995, pp. 175 s.

³⁵ R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, Macmillan Press, London, 1995, pp. 120 s.

sidente è individuato dalla legge in un giudice nominato, in alcuni casi, dal *Lord Chancellor* e, in altri, dai Presidenti delle Alte Corti nazionali³⁶. I due commissari che completano l'organo sono nominati dal Governo, con atto del Segretario di Stato³⁷, solo dopo aver consultato i partiti politici e aver raccolto un consenso attorno ai nomi dei soggetti da incaricare³⁸. La neutralità politica dei componenti delle Commissioni è garantita, oltre che dal coinvolgimento di una pluralità di soggetti nella nomina dei componenti delle Commissioni, anche dalla necessaria convergenza delle forze politiche sui nomi dei commissari di nomina governativa.

In conclusione, al fine di favorire una certa imparzialità nella determinazione dei collegi elettorali, il legislatore avrebbe dovuto prevedere una Commissione realmente indipendente, magari nominata

³⁶ Ai sensi del *Parliamentary Constituencies Act 1986 (Schedule II)*, il Vicepresidente della Commissione, che a tutti gli effetti ne coordina l'attività, è: nella *Boundary Commission for England* un giudice dell'*High Court* nominato dal *Lord Chancellor*; nella *Boundary Commission for Scotland* un giudice della *Court of Session* nominato dal *Lord President of the Court of Session*; nella *Boundary Commission for Wales* un giudice dell'*High Court* nominato anch'esso dal *Lord Chancellor*; infine, nella *Boundary Commission for Northern Ireland* è un giudice dell'*High Court of Northern Ireland* nominato dal *Lord Chief Justice of Northern Ireland*.

³⁷ Con il *The Transfer of Functions (Elections, Referendums, Third Sector and Information) Order 2016*, il Parlamento di Westminster ha assegnato il potere di nomina anche ai «*Minister for the Cabinet Office*».

³⁸ R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, cit., p. 121, il quale aggiunge che «*The two other commissioner appointed will be people not involved in party politics*», e ricorda che per prassi questi altri due commissari, sebbene non sia richiesta dalla legge alcuna specifica competenza, sono stati scelti tra altri giudici, *barrister* e *solicitor*. Sulla composizione delle Commissioni si vedano anche C. RALLINGS, M. THRASHER, *Parliamentary Boundary Commissions: Rules, Interpretations and Politics*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3/1994, pp. 387 ss. A seguito di alcune modifiche apportate nel 2007 (*Statistics and Registration Service Act*) e nel 2011 (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act*) si prevedono altre figure, o uffici, che seguono *ex-officio* i lavori della Commissione indipendente. Questi sono: per la Commissione dell'Inghilterra lo *Statistics Board* e il *Director General of Ordnance Survey*; per la Commissione scozzese il *Registrar General of Births, Deaths and Marriages for Scotland* e il *Director General of Ordnance Survey*; per la Commissione del Galles lo *Statistics Board* e il *Director General of Ordnance Survey*. La Commissione dell'Irlanda del Nord è, invece, coadiuvata da altri quattro soggetti: il *Registrar General of Births and Deaths in Northern Ireland*, il *Commissioner of Valuation for Northern Ireland*, lo *Chief Electoral Officer for Northern Ireland*, e lo *Chief Survey Officer of Land and Property Services*. Va notato, infine, che le Commissioni possono, su richiesta dei commissari, essere integrate da altri soggetti che vengono nominati formalmente dall'*Home secretary* o dai Ministri del Gabinetto.

dal Parlamento stesso a maggioranza qualificata³⁹, oppure, come avviene per alcuni ruoli di garanzia nel nostro ordinamento, parzialmente nominata da organi diversi.

2.2. *Lo squilibrato rapporto tra la Commissione tecnica e il Governo*

Per garantire l'imparzialità della complessiva procedura del ritaglio dei collegi elettorali non è però sufficiente una composizione politicamente imparziale della Commissione. Anche in un contesto in cui le modalità di nomina della Commissione ne garantiscano un'effettiva imparzialità e la lontananza dal Governo, dalla maggioranza parlamentare o dai partiti, la neutralità politica del ritaglio dei collegi dipende anche da come è complessivamente strutturata la relativa procedura, e in particolare da quali sono le competenze riservate alla Commissione e da quale è il rapporto tra la Commissione e l'organo chiamato formalmente alla suddivisione del territorio in collegi, nel nostro caso il Governo e nel caso del Regno Unito il Parlamento di *Westminster*.

Nel Regno Unito le *Boundary Commissions* non sono infatti gli organi che formalmente approvano il piano di distribuzione dei collegi elettorali, poiché tale operazione resta un atto formalmente e sostanzialmente affidato al Parlamento, che può modificare le proposte avanzate dalle diverse Commissioni⁴⁰. Ognuna delle quattro *Boundary Commissions* alla conclusione dei propri lavori trasmette, infatti, al Parlamento una *recommendation* contenente le risultanze del proprio lavoro e su quel testo il Parlamento può apporre modifiche. Va comunque segnalato che il Parlamento si è preoccupato di modificare la raccomandazione delle Commissioni solo nei casi in cui vi fosse un giustificato motivo oggettivo, dovuto essenzialmente a «errori di calcolo o gravi incongruità» nel piano predisposto dalle *Boundary Com-*

³⁹ Come suggerito recentemente da L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di legittimità costituzionale*, cit., p. 8.

⁴⁰ Il potere di modifica da parte del Parlamento è stato confermato dalla *Court of Appeal* in una delle rare pronunce giudiziali che riguardano la materia elettorale (*R v. Boundary Commission for England, Ex parte Foot and others*), nella quale i giudici hanno sottolineato che «*The Commission's task is ancillary to something which is exclusively responsibility of Parliament itself, namely, the final decision on parliamentary representation and constituency boundaries*» ([1983] 1 QB 616). Sulla sentenza qui richiamata si veda D. PROCTER, *R. v. Boundary Commission for England, Ex parte Foot and others*, in *All England Law Report*, n. 1/1983, pp. 1099 ss.

missions e non come conseguenza di un utilizzo favorevole alla maggioranza parlamentare⁴¹.

Dal punto di vista del rapporto che intercorre tra la Commissione e il Governo, la disciplina introdotta dalla legge n. 165 del 2017 non sembra garantire sufficiente imparzialità, poiché la Commissione figura come un organo meramente consultivo del Governo.

A conferma del ruolo ancillare della Commissione, rileva la circostanza che il testo di legge non prevede alcuna tutela all'operato della stessa, al punto che essa non è nemmeno tenuta a predisporre uno schema formale della suddivisione territoriale proposta e a rendere pubbliche le proprie determinazioni. A tal proposito, il testo di legge si limita a prevedere che il Governo "si avvale" della suddetta Commissione.

Anche se è stato affidato al Governo il potere di stabilire i confini dei collegi elettorali, nondimeno, il Parlamento avrebbe comunque potuto adottare alcune minime precauzioni per tutelare il riparto territoriale da possibili atteggiamenti partigiani del Governo. Lo schema procedurale adottato nel Regno Unito poteva rappresentare un buon esempio, ma, anche restando sul terreno dell'esperienza domestica, sarebbe forse bastato recuperare la normativa prevista per il c.d. *Mattarellum*. In quel caso, infatti, il rapporto tra la Commissione e il Governo era diverso, meglio regolamentato, e più garantista per l'eguaglianza degli elettori e per l'eguaglianza delle forze politiche in campo⁴². La delega al Governo di allora prevedeva che la Commissione strutturasse materialmente i collegi elettorali previsti per la Camera e per il Senato per poi proporre uno schema di collegi elettorali al Governo. Anche in quel caso il Governo restava libero di modificare la proposta avanzata dalla Commissione, dandone però una adeguata motivazione. Nonostante la previsione di regole che non facevano venir meno il potere per il Governo di modificare la proposta della Commissione, esse ne limitavano, quantomeno implicitamente, la possibilità di esercitarlo. La necessità di una motivazione da parte del Governo, per adottare modifiche rispetto alla proposta effettuata dalla Commissione, permetteva un maggior controllo, almeno da parte della

⁴¹ A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 125.

⁴² Cfr. L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di legittimità costituzionale*, cit., pp. 8 s.

pubblica opinione, su ciò che il Governo aveva intenzione di modificare. Invero, anche la sola circostanza per la quale era richiesta una motivazione sulle modifiche proposte richiamava l'idea che un eventuale intervento del Governo doveva muovere da motivazioni oggettive e non "di parte". Nonostante il potere di determinare i collegi elettorali fosse assegnato al Governo, il complesso delle regole che allora governavano il rapporto tra la Commissione di esperti e il Governo faceva sì che quest'ultimo, come nel caso del Parlamento nell'esperienza inglese, non fosse altro che «il redattore finale, e prevalentemente formale, di un atto derivante da un complesso iter procedurale»⁴³.

L'assegnazione al Governo del potere di determinare i collegi nella legge elettorale maggioritaria del 1993 non è paragonabile alla situazione che risulta dalla normativa vigente. Nella legge in vigore, infatti, il lavoro di *découpage* del territorio sembra essere affidato sostanzialmente al Governo, lasciando solo sullo sfondo il ruolo della Commissione di esperti.

Indipendentemente dal soggetto chiamato ad approvare in via definitiva la suddivisione del territorio, ci sarebbero state maggiori garanzie per le forze politiche e per gli elettori se l'approvazione del piano di distribuzione dei collegi fosse stata strutturata in modo tale che il Governo venisse "indotto" a effettuare solo un'operazione di controllo su quanto determinato da una Commissione tecnica imparziale. Per favorire un ritaglio imparziale del territorio si sarebbe dovuto limitare al massimo la possibilità per la maggioranza politica del momento di modificare i collegi elettorali a proprio vantaggio. Questo obiettivo sarebbe stato raggiungibile attraverso l'introduzione di una procedura volta a dare risalto al ruolo della Commissione tecnica al fine di lasciare al Governo la sola approvazione formale dell'atto.

2.3. *L'eccessiva velocità richiesta per l'esercizio della delega*

Il fatto che il ruolo della Commissione delineato dalla legge non sia particolarmente incisivo si denota altresì dalla circostanza che i tempi complessivamente concessi per il disegno dei collegi sono molto ridotti. Il Governo è chiamato infatti a fissare i confini geografici di un numero complessivo di poco meno di un totale di 350 collegi unin-

⁴³ A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., p. 174.

minali (ai quali va aggiunta l'operazione di accorpamento degli stessi al fine di individuare i collegi plurinominali) nei trenta giorni successivi all'entrata in vigore della legge. L'art. 3, comma 4, del testo di legge prevede poi che il Governo debba trasmettere lo schema del decreto legislativo alle Commissioni parlamentari competenti, che devono pronunciarsi sullo stesso entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Se a questo si aggiunge che il decreto legislativo dovrebbe giungere al Presidente della Repubblica in un tempo congruo affinché questo possa valutarne la legittimità prima dell'emanazione⁴⁴, i trenta giorni cui la legge fa riferimento si riducono a meno di quindici giorni, che davvero appaiono troppo pochi per suddividere il territorio nazionale in collegi, specie se si considera che ciò avviene per la prima volta e in base a nuove regole⁴⁵.

Nelle altre leggi elettorali in cui si è fatto ricorso alla previsione di una delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali erano previsti tempi di attuazione maggiori. Ai sensi della legge elettorale n. 52 del 2015, ad esempio, i giorni a disposizione del Governo erano novanta⁴⁶. Con riguardo alle riforme elettorali del 1993 per la predisposizione dei collegi uninominali erano previsti quattro mesi dall'entrata in vigore della legge⁴⁷. Ancor più significativo è, anche questa volta, l'esempio del Regno Unito. Qui le operazioni di totale rinnovo dei collegi resesi necessarie a seguito del *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011, con cui il numero dei

⁴⁴ I tempi assegnati per la predisposizione del decreto legislativo non permettono, in alcun modo, di rispettare quanto previsto dall'art. 14, comma 2, della legge n. 400 del 1988, secondo cui «il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza», introdotto al fine di «consentire al Capo dello Stato di esercitare i poteri di controllo che gli spettano quale garante della Costituzione» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 15 dell'appendice).

⁴⁵ È infatti evidentemente meno complessa la procedura di aggiornamento dei collegi elettorali a seguito di un nuovo censimento decennale, piuttosto che la creazione *ex-novo* dei collegi elettorali in base a nuove regole.

⁴⁶ Art. 4, comma 1, legge 6 maggio 2015, n. 52. Va notato, peraltro, che nel caso del c.d. *Italicum* i collegi elettorali riguardavano la sola Camera dei deputati ed erano solamente 100, per un'operazione meno problematica dal punto di vista della "falsificazione" dei collegi. Quei collegi erano, infatti, tutti plurinominali e oltre a non essere maggioritari, non rappresentavano nemmeno il segmento di territorio in cui i voti venivano trasformati in seggi, poiché la determinazione dei seggi da assegnare alle liste avveniva esclusivamente a livello nazionale.

⁴⁷ Art. 7, comma 1, legge 4 agosto 1993, n. 276 per quel che riguarda il Senato, e art. 7, comma 1, legge 4 agosto 1993, n. 277 in relazione alla Camera dei deputati.

componenti della Camera dei Comuni è stato ridotto da 650 a 600, sta richiedendo alle Commissioni competenti un oneroso lavoro che dura da diversi anni. Dai documenti prodotti delle quattro Commissioni si può notare che la procedura per l'attuazione del *sixth periodical review* era già iniziata nel 2016⁴⁸. Nella metà del 2016 le Commissioni avevano infatti già predisposto un primo ritaglio dei collegi, per passare poi ad una fase di consultazione *online* dei residenti in ognuno dei collegi al fine di raccogliere il relativo parere sulla nuova delimitazione del proprio collegio. Al termine di questa consultazione popolare, le Commissioni hanno aggiornato i collegi e sono tornate a chiedere pareri ai cittadini residenti, in una continua fase interlocutoria di aggiornamento dei confini che perdurerà sino alla conclusione del lavoro delle *Boundary Commissions*, che per legge deve avvenire tra il primo settembre e il primo ottobre 2018⁴⁹ dopo un lungo procedimento che avrà richiesto complessivamente diversi anni per essere portato a compimento.

Un'ulteriore conferma che le tempistiche indicate nella delega sono eccessivamente ridotte è data dalla circostanza che il Governo ha nominato una “pre-commissione” ancor prima dell'entrata in vigore della legge, *rectius* prima dell'approvazione del testo da parte del Senato. Il 17 ottobre, infatti, con un decreto del Presidente del Consiglio il Governo aveva già istituito «un gruppo di lavoro per lo svolgimento dell'istruttoria propedeutica all'attività prevista dall'art. 3 del testo unificato delle proposte di legge» con il compito di intraprendere una preliminare operazione di suddivisione del territorio relativo al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica⁵⁰. Solo successivamente, il 15 novembre, il Governo ha nominato

⁴⁸ Tutta la documentazione della procedura di determinazione dei college elettorali è visionabile sui siti istituzionali delle quattro Commissioni: *boundarycommissionforengland.independent.gov.uk*; *bcomm-wales.gov.uk*; *bcomm-scotland.independent.gov.uk*; *www.boundarycommission.org.uk*.

⁴⁹ *The Electoral Registration and Administration Act 2013, Part I, Amendment of Parliamentary Constituencies Act 1986*.

⁵⁰ La “pre-commissione” è stata nominata sulla falsariga di quanto previsto nella delega legislativa con riguardo alla Commissione che coadiuva il Governo nella determinazione dei collegi: dieci esperti in materia e presieduta dal Presidente dell'Istat. A differenza di quanto stabilito però per la Commissione di esperti, la “pre-commissione” è stata integrata anche da cinque rappresentanti della Presidenza del Consiglio, del Ministero dell'Interno e dell'Istituto nazionale di Statistica. Ai sensi del decreto di istituzione, il gruppo di lavoro ha concluso i propri lavori il 10 novembre, ma, come indicato dal Ministro dell'Interno Minniti nel corso di un *question time* presso la Camera dei deputati, i lavori di quella Com-

la Commissione⁵¹, e da ultimo, il 23 novembre, ha trasmesso alle Camere lo schema del decreto legislativo al fine di ottenere i pareri delle Commissioni competenti per materia. Ciò significa che dalla nomina della Commissione prevista nella delega alla presentazione del decreto alle Camere è trascorsa solamente una settimana.

Si deve aggiungere che un così breve lasso temporale avrebbe persino potuto condurre a una situazione paradossale: se il Governo non fosse riuscito materialmente ad approvare il decreto nei termini stabiliti dalla delega si sarebbe prodotta una paralisi del sistema elettorale. Il legislatore, infatti, non si è curato di inserire nella legge alcuna clausola di salvaguardia tale da permettere lo svolgimento delle elezioni in assenza di collegi elettorali per mancata approvazione del decreto o comunque nel caso di scioglimento anticipato delle Camere prima dell'emanazione del decreto⁵².

missione non sono stati resi pubblici e nemmeno trasmessi al Parlamento (XVII legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell’Aula – Seduta n. 883 di mercoledì 8 novembre 2017).

⁵¹ La Commissione risulta composta dagli stessi dieci membri nominati dal Governo nella “pre-commissione” e presieduta *ex-lege* dal Presidente dell’Istat.

⁵² Nei casi precedenti, perlomeno nel caso di convocazione dei comizi elettorali prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo dei collegi elettorali, la legge prevedeva una clausola con la quale veniva indicata la normativa da utilizzare in caso di scioglimento anticipato delle Camere. Nella legge n. 276 del 1993, all’art. 10 si prevedeva che “Sino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all’articolo 7 della presente legge, il territorio delle singole regioni resta ripartito nei collegi uninominali stabiliti dalla legge 27 febbraio 1958, n. 64, e successive modificazioni, dalla legge 14 febbraio 1963, n. 55, e dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422”, mentre per la Camera dei deputati, la legge n. 277 del 1993, prevedeva che “fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all’articolo 7, comma 1, continua ad applicarsi la disciplina per le elezioni della Camera dei deputati prevista dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni”. Come ricorda A. GIGLIOTTI, *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 228, nota 12, la normativa era stata così strutturata per evitare che si creasse un vuoto normativo in caso di mancata approvazione dei collegi, in assenza dei quali la legge non poteva essere operativa. Allo stesso modo, anche la legge n. 52 del 2015, seppur mediante la previsione di una sua applicazione differita nel tempo, permetteva di ovviare all’eventualità che il Governo non emanasse il decreto legislativo. Tra la data in cui il Governo avrebbe dovuto stabilire i confini dei collegi elettorali (novanta giorni dall’entrata in vigore della legge, che è avverta con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’8 maggio 2015), e la data di prima applicazione della legge (1 luglio 2016), il legislatore avrebbe infatti avuto modo di ovviare all’eventuale mancata emanazione del decreto da parte del Governo.

2.4. *Le scarse garanzie di imparzialità nella procedura per i futuri aggiornamenti dei collegi elettorali*

A riprova del fatto che la scelta dello strumento del decreto legislativo per la definizione dei collegi elettorali presenta profili problematici vi è la circostanza che la stessa legge contiene prescrizioni diverse con riguardo alle future revisioni dei collegi, che non sono più affidate alla competenza del Governo ma a quella del Parlamento. Questa previsione, modificando il soggetto titolare del compito di determinare i collegi elettorali, sembrerebbe dimostrare implicitamente che la decisione di affidare tale potere al Governo, in sede di prima applicazione, è stata dettata dalla necessità di garantire la procedura in tempi certi – quelli fissati dalla delega – pur nella consapevolezza che così si sarebbe finito per sottrarre al dibattito politico parlamentare una questione fondamentale per il funzionamento della legge elettorale.

Per quel che attiene alle future revisioni dei collegi elettorali si prevede, inoltre, che il Governo debba aggiornare ogni tre anni la composizione della Commissione di esperti. La lettera della relativa disposizione sembrerebbe precludere alla possibilità di modificare la composizione dei collegi anche in momenti lontani dal censimento generale. Maggiori garanzie per l'imparzialità dell'operazione di determinazione dei collegi sarebbero potute derivare da un divieto esplicito di modificare i collegi sino al nuovo censimento⁵³, al fine di evitare che ogni nuova maggioranza parlamentare possa procedere ad un nuovo disegno dei collegi allo scopo di trarne indebiti vantaggi.

In conclusione, va segnalato che anche il ruolo della Commissione tecnica nei successivi rinnovi è quantomeno oscuro, poiché essa non sarà chiamata a svolgere un'attività propedeutica al lavoro del Parlamento, organo chiamato a decidere sulla distribuzione territoriale dei collegi, bensì opererà ancora a supporto del solo Governo, che ai sensi dell'art 3, comma 6, della legge è incaricato a proporre un disegno di legge contenente la proposta di modifica dei confini territoriali dei collegi elettorali uninominali e plurinominali. Sicché, nella procedura per la successiva revisione dei collegi elettorali, la Commissione avrà

⁵³ Sulla necessità delle revisioni della distribuzione dei seggi tra i collegi e le circoscrizioni sulla base dei più recenti dati demografici si veda M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, pp. 38 ss.

un ruolo ancora più marginale di quello esercitato nella fase di prima determinazione dei collegi.

3. Il merito della delega

Per quel che attiene ai principi e ai criteri direttivi stabiliti dal Parlamento, la legge prevede l'assunzione di due diverse tipologie di parametro al fine della determinazione dei collegi elettorali, sia per la Camera sia per il Senato. Da un lato, si stabilisce che la popolazione di ciascun collegio uninominale e plurinominale possa scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione fino al 20% in eccesso o in difetto; dall'altro lato, si prevedono una serie di parametri volti a tutelare l'omogeneità della comunità di cittadini all'interno dei singoli collegi elettorali.

3.1. L'insufficiente peso assegnato alle ripartizioni amministrative

Con riguardo ai principi che devono governare la delimitazione territoriale dei collegi, la delega fissa alcuni criteri con poche differenze tra i collegi elettorali della Camera e quelli del Senato. In generale, per entrambe le Camere si prevede, in piena armonia con le deleghe contenute nelle leggi del 1993, «la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio» e «la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari». Deve inoltre essere rispettata di norma l'«omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali» dei collegi. Si prevede altresì che il collegio elettorale non possa dividere il territorio di un Comune, tranne nei casi in cui, per la grande dimensione demografica, il territorio comunale non debba contenere al suo interno più collegi elettorali⁵⁴.

Per i soli collegi uninominali della Camera dei deputati, viene stabilito che nelle circoscrizioni in cui il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal decreto legislativo n. 535 del 1993 (con cui

⁵⁴ Questa deroga, per la Camera dei deputati, riguarda i soli Comuni di Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova e Bologna. Nonostante questa deroga esplicita, il divieto di dividere i Comuni è accompagnato dalla locuzione di “norma”, che rende la disposizione quantomeno di difficile interpretazione.

il Governo aveva stabilito i collegi uninominali per l'elezione del Senato) «la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993». Quest'ultima prescrizione legislativa ha permesso alla Commissione e al Governo di determinare con maggiore celerità alcuni collegi elettorali della Camera dei deputati⁵⁵. L'interpretazione data dalla Commissione di esperti e dal Governo a questa disposizione è stata nel senso di mantenere inalterati i confini dei collegi elettorali in quasi tutti i casi in cui il numero di questi ultimi era il medesimo di quello previsto nel decreto legislativo del 1993 e di modificarne i confini solo laddove il mutamento demografico registrato con il censimento del 2011 non permettesse il rispetto del limite di consistenza demografica previsto nella legge in vigore.

Allo stesso tempo, però, i collegi elettorali del 1993 sono stati assunti dalla Commissione anche per determinare i collegi in quelle circoscrizioni in cui il numero degli stessi è mutato rispetto al 1993. Sicché, pure in queste circoscrizioni, come si evince dalla relazione della Commissione, il parametro di riferimento è stato comunque quello dei collegi elettorali del 1993.

L'utilizzo in via generale dei collegi elettorali del 1993, che ha introdotto un parziale principio di “storicità dei collegi”⁵⁶, rischia di offuscare l'importanza delle suddivisioni amministrative dello Stato. Come evidenziato in relazione alle modalità di determinazione delle

⁵⁵ È possibile ricorrere a questo criterio poiché complessivamente nel territorio nazionale il numero dei seggi assegnati alla Camera dei deputati nei collegi uninominali è coincidente con quello previsto per l'elezione del Senato della Repubblica nella riforma elettorale in senso maggioritario varata dal Parlamento nel 1993.

⁵⁶ Il richiamo alla “storicità dei collegi” non può che essere solo parziale poiché questa è una categoria che la dottrina ha individuato in quei collegi elettorali che non subiscono modifiche territoriali al mutare di condizioni demografiche o politiche. Nel nostro caso la “storicità del collegio” può essere comunque assunta, almeno in senso lato, perché la legge prevede il mantenimento di collegi elettorali già previsti in legislazioni passate anche se sono state modificate le regole alla base dell'individuazione degli stessi. Per la classificazione dei collegi elettorali in “storici”, “organici” (che sono i collegi che rispecchiano le esigenze politiche, sociali ed economiche dei territori) e “meccanici” (che sono i collegi suddivisi sostanzialmente su base demografica) si veda A. CASERTANO, *Il diritto di voto: storia, dottrina, funzione*, Pierro, Napoli, 1911, pp. 412 ss. La tripartizione è ripresa anche da G. SCHEPIS, *I collegi elettorali*, in *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1943*, vol. I, a cura dell'Istituto centrale di statistica – Ministero per la Costituente, Falli, Roma, 1946, pp. 90 s., e da A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., pp. 180 s.

circoscrizioni elettorali (v. *supra* nota 3), ricorrere ai collegi del 1993 fissati in base a particolari regole demografiche, che in alcuni casi avevano senz'altro impedito di rispettare i confini amministrativi, rischia di tradursi in una irragionevole delimitazione dei collegi. Ciò in quanto in quei territori – in base alle nuove regole demografiche – i collegi elettorali potrebbero certamente rispettare le ripartizioni amministrative con maggior coerenza. L'assunzione di collegi elettorali utilizzati in precedenti legislazioni come parametro di riferimento dovrebbe infatti avvenire esclusivamente qualora non vengano modificati i criteri demografici e territoriali rispetto alla precedente legislazione. Viceversa, come in questo caso, qualora il legislatore modifichi i parametri in base ai quali devono essere determinati i nuovi collegi elettorali, perde di significato anche la precedente ripartizione poiché frutto di regole ormai non più in vigore.

Se alla Camera il riferimento ai collegi del 1993 è stato presumibilmente utilizzato per far fronte all'esigenza di celerità con la quale dovevano essere determinati i nuovi collegi, al Senato il Governo e la Commissione tecnica hanno adottato, probabilmente allo stesso scopo, un *escamotage* diverso non previsto nella delega. In quasi tutte le circoscrizioni, infatti, i collegi elettorali del Senato sono stati individuati mediante l'accorpamento dei collegi elettorali previsti per la Camera al fine di «assicurare la coerenza tra i bacini elettorali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato»⁵⁷. Se l'utilizzo di un criterio ulteriore non contenuto nella delega può certamente essere assunto dal Governo, ciò non toglie che esso resta necessariamente recessivo rispetto ai criteri direttivi contenuti nella legge di delega, il che può costituire un problema dal momento in cui detto criterio sembra porsi in alcuni casi in contrasto con quelli esplicitati nella delega stessa⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. la *Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*. L'utilizzo di questo parametro è stato altresì evidenziato nel Dossier del Servizio studi della Camera e del Senato, *Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Atto del Governo n. 480. Schema di D.lgs. in attuazione dell'art. 3 Legge 165/2017*, p. 32.

⁵⁸ Per esempio, unire i collegi della Camera al fine di garantire l'omogeneità del bacino elettorale di Camera e Senato non rispetta necessariamente il requisito, richiesto dalla delega per i collegi del Senato, di «garantire la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio e, di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali».

È da segnalare, inoltre, come rispetto alle precedenti legislazioni elettorali fondate sul collegio uninominale, nella delega legislativa venga abbandonata, in ogni suo aspetto, l'identificazione della provincia quale luogo in cui è situata una comunità politica da prendere in considerazione al fine di costituire il collegio elettorale. Da questo punto di vista, infatti, non solo la legge del 1993 prevedeva che, di norma, il territorio di un collegio elettorale non dovesse comprendere comuni di province diverse⁵⁹, ma anche le leggi elettorali maggioritarie vigenti nel periodo Statutario utilizzavano la provincia come principale criterio di individuazione dei collegi elettorali⁶⁰. Se il riferimento alla provincia, ricorrente nella legislazione elettorale sin dalle origini dell'unità dello Stato, si può ricondurre al fatto che questo è l'ente territoriale in cui vi sono «passato, interessi, bisogni, funzioni, che legano agglomerazioni di notevoli cittadini»⁶¹, va nondimeno evidenziato che, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa dello Stato, la provincia ha certamente perso negli ultimi anni una sua centralità. Eppure, non per questo è scomparso il senso identitario di appartenenza dei cittadini alla comunità provinciale, sicché sarebbe stato più opportuno preservare espressamente l'identità provinciale nella costi-

⁵⁹ Legge n. 276 del 1993, art. 7, comma 1, lettera f): “compatibilmente con il rispetto dei criteri di cui alle lettere precedenti, i collegi non possono includere il territorio di comuni appartenenti a province diverse”. Legge n. 277 del 1993, art. 7, comma 1, lettera a): “I collegi, di norma, non possono includere il territorio di comuni appartenenti a province diverse”.

⁶⁰ Nelle leggi elettorali in vigore nel periodo statutario, infatti, il territorio della provincia veniva utilizzato come ente territoriale di riferimento all'interno del quale determinare i collegi elettorali. La legge 5 maggio 1891, n. 210, che sanciva, dopo una breve esperienza con il maggioritario in collegi plurinomiali, il ritorno al maggioritario in collegi uninomiali, prevedeva all'art. 4, che nessun collegio dovesse ricomprendere comuni appartenenti a province diverse. Anche la legge maggioritaria in vigore dal 1861 al 1882, prevedeva la suddivisione dei collegi uninomiali all'interno delle province. Sulle due leggi qui richiamate si veda G. F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *Il Politico*, n. 1/1977, pp. 28 ss. La provincia era il criterio di riferimento utilizzato anche nella legislazione elettorale proporzionale introdotta con la legge 15 agosto 1919, n. 1401, che all'art. 1 prevedeva la costituzione di 54 collegi elettorali plurinomiali che dovevano essere composti da una o più province contigue «in guisa da eleggere almeno dieci deputati». Sull'importanza del territorio provinciale nella determinazione dei collegi elettorali nella storia delle leggi elettorali italiane si veda anche A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., pp. 182 ss.

⁶¹ A. CASERTANO, *Il diritto di voto*, cit., p. 414. Sulla provincia quale luogo privilegiato di identità territoriale e politica della comunità si veda C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, p. 285 ss., spec. pp. 291 ss.

tuzione dei collegi elettorali uninominali (nelle province di ridotte dimensioni) e ai fini dell'accorpamento di questi allo scopo delineare i collegi plurinominali (nelle province demograficamente estese)⁶². Ai sensi della delega si sarebbe potuto dare comunque risalto ai confini provinciali, in quanto si prevede, per la sola Camera dei deputati, che il collegio elettorale deve essere costituito «tenendo altresì conto delle unità amministrative su cui insistono». Dalla composizione dei collegi elettorali previsti nel decreto legislativo n. 189 del 2017 e dalla relazione della Commissione si evince invece che l'unità amministrativa su cui insiste il collegio non è quasi mai stata assunta come parametro per determinare il collegio elettorale, e se si analizzano i pochi casi in cui questo è avvenuto⁶³, non si comprende perché la giustificazione adottata non sia stata ritenuta estendibile anche ai collegi delle altre circoscrizioni, a maggior ragione in quelle in cui il numero dei collegi uninominali non è il medesimo di quello previsto nel 1993⁶⁴.

⁶² A tal proposito, anche la legge elettorale n. 52 del 2015, approvata in piena fase di ristrutturazione e ridimensionamento amministrativo delle province, prevedeva che “ciascun collegio plurinominali corrisponde di norma all'estensione territoriale di una provincia, come delimitata alla data di entrata in vigore della presente legge, o è determinato per accorpamento di province diverse, purché contermini; nel caso di province di dimensione estesa, i collegi sono definiti mediante accorpamento dei territori dei collegi uninominali stabiliti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, per l'elezione della Camera dei deputati, escludendo, ove presenti, i comuni compresi in altra provincia”.

⁶³ Questo è avvenuto anche in alcune circoscrizioni in cui il numero dei collegi è il medesimo di quello previsto nel 1993. Per esempio, nella Circoscrizione Sicilia 2, per evitare che la città metropolitana di Messina fosse suddivisa tra quattro collegi elettorali diversi, i confini dei collegi del 1993 sono stati ritoccati in modo da circoscrivere la città metropolitana all'interno di tre collegi senza la presenza di territori di altre province. Sul punto di veda il documento della Commissione, *Proposta dei collegi uninominali e plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione elettorale per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*, p. 231.

⁶⁴ Nella circoscrizione Veneto dove i collegi sono in numero diverso da quelli del 1993, ad esempio, i collegi sono stati ritoccati per consentire di mantenere in un unico collegio elettorale l'intera provincia di Belluno (cfr. il documento della Commissione, *Proposta dei collegi uninominali e plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione elettorale per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*, p. 79). La stessa procedura si sarebbe potuta utilizzare anche in riferimento ad altri collegi uninominali, come ad esempio per i collegi della circoscrizione Lombardia 3, dove per evitare la costituzione di un collegio elettorale interprovinciale tra le province di Brescia e Bergamo, sarebbe stato possibile modificare i restanti collegi elettorali che interessano le due province e permettere così la costituzione di collegi che insistono solamente sul territorio provinciale.

3.2. *L'eccessiva disomogeneità demografica dei collegi*

Per quel che attiene alla composizione demografica dei collegi la legge prevede che ogni collegio elettorale possa scostarsi dalla media dei collegi elettorali della circoscrizione del 20% in eccesso o in difetto. Il rispetto del principio dell'eguaglianza del voto, che nella giurispubblicistica anglosassone è stato tradotto nei postulati *one-man, one-vote* e *one-vote, one-value*, dovrebbe implicare che la consistenza numerica dei diversi collegi elettorali non debba essere eccessivamente diseguale⁶⁵. Gli elettori dei diversi collegi hanno la stessa *chance* di essere rappresentati nel Parlamento solo se la composizione demografica è simile per tutti i collegi elettorali. A questo riguardo, la soglia del 20% in eccesso o in difetto rispetto alla media dei collegi produce una disparità probabilmente eccessiva della capacità rappresentativa degli elettori situati nei diversi collegi della circoscrizione. A ciò si deve aggiungere che a livello nazionale questa disparità potrebbe essere anche superiore dal momento che la soglia del 20% è da determinarsi esclusivamente a livello circoscrizionale. Un'eccessiva diseguaglianza dei collegi, inoltre, permette con più facilità la costruzione degli stessi in modo fizioso, poiché un elevato margine di tolleranza consente agevolmente di spostare porzioni di territorio (e di elettorato) da un collegio all'altro, al fine di influenzare il concreto risultato elettorale⁶⁶.

In altri ordinamenti per tutelare l'eguaglianza degli elettori si prevede che la consistenza demografica di un collegio uninominale sia più vicina alla consistenza media dei collegi. Nell'esperienza del Regno Unito, ad esempio, la massima disproporzione nella densità demografica dei collegi elettorali (che in quel caso si riferisce non alla popolazione residente ma agli elettori) è fissata al 5% in eccesso o in difetto rispetto alla consistenza demografica media dei collegi dell'intero Regno⁶⁷. Ancor più significativa è, al riguardo, la Giuri-

⁶⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, cit., pp. 40 s.

⁶⁶ Come sottolineato da A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., p. 4, «più è consistente l'escursione massima da un collegio all'altro, più le possibilità di un disegno fraudolento dei collegi aumentano».

⁶⁷ A tal proposito si veda lo *Schedule 2* del *Parliament Act* del 1986, come modificato dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011. La legge prevede che *“The electorate of any constituency shall be (a) no less than 95% of the United Kingdom electoral quota, and (b) no more than 105% of that quota”*. Alla regola generale si deroga parzialmente con riferimento ai collegi dell'Irlanda del nord, per i quali si prevede sempre uno

sprudenza della *Supreme Court* statunitense, che si è sempre rifiutata di indicare un minimo percentuale che legittimasse la disproporzione demografica dei collegi elettorali per l'elezione della Camera federale, sulla base dell'argomento per cui la tutela del principio di uguaglianza tra gli elettori non può essere predeterminata *ex-ante* dal legislatore, ma deve essere valutata caso per caso⁶⁸. Conseguentemente, nella sua lunga giurisprudenza la Corte statunitense si è spinta raramente a ritenere prevalente il principio territoriale su quello demografico, giungendo a dichiarare illegittime anche disequaglianze demografiche di minima entità, in particolar modo quando queste riguardavano i collegi elettorali per l'elezione della Camera federale⁶⁹. Sempre sul tema

scostamento del 5% in eccesso o in difetto ma è calcolata diversamente la media di riferimento. Esistono poi alcune deroghe che riguardano le c.d. *Protected constituencies*, che sono quei collegi elettorali per i quali è direttamente la legge ad indicarne la delimitazione territoriale al fine di garantire un'adeguata rappresentanza ad alcuni elettori. Questo è il caso di alcune isole scozzesi che anche se demograficamente poco popolose vengono costituite come singoli collegi elettorali per evitare di costituire collegi in porzioni di territorio non continuo. L'altro caso è quello della suddivisione in due collegi elettorali dell'isola di Wight, demograficamente troppo estesa per costituire un solo collegio, ma troppo poco consistente per far sì che si possano costituire due collegi elettorali attraverso l'applicazione delle regole generali dettate per il territorio nazionale. Prima della riforma del 2011, che non ha ancora trovato attuazione a seguito del *The Electoral Registration and Administration Act 2013* con il quale è stata posticipata l'applicazione della legge a non prima del 2018, la legge non prevedeva formalmente nessuna limitazione percentuale circa la consistenza demografica dei collegi. Accanto a numerose disposizioni riguardanti criteri territoriali, infatti, la legge stabiliva semplicemente che la composizione demografica fosse "*as nearly as possible*" rispetto alla quota demografica media dei collegi. Sulla base di questa regola, le Commissioni nelle precedenti revisioni dei collegi hanno potuto comunque dare maggior risalto al legame tra il collegio elettorale e le unità amministrative (cfr. G. ROWLEY, *The Redistribution of Parliamentary Seats in the United Kingdom: Themes and Opinions*, in *Area*, n. 1/1975, pp. 17 s.). In questo modo, però, tra i collegi si creava una forte disomogeneità demografica che toccava punte non indifferenti. Per tale motivo buona parte della dottrina inglese ha criticato la legislazione vigente prima della riforma del 2011. Su quest'ultimo aspetto si vedano, per tutti, le considerazioni offerte da R.J. JOHNSTON, *Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues*, in B. GROFMAN, A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Algora, New York, 2003, p. 284.

⁶⁸ Specificamente su questo punto si veda la sentenza *Kirkpatrick v. Preisler* (394 U.S. 526, 530-531), nella quale la *Supreme Court* ha precisato che «*The extent to which equality may practicably be achieved may differ from State to State and from district to district*».

⁶⁹ Per esempio nella sentenza *Karcher v. Daggett* U.S. 725 (1983) la *Supreme Court* è giunta a invocare la violazione del principio di eguaglianza nella distribuzione dei collegi per l'elezione della Camera federale, operata dallo Stato del New Jersey a seguito del censimento del 1980, che toccava la punta massima di disparità tra i collegi di appena lo 0.6984%, in quanto non era giustificata da alcuna esigenza di tutela di altri principi costi-

della composizione demografica dei collegi, anche la Commissione di Venezia, nel *Code of Good Practice in Electoral Matters*, nel paragrafo dedicato all' "Equal voting power", ha indicato che nel caso di leggi elettorali con collegi uninominali «*The permissible departure from the norm should not be more than 10%, and should certainly not exceed 15% except in special circumstances (protection of a concentrated minority, sparsely populated administrative entity)*»⁷⁰.

Guardando alle precedenti legislazioni elettorali del nostro ordinamento si deve osservare che il c.d. *Mattarellum*, proprio al fine della tutela dell'eguaglianza degli elettori, fissava la soglia di tolleranza al 10% in eccesso o in difetto rispetto alla media dei collegi della circoscrizione⁷¹. Se è vero che successivamente il c.d. *Italicum* ha elevato questa soglia al 20%, è altresì vero che, come già ricordato (v. *supra* nota 46), in quel caso il collegio aveva poca incidenza sul risultato elettorale complessivo che veniva calcolato a livello nazionale. Proprio per questo motivo la stessa distorsione quantitativa poteva essere considerata con maggior favore di quanto possa dirsi in un sistema elettorale fondato su collegi elettorali uninominali.

3.3. L'irragionevolezza del regime derogatorio previsto per le circoscrizioni Trentino Alto-Adige/Südtirol e Molise

Una particolare questione rilevabile nel testo di legge riguarda la disciplina derogatoria prevista per l'elezione della Camera dei deputati in relazione ai collegi uninominali delle circoscrizioni Trentino Alto-Adige/Südtirol e Molise, e con riguardo all'elezione del Senato per la sola circoscrizione Trentino Alto-Adige/Südtirol.

tuzionali. A commento della sentenza si veda W. B. POWERS, *Karcher v. Daggett: The Supreme Court Draws the Line on Malapportionment and Gerrymandering in Congressional Redistricting*, in *Indiana Law Review*, 1984, pp. 631 ss. La Corte Suprema si è invece atteggiata meno rigidamente con riguardo alla composizione dei collegi elettorali per l'elezione delle Assemblee rappresentative statali, nelle quali ha ammesso maggiormente la tutela dei confini amministrativi (cfr. R. W. BEHRMAN, *Equal or Effective Representation: Redistricting Jurisprudence in Canada and the United States*, in *The American Journal of Legal History*, n. 2/2011, pp. 287 s.).

⁷⁰ *Code of Good Practice in Electoral Matters, I. Principles of Europe's electoral heritage, 2.2. Equal voting power.*

⁷¹ Art. 7, comma 1, lettera e), legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7, comma 1, lettera b), legge 4 agosto 1993, n. 277.

Per quel che attiene alla composizione dei collegi della Camera dei deputati, la legge stabilisce che, in quelle due circoscrizioni, i collegi uninominali devono essere i medesimi di quelli definiti con il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535⁷², con il quale il Governo aveva stabilito i collegi elettorali per l'elezione del Senato sulla base del censimento del 1991 e delle regole allora previste per la determinazione dei collegi elettorali⁷³. Il problema che si vuole segnalare riguarda la circostanza che, essendo la delimitazione di quei collegi stabilita per legge, le future determinazioni del Parlamento potranno avvenire solamente abrogando la vigente disciplina.

In assenza di un nuovo atto legislativo, i collegi elettorali di queste circoscrizioni non potranno essere aggiornati a seguito dei censimenti decennali. A prescindere di ciò che potrà accadere a seguito del prossimo censimento del 2021, allo stato attuale si deve comunque registrare che vi è già una significativa discrepanza demografica tra i collegi elettorali stabiliti per il territorio nazionale e quelli presenti nelle due circoscrizioni in parola. Tali collegi, in particolare quelli definiti per la circoscrizione Molise, sono infatti stati fissati sulla base di un censimento, quello del 1991, che non rispecchia l'attuale composizione demografica e comunque sono stati determinati in base a regole diverse – quelle previste nel c.d. *Mattarellum* – da cui era discesa una conformazione territoriale che attualmente non ha più ragion d'essere.

Ancor più problematica è la situazione relativa ai collegi di Camera e Senato previsti nella circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. I collegi del Senato del 1993, assunti come collegi nella legislazione vigente sia alla Camera e Senato⁷⁴, erano infatti già in regime derogatorio rispetto al contenuto della delega emanata nel 1993 poiché anche nel c.d. *Mattarellum* al Senato furono utilizzati quelli stabiliti con la legge n. 422 del 1991, e poi solo richiamati nel d.lgs. del 1993. La legge del 1991 era stata approvata come parte dell'attuazione della “misura 111”, in cui si prevedeva che per dare un'eguale rappresentanza in seno al Senato alla popolazione delle due province autonome

⁷² Art 3, comma 1, lettera a) della legge n. 165 del 2017.

⁷³ Il richiamo della legge ai collegi elettorali del Senato è reso possibile dalla coincidenza numerica complessiva dei collegi elettorali previsti anche per queste due circoscrizioni nella legge vigente e quelli previsti nel 1993.

⁷⁴ Gli stessi collegi previsti nel c.d. *Mattarellum* per il Senato vengono infatti mantenuti anche per l'elezione del Senato in forza dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, che non è stato oggetto di modifica da parte del c.d. *Rosatellum-bis*.

di Trento e Bolzano tre collegi elettorali dovessero essere ricompresi nel territorio della provincia autonoma di Trento e tre nella provincia autonoma di Bolzano⁷⁵. Questa previsione di per sé non era comunque tale da squilibrare, nemmeno nel 1993, la composizione dei collegi nella Regione, poiché la popolazione delle due province autonome era (ed è tutt'oggi) grossomodo equivalente, con la conseguenza che sarebbe stato possibile prevedere collegi tendenzialmente demograficamente coincidenti. Il legislatore tuttavia, con legge del 1991, ha determinato i collegi elettorali senza alcun riferimento al parametro demografico, bensì utilizzando il solo criterio del mantenimento dei collegi all'interno di una o dell'altra provincia autonoma. Infatti, nel 1993, a fronte di una media di popolazione per ogni collegio della circoscrizione di 148.393 abitanti, il collegio n. 4 aveva una popolazione di 200.275 abitanti (+34% della media) e il collegio n. 6 era composto da 100.624 residenti (-32% rispetto alla media della circoscrizione)⁷⁶, quando per le restanti regioni la legge prevedeva per l'elezione del Senato un massimo di scostamento rispetto alla media dei collegi della circoscrizione del 10%⁷⁷.

Indipendentemente del significato della “misura 111”, nata da accordi internazionali, questa riguardava il solo Senato. Utilizzare di nuovo i collegi elettorali che erano stati costituiti per l'elezione del Senato anche per la Camera dei deputati, ove i collegi elettorali sarebbero potuti essere ricondotti tranquillamente alle regole generali previste per il restante territorio nazionale, appare una forzatura irragionevole che incide negativamente sulla rappresentatività degli elettori anche alla Camera dei deputati. Dai dati dell'ultimo censimento del 2011 e dalla composizione dei collegi del 1991 si può ricostruire l'attuale composizione dei collegi della circoscrizione Trentino Alto-Adige⁷⁸.

⁷⁵ Cfr. A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., p. 169.

⁷⁶ I dati relativi alla composizione demografica dei collegi elettorali a seguito del censimento del 1991 sono reperibili nel documento “*Collegi uninominali del Senato della Repubblica. Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533*” a cura della Presidenza del Consiglio e dell'Istituto nazionale di statistica, pp. 89 ss.

⁷⁷ A conferma della circostanza che non è da attribuire al contenuto della “misura 111” la produzione della disegualianza nella composizione dei collegi, si noti che i due collegi che si allontanano maggiormente dalla media della circoscrizione sono compresi all'interno della provincia autonoma di Trento.

⁷⁸ I dati sulla composizione demografica dei comuni della circoscrizione Trentino Alto-Adige/Südtirol sono ricavati dal documento “*2011 Elettori e Sezioni. Popolazione elettorale*”,

Nei sei collegi elettorali la composizione varia da 228.118 abitanti nel collegio n. 4 (+32% della media) a 120.413 abitanti nel collegio n. 6 (-30% della media), entrambi situati nella provincia autonoma di Trento, a fronte di una media circoscrizionale di composizione del collegio pari a 173.245⁷⁹. In definitiva, dalla composizione demografica dei collegi si evince la diversità di trattamento degli elettori di quella circoscrizione. Per il restante territorio nazionale, infatti, il massimo di disproporzione rispetto alla media dei collegi della circoscrizione è del 20% in eccesso o in difetto, mentre la capacità rappresentativa degli elettori di un territorio (collegio 4) è ridotta quasi della metà rispetto agli elettori del collegio 6.

Un'ulteriore conseguenza della deroga prevista per queste circoscrizioni è quella di produrre un diverso rapporto percentuale tra seggi proporzionali e seggi maggioritari che risulta essere invertito rispetto a quello delle altre circoscrizioni del territorio nazionale. Il numero dei collegi uninominali fissato dalla legge per queste circoscrizioni comporta che per il Senato la circoscrizione Trentino Alto-Adige/*Südtirol* abbia sei seggi da eleggere nei collegi uninominali e solo un seggio di recupero proporzionale⁸⁰, quando, sulla base delle regole valide per le altre circoscrizioni regionali, dovrebbero essere tre i senatori eletti nei collegi uninominali e quattro quelli eletti proporzionalmente nei collegi plurinominali. Allo stesso modo, per l'elezione della Camera dei deputati, nella circoscrizione Trentino Alto-Adige/*Südtirol* saranno sei i deputati eletti nei collegi uninominali e cinque quelli eletti nei collegi plurinominali, mentre, se dovesse essere applicata la medesima proporzione che si utilizza nelle altre circoscrizioni, dovrebbero esserci quattro deputati eletti nei collegi uninominali e cinque in quelli plu-

a cura del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (Direzione Centrale dei Servizi Elettorali) del Ministero dell'Interno.

⁷⁹ Gli altri collegi della circoscrizione Trentino Alto-Adige/*Südtirol* (collegi 1, 2, 3 e 5) sono rispettivamente composti da: 172.319, 148.728, 182.613 e 176.301 abitanti. L'applicazione delle regole previste per il territorio nazionale avrebbe pertanto comportato una modifica radicale dei collegi elettorali della circoscrizione in esame giacché per poter far rientrare nei parametri alcuni collegi, si sarebbero dovuti ritoccare "a cascata" anche tutti gli altri.

⁸⁰ Seggio che si trasforma sostanzialmente in un seggio assegnato in un grande collegio uninominale che ricomprende l'intero territorio circoscrizionale. Allo stesso modo il seggio proporzionale assegnato alla circoscrizione Molise è un seggio maggioritario assegnato all'intero territorio circoscrizionale (v. *infra* nel testo).

rinominali. Anche per i tre deputati eletti nella circoscrizione Molise il rapporto tra quota proporzionale e quota maggioritaria risulta essere invertito: in base alle regole previste per le altre circoscrizioni dovrebbero esserci due deputati eletti con metodo proporzionale e uno con metodo maggioritario in collegio uninominale, mentre la legge prevede espressamente che ci siano due senatori eletti nei collegi uninominali e un senatore eletto in un collegio “proporzionale”.

In conclusione, la scelta legislativa di mantenere per queste circoscrizioni i collegi del 1993 si pone chiaramente in contrasto con il principio di uguaglianza. Innanzitutto perché gli elettori di quei territori sono trattati in modo diverso dai restanti elettori del territorio nazionale e, in secondo luogo, perché il requisito minimo per poter garantire un’eguaglianza tra gli elettori e affidare loro la stessa capacità rappresentativa in Parlamento è che la determinazione dei collegi avvenga attraverso i più recenti dati del censimento generale. Anche la *Venice Commission* del resto, nel già ricordato *Code of Good Practice*, ha ritenuto opportuno indicare che la revisione dei collegi deve avvenire almeno ogni dieci anni proprio per garantire l’eguaglianza tra gli elettori di un territorio rispetto agli elettori di un altro⁸¹.

⁸¹ *Code of Good Practice in Electoral Matters, I. Principles of Europe’s electoral heritage, 2.2. Equal voting power: «In order to guarantee equal voting power, the distribution of seats must be reviewed at least every ten years, preferably outside election periods».*



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)