



# LE PROPOSTE DI RIFORMA ELETTORALE

Dossier e materiali di approfondimento

Aggiornamento al 31 ottobre 2021

A cura del Dipartimento per le riforme istituzionali



## INDICE

<i>Premessa</i> .....	4
PARTE PRIMA .....	5
<b>Brevi cenni sull'evoluzione dei sistemi elettorali</b> .....	5
1. Il sistema proporzionale puro: legge n. 6 del 1948 per la Camera dei deputati e legge n. 29 del 1948 per il Senato della Repubblica .....	5
2. Il sistema maggioritario corretto: legge n. 276 del 1993 per il Senato della Repubblica e legge n. 277 del 1993 per la Camera dei deputati ( <i>c.d. Mattarellum</i> ) .....	6
3. Il proporzionale "corretto" con soglie di sbarramento e premio di maggioranza: la legge n. 270 del 2005 ( <i>c.d. Porcellum</i> ) .....	7
4. La sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 e il sistema elettorale risultante ( <i>c.d. Consultellum</i> ) .....	8
5. La legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52 ( <i>c.d. Italicum</i> ) .....	9
6. La sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017 e il sistema elettorale che ne è risultato .....	10
7. Il sistema elettorale vigente: la legge 3 novembre 2017, n. 165 ( <i>cd. Rosatellum</i> ) .....	11
PARTE SECONDA .....	15
<b>La riduzione del numero dei parlamentari e la manutenzione della legge elettorale</b> .....	15
1. La riduzione del numero dei parlamentari .....	15
2. Le modifiche per assicurare l'applicabilità della legge elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari .....	18
3. Il nuovo disegno dei collegi elettorali .....	20
PARTE TERZA .....	25
<b>Le proposte di modifica del sistema elettorale nella xviii legislatura</b> .....	25
1. L'accordo del Governo Conte II e il suo sviluppo parlamentare .....	25
2. Gli approfondimenti sulle prime ipotesi di lavoro .....	27
2.1. Prima ipotesi: il <i>c.d. Rosatellum</i> senza collegi uninominali .....	27
2.2. Seconda ipotesi: il proporzionale su base circoscrizionale .....	28
3. La proposta del Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera (A.C. 2329) .....	33
3.1. Il contenuto .....	33



3.1.1.	Elettorato attivo e passivo .....	33
3.1.2.	Suddivisione del territorio.....	33
3.1.3.	La presentazione dei contrassegni e delle candidature .....	35
3.1.4.	Soglie di accesso alla ripartizione dei seggi .....	37
3.1.5.	Diritto di tribuna e metodo di calcolo.....	37
3.1.6.	La proclamazione degli eletti .....	38
3.1.7.	Il voto nelle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta .....	39
3.1.8.	Delega al Governo per la determinazione dei collegi .....	40
3.2.	L’iter nella I Commissione della Camera dei deputati .....	42
3.3.	Le audizioni.....	43
4.	Ipotesi in materia di selezione tra i candidati .....	61
4.1.	Le liste bloccate.....	61
4.2.	Le preferenze.....	61
4.3.	I capilista bloccati.....	62
4.4.	Le liste flessibili .....	62
4.4.1.	Svezia .....	62
4.4.2.	Austria .....	67
4.4.3.	Paesi Bassi .....	67
4.4.4.	Slovacchia .....	68
4.4.5.	Belgio .....	70
4.4.6.	Scozia .....	72
4.5.	Ipotesi di studio per la ripartizione, secondo l’ordine di lista, delle preferenze non espresse .....	74
5.	Le altre proposte di riforma della legge elettorale in Parlamento.....	77
5.1.	A.C.2589 – on. Francesco Paolo Sisto .....	77
5.2.	A.C. 2346 - on. Riccardo Molinari e altri .....	79
5.3.	A.C. 2678 - on. Giorgia Meloni ed altri .....	81
5.4.	A.C.297 - on. Giorgia Meloni.....	81
5.5.	A.C.2901 on. Bruno Bossio e altri .....	82
5.6.	A.S.1534 - Sen. Roberto Calderoli.....	82
6.	Le recenti posizioni della dottrina .....	83



## **Premessa**

Il presente documento costituisce un aggiornamento del precedente dossier<sup>1</sup> dedicato alla riforma elettorale curato dal Dipartimento nel 2020.

La Parte prima fornisce cenni sui principali sistemi elettorali che si sono succeduti dal 1948 ad oggi. La legislazione elettorale per 45 anni ha utilizzato sia per la Camera sia per il Senato sistemi proporzionali; a partire dal 1993, si sono succeduti quattro diversi sistemi elettorali, con le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (c.d. *Mattarellum*), con la legge n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*), con la legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*, mai applicata) e con la legge n. 165 del 2017 (c.d. *Rosatellum*). Sono analizzati anche i sistemi elettorali risultanti a seguito delle sentenze della Corte costituzionale, che è intervenuta con due fondamentali pronunce (sentenza n. 1 del 2014 sulla legge n. 270 del 2005 e sentenza n. 35 del 2017 sulla legge n. 52 del 2015) che hanno posto alcuni “paletti” in tema di sistemi elettorali, censurando in particolare il premio di maggioranza assegnato senza una soglia minima di preferenze e le liste bloccate che escludono il potere di scelta dei candidati da parte degli elettori.

Nella Parte seconda il dossier illustra la riforma costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari intervenuta con la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 nonché le modifiche di adeguamento della legge elettorale, introdotte con la legge 27 maggio 2019, n. 51 con la finalità di consentirne l’applicabilità indipendentemente dal numero dei parlamentari fissato in Costituzione. Viene altresì illustrato il decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177 che ha dato attuazione alla delega contenuta nella citata legge n. 51 del 2019 per il necessario adeguamento dei collegi elettorali alla riduzione del numero dei parlamentari.

La Parte terza analizza le proposte di riforma elettorale sin qui presentate nel corso della XVIII legislatura. Descrive l’iter delle proposte, già avviato in Parlamento e successivamente interrotto, incluso il ciclo di audizioni svolte nella sede della Commissione Affari Costituzionali della Camera. Sono inoltre raccolti, in appositi box, i materiali di approfondimento, gli studi, anche sotto il profilo comparato, e le simulazioni curati dal Dipartimento per le Riforme Istituzionali; infine, viene offerta una breve rassegna della più recente dottrina che si è espressa in materia elettorale.

Gli allegati al presente Dossier sono riportati in [Appendice](#).

---

<sup>1</sup> Dossier di approfondimento "[Le proposte di riforma elettorale](#)" (26 agosto 2020)



## PARTE PRIMA

### BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE DEI SISTEMI ELETTORALI

#### 1. Il sistema proporzionale puro: legge n. 6 del 1948 per la Camera dei deputati e legge n. 29 del 1948 per il Senato della Repubblica

Nel corso del dibattito maturato in sede di Assemblea Costituente in materia di legge elettorale la scelta è stata quella di non costituzionalizzare il sistema elettorale; l'unica disposizione della Costituzione in materia si trova nell'art. 57, secondo il quale: "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale". Questa disposizione riguardante l'elezione del Senato ha comportato che la Regione divenisse una circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi. L'impianto costituzionale inizialmente prevedeva una diversa durata delle due Assemblee legislative, fissando a cinque anni quella della Camera e a sei quella del Senato. Tale differenziazione, è stata superata, fin dalla sua prima applicazione, con lo scioglimento anticipato del Senato in coincidenza della scadenza della Camera; la legge n. 2 del 1953 ha successivamente uniformato la durata delle due Camere a cinque anni.

Per la **Camera dei deputati**, la normativa di riferimento era contenuta nella [legge 20 Gennaio 1948, n. 6](#), successivamente confluita nel Testo Unico approvato con il [Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361](#) (citato nel testo anche con l'abbreviazione «TU Camera»). Il territorio nazionale era suddiviso in 32 circoscrizioni. L'elettore poteva votare il partito ed esprimere una o più preferenze (fino ad un massimo di 3 o 4, a seconda della dimensione della circoscrizione). I seggi erano assegnati attraverso un sistema proporzionale di lista con la formula del quoziente Imperiali che consiste nel dividere il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione, maggiorato di due unità. I seggi non assegnati a livello circoscrizionale venivano attribuiti con il sistema dei resti più alti a livello nazionale. Operavano a questo livello due clausole di accesso alla rappresentanza: la conquista di almeno un seggio, cioè di un quoziente intero a livello circoscrizionale, e di almeno 300 mila voti su scala nazionale.

Per il **Senato** la normativa di riferimento era contenuta nella [legge 6 Febbraio 1948, n. 29](#). I seggi venivano assegnati attraverso un sistema proporzionale di lista con la formula d'Hondt che si basa sulla divisione del numero dei voti ottenuti da ciascuna lista (c.d. cifra elettorale di lista) per una serie di numeri successivi, definita divisore. I risultati ottenuti vengono poi ordinati in senso decrescente e i seggi assegnati in riferimento ai valori numerici più alti: con questo metodo, dunque, divenivano senatori i candidati con quoziente individuale più alto nei rispettivi collegi uninominali.



## 2. Il sistema maggioritario corretto: legge n. 276 del 1993 per il Senato della Repubblica e legge n. 277 del 1993 per la Camera dei deputati (c.d. *Mattarellum*)

Dal 1948, per oltre quaranta anni, il Parlamento nazionale è stato eletto con un sistema proporzionale.

La svolta maggioritaria è stata determinata con la approvazione della c.d. riforma *Mattarellum*: per il Senato, [legge 4 Agosto 1993, n. 276](#), poi confluita nel Testo Unico approvato con il [decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533](#) (citato nel testo anche con l'abbreviazione «TU Senato»), e, per la Camera, [legge 4 Agosto 1993, n. 277](#), di modifica al D.P.R. n. 361 del 1957.

Per entrambe le Camere si prevedeva **un sistema misto con votazione a turno unico**, ed attribuzione di tre quarti dei seggi (ovvero 475 deputati e 232 senatori) in collegi uninominali con sistema maggioritario. Il restante quarto dei seggi veniva attribuito con metodo proporzionale: alla **Camera, con sistema proporzionale all'interno di "liste bloccate"** presentate dai diversi movimenti politici **e una soglia di sbarramento al 4 per cento**; al **Senato** l'assegnazione dei seggi proporzionali avveniva in favore dei candidati che avessero ottenuto, nei collegi, la maggiore percentuale di voti, senza però essere stati eletti.

Era inoltre prevista una correzione in senso proporzionale, per favorire i partiti più piccoli, nota con il nome di "**scorporo**": nel riparto proporzionale dei seggi si "scorporavano" dai voti ottenuti da ciascuna lista di partito quelli che erano serviti per eleggere un rappresentante, ad essa collegato, nei collegi uninominali. A tal fine era obbligatorio per ogni candidato nei collegi uninominali collegarsi ad una lista per l'elezione proporzionale.

Nello specifico per la **Camera dei deputati**, il territorio nazionale era diviso in 26 circoscrizioni elettorali di dimensione regionale o infraregionale. Venivano attribuiti a ciascun elettore **due voti su schede distinte**: uno, per l'elezione del candidato nel collegio uninominale; uno per la scelta di una delle liste circoscrizionali, concorrenti al riparto dei seggi in ragione proporzionale.

In ciascun collegio uninominale era proclamato eletto il candidato con il maggior numero di voti.

La proclamazione degli eletti con il sistema proporzionale era effettuata in quattro fasi: si individuavano in ambito nazionale le liste che, avendo superato la soglia di sbarramento del 4 per cento, erano ammesse al riparto dei seggi proporzionali; si procedeva alla determinazione del numero di seggi spettante a ciascuna lista in proporzione alle cifre elettorali conseguite nell'intero territorio nazionale; si assegnavano alle liste i seggi conseguiti, distribuendoli fra le varie circoscrizioni; si procedeva infine alla proclamazione dei candidati eletti per ciascuna lista, traendoli dalle liste circoscrizionali o, se necessario, dalla graduatoria dei candidati eletti con il sistema maggioritario. La ripartizione dei seggi proporzionali tra le varie liste era effettuata nell'ambito dell'intero territorio nazionale con il sistema dei quozienti naturali interi e dei più alti resti.

Per il **Senato**, il territorio di ogni regione era ripartito in un numero di collegi uninominali pari ai tre quarti dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento per difetto. Erano previste eccezioni per la Valle d'Aosta, costituita in un unico collegio uninominale, e per il Molise, il cui territorio era ripartito in due collegi uninominali. Per l'assegnazione degli ulteriori seggi da attribuire con metodo proporzionale, ciascuna regione era costituita in un'unica circoscrizione regionale. Si votava su una



sola scheda ed ogni elettore disponeva di un unico voto, che si esprimeva a favore di uno dei candidati del collegio uninominale. Era proclamato eletto il candidato con il maggior numero di voti validi. Ai fini dell'attribuzione dei seggi da assegnare in ragione proporzionale si determinava la cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati che era data dalla somma dei voti conseguiti dai candidati presentati nei collegi della regione con il medesimo contrassegno, detratti i voti ottenuti dai candidati già proclamati eletti nei collegi stessi (c.d. scorporo totale). I seggi venivano quindi attribuiti ai gruppi in proporzione alle rispettive cifre elettorali, secondo il metodo d'Hondt, scegliendo quindi fra i quozienti così ottenuti i più alti in numero eguale ai senatori da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. I seggi erano assegnati ai gruppi in corrispondenza dei quozienti compresi in questa graduatoria ottenuti da ciascun gruppo. A parità di quoziente il seggio era attribuito al gruppo che aveva ottenuto la minore cifra elettorale. Erano proclamati eletti, in corrispondenza ai seggi attribuiti a ciascun gruppo, i candidati non eletti in sede di collegio uninominale compresi nel gruppo medesimo, secondo la graduatoria delle rispettive cifre elettorali individuali. Tali cifre erano determinate moltiplicando per cento il numero dei voti validi conseguiti da ciascun candidato e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio.

Sulla base della delega – e dei relativi criteri e principi direttivi – contenuta all'articolo 7 delle citate leggi n.276 e n.277 del 1993 - sono stati, infine, adottati i decreti legislativi 535 e 536 del 1993 recanti la determinazione dei collegi uninominali per l'elezione, rispettivamente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Gli stessi articoli istituiscono anche la «Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali» per la revisione dei collegi elettorali.

### **3. Il proporzionale “corretto” con soglie di sbarramento e premio di maggioranza: la legge n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*)**

La [legge 21 Dicembre 2005, n. 270](#) delinea un sistema elettorale di tipo proporzionale, caratterizzato però dalla presenza di soglie di sbarramento e premi di maggioranza, diversamente configurati per le due Camere.

I principali elementi che caratterizzano tale sistema sono:

- la possibilità delle liste di aderire a coalizioni, indicando previamente il nome del leader della coalizione;
- l'assenza di un limite alle candidature in quanto ogni candidato ha la possibilità di presentarsi in più circoscrizioni (c.d. candidature plurime).
- la previsione di un articolato sistema di soglie di sbarramento differenziato per Camera e Senato oltre che per le coalizioni e per le singole liste;
- l'attribuzione al Senato del premio su base regionale;
- l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione (o lista) vincente indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di consenso elettorale. Tale premio scatta se nessuna lista o coalizione ha raggiunto la soglia del 55% dei voti; al Senato



- l'attribuzione del premio avviene su base regionale e non garantisce strutturalmente la formazione di una determinata maggioranza di seggi a livello nazionale;
- le liste bloccate (l'elettore al momento del voto ha una sola scheda per la Camera ed una per il Senato e può esprimere la preferenza solo per il partito, senza indicare alcun nominativo: saranno eletti, per ciascuna circoscrizione, i nominativi indicati dai singoli partiti nell'ordine da loro determinato).

#### 4. La sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 e il sistema elettorale risultante (c.d. *Consultellum*)

Il 4 dicembre 2013, a seguito della rimessione della questione di costituzionalità da parte della I sezione civile della Corte di Cassazione (ordinanza n. 12060/2013), la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005. La pronuncia è contenuta nella sentenza n. 1 del 2014, depositata il 13 gennaio. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 270 del 2005 che prevedono l'assegnazione di un premio di maggioranza – sia per la Camera dei deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55% dei seggi assegnati a ciascuna Regione. Tale disposizione secondo la corte è irragionevole per l'assenza di *“una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio”*. La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che stabiliscono la presentazione di liste elettorali “bloccate”, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza. La declaratoria di incostituzionalità ha travolto quindi solo alcune delle disposizioni della legge n. 270 del 2005: quelle relative all'attribuzione di un premio di maggioranza senza la previsione di una soglia e a quelle concernenti le liste (lunghe) “bloccate”.

La normativa elettorale residua dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che sarebbe rimasta in vigore per il solo Senato (dopo che per la Camera dei deputati sarebbe intervenuta la legge n. 52 del 2015, c.d. *“Italicum”*, sulla quale ha peraltro inciso la Consulta con la sentenza del 25 gennaio 2017, n. 35), fu giornalmisticamente chiamata *“Consultellum”*: consisteva nella legge n. 270 del 2005, priva del premio di maggioranza e della configurazione delle liste “bloccate” e con l'aggiunta del voto di preferenza.

Tale normativa residua era infatti idonea ad avviso della Corte a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo elettivo, posto che le leggi elettorali sono costituzionalmente necessarie essendo indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali. La normativa residua stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate.

Il Presidente della Corte costituzionale (relazione sulla giurisprudenza del 2013) con riferimento alla sentenza n. 1 del 2014, ha rilevato che *«la legge elettorale deve prevedere un meccanismo di*



*trasformazione dei voti in seggi che, pur assicurando la necessaria rappresentanza alle diverse articolazioni della società civile, miri a rendere possibile la formazione di governi stabili, fondati su maggioranze non fluttuanti». Ne consegue che, «in materia elettorale, pertanto, l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio, a condizione che non venga irragionevolmente alterato il rapporto di proporzionalità, e quindi l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità, realizzabile con plurimi strumenti, tutti costituzionalmente compatibili, a condizione che l'una o l'altra non subiscano riduzioni così drastiche da mettere in pericolo le condizioni minime di democraticità del sistema o della sua possibilità di funzionamento». «..Si tratta – in questo e in tutti gli altri casi prospettabili – di un equilibrio dinamico, giacché la Costituzione non si limita a preservare l'essenza della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a rendere efficace ed attuabile l'indirizzo politico del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli artt. 92 ss. della stessa Costituzione».*

## **5. La legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*)**

Il 5 dicembre 2013, a seguito della pronuncia della Consulta (sentenza n. 1/2014), la Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera dei deputati ha convenuto, di richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno della I Commissione dei progetti di legge in tema di modifica della legge elettorale.

Il 4 maggio 2015 la Camera ha approvato definitivamente la [legge 6 Maggio 2015, n. 52](#).

Successivamente, con il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono stati determinati i collegi plurinominali.

I principali elementi che caratterizzano tale sistema sono:

- la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle regioni, divise a loro volta (ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) in complessivi 100 collegi plurinominali;
- l'assegnazione a ciascun collegio di un numero di seggi compreso tra 3 e 9;
- la previsione di disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali sono costituiti collegi uninominali; per il Trentino-Alto Adige, inoltre, tre seggi sono assegnati con sistema proporzionale;
- l'attribuzione dei seggi alle liste su base nazionale;
- la definizione di una soglia del 3 per cento dei voti validi, su base nazionale, quale requisito di accesso alla ripartizione dei seggi (previsioni specifiche sono definite per le liste rappresentative di minoranze linguistiche); impossibilità per le liste di collegarsi in coalizione;
- l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale e la distribuzione dei seggi residui alle altre liste ammesse al riparto;
- la restituzione della distribuzione nazionale dei seggi nelle circoscrizioni, in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto; restituzione del riparto



- circoscrizionale dei seggi ai collegi plurinominali in cui si articolano le circoscrizioni, anche in tal caso in misura proporzionale al numero di voti ottenuto da ciascuna lista;
- la previsione, ai fini della presentazione delle liste nei collegi plurinominali per i partiti o i gruppi politici organizzati, del deposito presso il Ministero dell'interno dello statuto;
  - l'articolazione delle liste elettorali con un candidato capolista e un elenco di candidati; all'elettore è consentito esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (c.d. "doppia preferenza di genere"), tra quelli che non sono capolista: sono quindi proclamati eletti dapprima i capilista, successivamente, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze;
  - la previsione del divieto di candidature in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capilista, che possono essere candidati, al massimo, in 10 collegi; la Corte costituzionale ha in proposito accolto, con la sentenza del 25 gennaio 2017, la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, *«sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957»*;
  - l'introduzione di previsioni volte a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive: in particolare, i candidati devono essere presentati - in ciascuna lista - in ordine alternato per sesso; al contempo, i capolista dello stesso sesso non possono essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, inoltre, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento;
  - la previsione di disposizioni per consentire ai cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero nonché agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, di votare secondo le modalità che saranno definite di intesa tra i ministri competenti.

La legge n. 52 del 2015 prevedeva che, qualora nessuna lista avesse raggiunto la soglia del 40 per cento, si sarebbe svolto un turno di ballottaggio tra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti. Sarebbero stati quindi attribuiti 340 seggi alla lista che fosse risultata vincitrice dopo il ballottaggio. Di tale previsione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dalla Corte con la richiamata sentenza n. 35 del 2017.

## 6. La sentenza della Corte costituzionale [n. 35 del 2017](#) e il sistema elettorale che ne è risultato

Il 25 gennaio 2017 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale n. 52 del 2015, sollevate da cinque diversi Tribunali ordinari. Nel comunicato della Corte costituzionale si rileva:



*«la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla previsione del premio di maggioranza al primo turno, sollevata dal Tribunale di Genova, e ha invece accolto le questioni, sollevate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova, relative al turno di ballottaggio, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che lo prevedono.*

*Ha inoltre accolto la questione, sollevata dagli stessi Tribunali, relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del d.p.r. n. 361 del 1957.*

*Ha dichiarato inammissibili o non fondate tutte le altre questioni.*

*All'esito della sentenza, la legge elettorale è suscettibile di immediata applicazione».*

Per effetto della sentenza la Camera avrebbe dovuto essere eletta con un sistema proporzionale con premio di maggioranza, attribuito alla lista vincente che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti validi. Come noto, tuttavia, il sistema elettorale risultante dalla sentenza non ha mai trovato applicazione per l'intervenuta approvazione della nuova legge elettorale.

## **7. Il sistema elettorale vigente: la legge 3 novembre 2017, n. 165 (cd. Rosatellum)**

La [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*”, delinea un **sistema elettorale misto**. L'assegnazione di 231 seggi alla Camera (cui si aggiunge 1 collegio in Valle d'Aosta) e di 109 seggi al Senato (cui si aggiungono 1 collegio in Valle d'Aosta e 6 collegi in Trentino-Alto Adige) è effettuata in **collegi uninominali** con formula maggioritaria, in cui è proclamato eletto il candidato più votato. L'assegnazione dei restanti seggi avviene, nell'ambito di **collegi plurinominali**, con metodo proporzionale tra le liste e le coalizioni di liste che hanno superato le **soglie di sbarramento**: sono quindi proclamati eletti in ciascun collegio plurinomiale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione.

Nei **collegi uninominali** il seggio è assegnato al candidato che consegue il **maggior numero di voti validi**; in caso di parità è eletto il più giovane per età (art. 77 TU Camera; art. 16 TU Senato). Per i seggi da assegnare alle liste e alle coalizioni di liste nei **collegi plurinominali**, alla **Camera** il riparto avviene a **livello nazionale**, con metodo proporzionale, tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le **soglie di sbarramento**.

Le soglie di sbarramento sono del **3%** a livello **nazionale** per le liste singole e del **10%** a livello nazionale per le **coalizioni** (e del **3%** per le liste infra-coalizione nel caso in cui la coalizione non avesse raggiunto la soglia del 10%); per le coalizioni non vengono in ogni caso computati i voti dei partiti che non hanno superato la soglia dell'1%. Specifiche disposizioni garantiscono le minoranze linguistiche: la soglia prevista è in tal caso pari al **20%** a livello regionale o aver eletto almeno due candidati nei collegi uninominali (art. 83 Tu Camera; art. 17 TU Senato).



Al **Senato** l'assegnazione dei seggi alle liste è effettuata con metodo proporzionale e avviene a livello regionale. Accedono al riparto le **coalizioni** di liste che abbiano ottenuto sul piano **nazionale** almeno il **10%** dei voti validi espressi e le **liste** che abbiano ottenuto sul **piano nazionale** almeno il **3%** dei voti validi espressi, nonché le liste che abbiano conseguito almeno il **20%** dei voti validi espressi **nella regione** o, per le minoranze linguistiche, aver eletto almeno due candidati nei collegi uninominali.

#### **Procedura di proclamazione degli eletti**

Al termine delle operazioni degli uffici elettorali, in cui viene determinato il numero di seggi spettanti alle coalizioni e alle liste, singole e coalizzate, sono proclamati eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'**ordine di presentazione**. Sono altresì specificate le modalità con cui si procede, sia alla Camera sia al Senato, alla proclamazione degli eletti in **caso di esaurimento della lista** presentata nel collegio plurinominale (art. 84 TU Camera; art. 17-*bis* TU Senato). Subentrano dapprima i candidati presentati dalla lista negli altri collegi plurinominali della circoscrizione. Esaurite tutte le liste della circoscrizione, subentrano i c.d. "migliori perdenti" (sulla base della graduatoria redatta dall'ufficio elettorale circoscrizionale) nei collegi uninominali del collegio plurinominale, e, successivamente, i migliori perdenti nei collegi uninominali della circoscrizione. Si procede poi proclamando eletti i candidati presentati dalla lista nei collegi plurinominali delle altre circoscrizioni. In caso di ulteriore incapienza, si procede proclamando eletti i candidati delle liste collegate in coalizione presentati nel collegio plurinominale originario e, poi, negli altri collegi plurinominali della circoscrizione. Nel caso in cui rimangano ancora seggi da assegnare, subentrano i migliori perdenti nei collegi uninominali delle altre circoscrizioni e, infine, i candidati delle liste collegate in coalizione presentati nei collegi plurinominali delle altre circoscrizioni.

Per il Senato si procede analogamente, con la differenza che non si applicano le norme che consentono il subentro di candidati di altre regioni. Riguardo alla disciplina dei c.d. **subentri** – nel caso in cui un seggio rimanga vacante, anche per causa sopravvenuta – si prevede (sia alla Camera, art. 86, sia al Senato in virtù del richiamo espresso al TU Camera) che il seggio si attribuisce, nell'ambito del medesimo collegio plurinominale, al candidato primo dei non eletti secondo l'ordine di presentazione.

Nel caso in cui la lista abbia esaurito i propri candidati si procede con le modalità indicate sopra, ai sensi del citato art. 84.

Nel caso in cui rimanga vacante un seggio attribuito in un collegio uninominale si procede ad elezioni suppletive (sulla base della disciplina già prevista per il Trentino - Alto Adige e la Valle d'Aosta).

#### **Rappresentanza di genere**

Sono previste specifiche disposizioni per garantire la **rappresentanza di genere** (art. 18- *bis*, TU Camera; art. 9 TU Senato<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*.



- A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un **ordine alternato di genere**;
- alla **Camera** è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste **nei collegi uninominali a livello nazionale**, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al **60 per cento**, con arrotondamento all'unità più prossima;
- **nel complesso delle liste nei collegi plurinominali** presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella **posizione di capolista** in misura superiore al **60 per cento**, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni;
- al Senato le medesime previsioni sono stabilite **a livello regionale** e spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

#### **Delega per la determinazione dei collegi elettorali**

La legge n. 165 del 2017 reca una delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali della Camera e del Senato, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (da esprimere entro 15 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto). La delega è stata esercitata con l'approvazione del **decreto legislativo n. 189 del 2017**.

Alla Camera il territorio nazionale è ripartito in **28 circoscrizioni** individuate nella Tabella A allegata al testo unico per l'elezione della Camera (D.P.R. n. 361 del 1957).

Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera regione, mentre per altre il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni (2 in Piemonte, 4 in Lombardia, 2 in Veneto, 2 nel Lazio, 2 in Campania, 2 in Sicilia).

È la legge a stabilire che in Trentino-Alto Adige e in Molise sono costituiti, rispettivamente, 6 e 2 collegi uninominali, individuati nella Tabella A.1 allegata al testo unico per l'elezione della Camera<sup>3</sup>.

I principi e criteri direttivi contenuti nella disposizione di delega stabiliscono che:

- la popolazione di ciascun collegio uninominale e di ciascun collegio plurinominale possa scostarsi dalla media della popolazione, rispettivamente, dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto;
- nella formazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali sono garantite la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio, tenendo altresì conto dei sistemi locali e delle unità amministrative su cui insistono, e, di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storicoculturali, nonché la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari;
- i collegi uninominali e i collegi plurinominali, di norma, non possono dividere il territorio comunale, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi;

---

<sup>3</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*.



- nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi e criteri direttivi di cui sopra, deve tenere conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi;
- fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993. Per la assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ciascuna circoscrizione è ripartita in **collegi plurinominali** costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un **numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto**.
- Il numero dei collegi uninominali è dunque determinato dalla legge mentre il numero dei collegi plurinominali, risultanti dall'aggregazione di uno o più collegi uninominali, è rimesso al decreto legislativo di cui all'art. 3, sulla base dei principi e criteri direttivi ivi previsti.
- la determinazione dei collegi plurinominali avviene in modo che *«tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio»*.

Al **Senato** il territorio nazionale è ripartito in **20 circoscrizioni** corrispondenti al territorio delle regioni. Ciascuna circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali. I **109 collegi uninominali** del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (ad essi si aggiungono **1** collegio in Valle d'Aosta e **6** collegi in Trentino-Alto Adige); la determinazione dei collegi uninominali – così come quella dei collegi plurinominali - è rimessa alla delega legislativa.

Al Senato i **collegi plurinominali** sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un **numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto**.

I criteri e principi direttivi per l'attuazione della delega sono in gran parte i medesimi di quelli previsti per la determinazione dei collegi della Camera.

Occorre specificare che con la intervenuta legge n. 51 del 2019 (illustrata nella parte seconda) sono state dettate modifiche alla disciplina elettorale delle Camere al fine di prevederne un'applicazione indipendente dal numero dei parlamentari e non più commisurata ad un numero fisso, bensì ad un rapporto frazionario tra seggi e numero dei deputati o dei senatori stabilito in Costituzione, senza alcuna alterazione del sistema elettorale vigente. Pertanto a seguito della riforma costituzionale di riduzione dei parlamentari è stata necessaria una nuova “perimetrazione” dei collegi elettorali, come definiti dal decreto legislativo n. 189 del 2017. I collegi elettorali sono stati rideterminati, sulla base di una nuova delega, con il decreto legislativo n.177 del 2020 (vedi *infra*).



## PARTE SECONDA

### LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E LA MANUTENZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE

#### 1. La riduzione del numero dei parlamentari

Con la legge costituzionale 19 Ottobre 2020, n. 1 recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, pubblicata nella [Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020](#), il numero dei deputati e dei senatori elettivi è stato ridotto rispettivamente a 400 e 200.

L’obiettivo della legge costituzionale è stato duplice: da un lato favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e dall’altro-consentire all’Italia di allinearsi al resto d’Europa: l’Italia, infatti, era il paese con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo (945); seguono la Germania (circa 700), la Gran Bretagna (650) e la Francia (poco meno di 600).

In tema di numero dei parlamentari, preliminarmente si ricorda che tale numero, a partire dalla revisione costituzionale del 1963, è determinato dalla Costituzione in numero fisso, mentre in precedenza era determinato in rapporto alla popolazione. Con la legge costituzionale n.2 del 1963, infatti, il numero dei senatori elettivi è divenuto la metà di quelli della Camera, fissati in 630, a prescindere dalla variazione della popolazione; è stato altresì stabilito che nessuna regione potesse avere meno di sette senatori ad eccezione della Valle d’Aosta (uno) e del Molise (due).

Nello specifico, la legge costituzionale in esame prevede la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400, la riduzione del numero dei senatori elettivi da 315 a 200 e fissa in 5 il numero massimo dei senatori a vita. Complessivamente il numero dei parlamentari è ridotto da 945 a 600, comprensivo dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero. Il provvedimento opera, quindi, una riduzione del 36,5% dei parlamentari. Tale riduzione percentuale è applicata per ogni riferimento relativo al numero dei parlamentari presente in Costituzione: è ridotto, infatti, della stessa percentuale anche il numero dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero che passano, alla Camera, da 12 a 8 deputati e, al Senato, da 6 a 4 senatori; tale riduzione percentuale, corrispondente in proporzione a quella numerica complessiva, ha la finalità di non variare in misura significativa l’incidenza numerica della rappresentanza della Circoscrizione Estero. La riduzione interviene, altresì, anche sul numero minimo di senatori eletti per regione individuato in tre senatori per regione o provincia autonoma, lasciando nel contempo inalterata la previsione vigente dell’art. 57, terzo comma, Cost. che assegna alla Valle d’Aosta un senatore ed al Molise due. La nuova previsione costituzionale relativa al numero minimo di senatori trova dunque applicazione anche per le province autonome di Trento e di Bolzano oltre che per la Basilicata (alla quale altrimenti spetterebbero 2 senatori). Viene infatti previsto, per la prima volta nella Carta costituzionale, un



numero minimo di seggi senatoriali riferito alle province autonome di Trento e di Bolzano che nel corso del tempo hanno assunto una posizione costituzionale sostanzialmente comparabile a quella che nel resto d'Italia è rivestita dalle Regioni.

La legge costituzionale inoltre, come già anticipato, fissa in 5 il **numero massimo dei senatori a vita** in carica, sciogliendo il nodo interpretativo sul vigente articolo 59, secondo comma, della Costituzione e stabilendo che il numero di cinque senatori di nomina presidenziale sia un “numero chiuso”, al fine di evitare la possibilità di un'interpretazione, pur seguita in un passato non recente, in base alla quale ciascun Presidente della Repubblica può nominare 5 senatori a vita. Quest'ultima possibile interpretazione del vigente dettato costituzionale è stata seguita peraltro solo da due Presidenti della Repubblica (Pertini e Cossiga). Permane invece immutata la figura dei “senatori di diritto a vita”. Sui profili di merito si vedano i precedenti dossier a cura del Dipartimento pubblicati sul sito istituzionale (*Scheda di approfondimento ["La riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari"](#) (26 agosto 2020); Dossier sulla proposta di legge costituzionale ["Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"](#) (29 luglio 2019)*).

**In tema di decorrenza delle disposizioni** la legge costituzionale n. 1 del 2020 stabilisce che la riduzione dei parlamentari abbia decorrenza dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale – e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni da tale entrata in vigore. La previsione del termine di sessanta giorni è volta a consentire l'adozione di un nuovo decreto legislativo in materia di determinazione dei collegi elettorali ai sensi della delega contenuta nella legge n. 51 del 2019 recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». La riduzione del numero dei parlamentari si ripercuote infatti sulla «perimetrazione» degli attuali collegi elettorali, come definiti dal decreto legislativo n.189 del 2017, in esecuzione della delega di cui alla legge n. 165 del 2017. In tema di articolazione dei collegi elettorali, tale disciplina aveva determinato per la Camera dei deputati 232 collegi uninominali e 63 collegi plurinominali; per il Senato, 116 collegi uninominali e 33 collegi plurinominali. La legge costituzionale in esame non è intervenuta su questa materia rimessa alla legislazione ordinaria. In effetti la legge n. 51 del 2019, che ha provveduto a rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere ha anche delegato il Governo ad adottare un nuovo decreto legislativo per la rideterminazione dei collegi elettorali coerente con la riduzione del numero dei parlamentari nel termine di sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari.

Il testo della legge costituzionale è stato pubblicato per fini notiziali nella [G.U. n. 240 del 12 ottobre 2019](#). Come previsto dall'art. 138 della Costituzione, la legge poteva essere sottoposta a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale lo avessero richiesto un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Un quinto dei senatori ha richiesto di **sottoporre la riforma al vaglio popolare**. La richiesta firmata da 71 senatori, depositata il 10 gennaio 2020, è stata ritenuta conforme all'articolo 138 della Costituzione dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione.



La data del referendum, precedentemente fissata al 29 marzo 2020 ([D.P.R. 28 gennaio 2020](#))<sup>4</sup>, era stata revocata con [D.P.R. 5 marzo 2020](#); successivamente con il “Decreto Cura Italia” (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18) il termine per l’indizione del referendum confermativo è stato posticipato di sei mesi, in conseguenza del perdurare dell’emergenza sanitaria dovuta al Coronavirus Covid-19. In particolare, nel citato decreto legge il **termine per l’indizione del referendum** confermativo è stato fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell’ordinanza che lo aveva ammesso (23 gennaio 2020), in deroga alla legislazione vigente che prevede sessanta giorni (articolo 15, comma 1, della legge 25 maggio 1970, n. 352).

Il referendum costituzionale si è tenuto in data 20 e 21 settembre 2020 contestualmente alle altre consultazioni elettorali indette per l’anno 2020, ai sensi della legge 19 giugno 2020, n. 59 di conversione del D.L. 20 aprile 2020, n. 26 che, per l’anno 2020, ha disposto l’applicazione del **principio di concentrazione delle scadenze elettorali**, ossia il cosiddetto election-day (decreto legge n. 98 del 2011), oltre che alle elezioni suppletive, amministrative e regionali anche al referendum confermativo del testo di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Il citato referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020 ha approvato il testo di legge di revisione costituzionale e successivamente il Presidente della Repubblica, in data 19 ottobre 2020, ha promulgato la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2020. I tempi di pubblicazione hanno determinato quelli di entrata in vigore secondo i meccanismi ordinari della *vacatio legis*.

Nell’immediato è stata applicabile soltanto la disposizione relativa al numero massimo di 5 senatori a vita in carica contemporaneamente. La legge costituzionale ha previsto l’applicazione della riduzione del numero dei parlamentari dalla prossima legislatura purché fossero trascorsi almeno 60 giorni dalla data di entrata in vigore della revisione costituzionale. In questo modo veniva assicurato il coordinamento dell’intervento di revisione costituzionale con la delega precedentemente conferita al Governo, con legge n. 51 del 2019, per la rideterminazione dei collegi elettorali. Tale condizione è stata già soddisfatta con l’intervenuta approvazione del decreto legislativo n. 177 del 2020.<sup>5</sup>

Infine, va evidenziata la scelta del legislatore, peraltro già operata ai fini della riduzione del numero dei parlamentari, che è stata quella di **proseguire con “manutenzioni puntuali” al testo costituzionale** intervenendo in particolare sul voto ai diciottenni per l’elezione del Senato, riforma già approvata definitivamente con la [legge costituzionale](#) che abroga *il limite di 25 anni per*

---

<sup>4</sup> La legge prescrive che entro 60 giorni dall’ordinanza dell’Ufficio centrale sulla legittimità del *referendum* (ossia entro il **23 marzo 2020**), il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, indice con proprio decreto il *referendum* che si svolge in una domenica compresa tra il **50° e il 70° giorno** successivo all’emanazione del decreto di indizione (L. n. 352 del 1970, art. 15).

<sup>5</sup> Per gli ulteriori approfondimenti si vedano i seguenti dossier curati dal Dipartimento per le riforme istituzionali: [Scheda di approfondimento “La riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari” \(26 agosto 2020\)](#); [Dossier sulla proposta di legge costituzionale “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” \(29 luglio 2019\)](#) nonché il dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati [“Riduzione del numero dei Parlamentari. Il testo di legge costituzionale e il referendum ex art. 138 della Costituzione”](#).



l'elettorato attivo per il Senato uniformandolo all'elettorato della Camera<sup>6</sup>. Per quanto riguarda le modifiche costituzionali alla base circoscrizionale e non più regionale del Senato e alla riduzione del numero di delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica sono in corso d'esame parlamentare specifiche proposte di legge.

Relativamente all'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione interna delle Camere con riguardo, ad esempio, al numero dei componenti delle Commissioni parlamentari e dei Gruppi parlamentari, ai *quorum* procedurali ed altri aspetti connessi, tali questioni sono attualmente all'esame delle due Camere. Le Giunte per il regolamento della Camera e del Senato hanno, infatti, disposto l'istituzione di comitati ristretti al fine di avviare in via informale il lavoro di elaborazione delle proposte di modifica dei regolamenti conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Al Senato sono state presentate le proposte Santangelo (M5S, [Doc. II, n. 10](#)), Calderoli (Lega, [Doc. II, n. 6](#)) e Zanda (PD, [Doc. II, n. 7](#)); alla Camera sono state presentate le proposte Giorgis (PD, [Doc. II, n. 22](#)), Baldelli (Fi, [Doc. II, n. 19](#)) e Crippa (M5S, [Doc. II, n. 24](#)).

## 2. Le modifiche per assicurare l'applicabilità della legge elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari

Nel corso dell'esame della proposta di riduzione del numero dei parlamentari, il Parlamento ha approvato la [legge 27 Maggio 2019, n. 51](#) in materia elettorale che, senza incidere sulla configurazione del meccanismo elettorale, ha definito un criterio di determinazione dei collegi: non già in un numero prestabilito fisso bensì "a scorrimento" rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione. Finalità delle modifiche è stata quella di rendere applicabile il sistema elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari, in modo che non si resti privi di una normativa elettorale autoapplicativa anche qualora tale numero sia modificato con leggi costituzionali.

La legge è intervenuta con correttivi minimi in particolare sostituendo i riferimenti numerici contenuti nei Testi unici in materia di elezione delle Camere<sup>7</sup> con l'indicazione del rapporto frazionario tra i seggi uninominali ed il numero dei deputati e dei senatori, senza alcuna alterazione del sistema elettorale vigente. In particolare, la legge prevede un numero di collegi uninominali pari a **tre ottavi** dei **seggi** da eleggere nelle circoscrizioni, con arrotondamento (all'unità inferiore per la Camera dei deputati, all'unità più prossima per il Senato). I restanti seggi (**cinque ottavi**) sono assegnati nell'ambito di collegi plurinominali la cui determinazione è stata affidata alla delega legislativa contenuta nella medesima legge n. 51 del 2019.

---

<sup>6</sup> Il 13 ottobre 2021 è scaduto il termine di tre mesi previsto dall'art. 138 della Costituzione per la richiesta di referendum confermativo. Pertanto, successivamente **la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1 "Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica"** è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, [Serie Generale n. 251 del 20/10/2021](#).

<sup>7</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 30 marzo 1957 e Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e loro successive modificazioni ed integrazioni.



In particolare, applicando il rapporto frazionario dei tre ottavi ai nuovi numeri dei parlamentari individuati dalla legge costituzionale per la Camera i collegi uninominali passano da **232** (su 618) a **147** (su 392); per il Senato i collegi uninominali passano da **116** (su 309) a **74** (su 196).

La finalità perseguita è dunque quella di sostituire alla precedente impostazione, che affida alla legge la determinazione del numero fisso dei seggi da attribuire nei collegi uninominali, una determinazione rapportata al numero di parlamentari.

La legge n. 51 del 2019 ha dunque corretto la legislazione in vigore per evitare l'eventualità che, approvata la riduzione del numero dei parlamentari, ci si trovasse in presenza di una legislazione elettorale funzionante con un numero più elevato ed ha reso possibile che il Parlamento fosse in ogni momento rinnovabile; ciò in ossequio alla giurisprudenza costituzionale che ha qualificato le leggi elettorali per il Parlamento nazionale come costituzionalmente necessarie, in quanto, come si legge nella sent. 1/2014, "indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali" [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di "paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost." (cfr. anche, da ultimo, sent. 10/2020).

Rendendo neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere, ogni eventuale modifica del numero dei deputati e dei senatori, stabilito agli articoli 56 e 57 della Costituzione, non richiederà specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema<sup>8</sup>.

Resta ferma in ogni caso, la possibilità per il Parlamento di intervenire sulla legislazione elettorale in modo sostanziale, potendo modificare in ogni momento il sistema di trasformazione dei voti in seggi.

Per il puntuale disegno dei collegi - sia gli uninominali sia i restanti plurinominali - la legge n. 51 reca, all'articolo 3, una delega legislativa al Governo, da esercitare «*qualora entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere*». La modifica del numero dei componenti comporta infatti, a legislazione elettorale invariata, una corrispondente modifica del numero dei collegi elettorali e, quindi, dei relativi confini.

Dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2020, la delega è stata esercitata nei termini prescritti dal suddetto art. 3, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, che in gran parte richiamano quelli individuati dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017.

---

<sup>8</sup> Per gli ulteriori approfondimenti sulla materia si vedano il Dossier sulla legge 27 maggio 2019, n. 51 "[Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari](#)" - a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali del 26 giugno 2019 e [il Dossier n. 81/4 del 25 giugno 2019 "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari. Legge n. 51/2019"](#) a cura dei Servizi studi delle Camere.



### 3. Il nuovo disegno dei collegi elettorali

La riduzione del numero dei parlamentari, come già specificato, si riflette sulla ridefinizione del perimetro dei collegi, uninominali e plurinominali e pertanto al fine di renderli coerenti con il nuovo e diminuito numero di parlamentari è stata necessaria la previsione di una nuova delega legislativa nella citata legge n. 51 del 2019.

Il decreto legislativo [23 Dicembre 2020, n. 177](#) è stato adottato nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti nella suddetta legge di delega. Questi ultimi nella delega sono stati adattati alla variabilità del numero dei collegi uninominali. Pertanto il **numero totale dei collegi uninominali alla Camera** deriva dal calcolo dei tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, salvi gli otto seggi assegnati alla circoscrizione Estero e quello assegnato alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, arrotondato all'unità inferiore. Il numero dei seggi uninominali che tale calcolo restituisce, pari a **146** (cioè i tre ottavi di 391 che sono il totale dei seggi da assegnare), viene ripartito tra le circoscrizioni stesse in rapporto alla popolazione (risultante all'ultimo censimento generale della popolazione rilevato dall'Istat il 9 ottobre 2011), con esclusione dei seggi uninominali del Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Molise, che vengono attribuiti per legge.

**I principi ed i criteri direttivi** fissati dalla delega citata, che rinvia espressamente alle previsioni di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, della legge 3 novembre 2017, n. 165, in relazione, rispettivamente, all'elezione della Camera dei deputati (comma 1) e all'elezione del Senato (comma 2), stabiliscono una serie di parametri ai fini del disegno dei nuovi collegi.

Nello specifico, per la Camera, il criterio di cui alla lettera *b)* dispone che ciascun collegio plurinominali sia formato dall'aggregazione di collegi uninominali contigui. Si prevede inoltre che a ciascun collegio plurinominali sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio.

La medesima disposizione prevede un regime derogatorio per il Molise, a cui è assegnato un seggio da attribuire con metodo proporzionale, ai sensi degli articoli 83 e 83-*bis* del Testo unico per l'elezione della Camera. Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Molise e Basilicata è costituito un unico collegio plurinominali comprensivo di tutti i collegi uninominali della circoscrizione.

Per quanto riguarda il criterio di cui alla lettera *c)*, esso stabilisce che la popolazione di ciascun collegio uninominali e plurinominali può scostarsi dalla media della popolazione, rispettivamente dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali della circoscrizione, di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto.

I criteri di cui alla lettera *d)* dispongono che nella formazione dei collegi uninominali e plurinominali siano garantite la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio, tenendo altresì conto delle unità amministrative su cui insistono e, ove necessario, dei sistemi locali, e di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali, nonché la



continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari. I collegi uninominali e i collegi plurinominali, di norma, non possono dividere il territorio comunale, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi.

Nelle zone in cui siano presenti **minoranze linguistiche** riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi e criteri direttivi di cui sopra, allo scopo di facilitare l'accesso alla rappresentanza parlamentare delle minoranze, tiene conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi.

La medesima lettera *d*) prevede che, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante "*Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica*", la formazione dei collegi uninominali sia effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993. È bene annotare che dalla Relazione finale della Commissione di esperti istituita *ad hoc* emerge che tale condizione non si è verificata in alcuna circoscrizione.

Il criterio di cui alla lettera *e*) prevede che nella circoscrizione Friuli-Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38.

Per il Senato, i criteri e principi direttivi sono previsti – come si è detto - mediante rinvio all'articolo 3, comma 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) della legge n. 165 del 2017 e sono in ampia misura corrispondenti a quelli dettati per la Camera.

Per quanto riguarda il **numero dei collegi uninominali al Senato**, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera *b*), della citata legge n. 51 del 2019, esso deriva dal calcolo dei tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle regioni, arrotondato all'unità più prossima, e viene ripartito tra le stesse in rapporto alla popolazione risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione con esclusione dei seggi delle regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise che vengono attribuiti per legge. Pertanto per il Senato i collegi uninominali passano da 116 a 74 (su 196).

Nelle regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol non sono costituiti collegi plurinominali, atteso che il numero dei collegi uninominali costituiti in ciascuna delle due regioni esaurisce il numero dei seggi loro assegnati ai sensi degli articoli 56 e 57 della Costituzione. Alla regione Molise, che in base alla previsione costituzionale elegge 2 senatori, viene assicurato un collegio uninominale ai sensi dell'articolo 1, comma 2, primo periodo, del citato Testo unico relativo all'elezione del Senato, volto a garantire che ciascuna circoscrizione abbia almeno un seggio da assegnare in collegio uninominale.

Per quanto riguarda gli altri principi e criteri di delega, alcune differenze con la Camera dei deputati si rilevano alla lettera *b*), la quale dispone che, con esclusione delle regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise, ciascuna delle restanti regioni sia costituita in collegi plurinominali formati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui. Si prevede, in particolare,



che a ciascun collegio plurinomiale sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a due (per la Camera dei deputati il numero inferiore è invece tre) e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero dei collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio.

Per quanto riguarda il criterio di cui alla lettera e), identico a quello previsto per la Camera, in base al quale nella circoscrizione Friuli-Venezia Giulia uno dei collegi uninominali deve essere costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione della minoranza linguistica slovena, si evidenzia che al Senato tale principio trova una sua applicazione automatica, in quanto nella regione Friuli-Venezia Giulia è costituito un unico collegio uninominale.

Emerge dunque che i suddetti criteri e principi delineano un **netto perimetro per l'esercizio delle delega da parte del Governo**. L'Esecutivo è così vincolato al rispetto sia del numero di collegi uninominali per ciascuna circoscrizione elettorale, derivante dall'applicazione della legge, sia dell'intervallo di popolazione residente negli stessi collegi uninominali e plurinominali, definito per ciascuna circoscrizione. Tale intervallo è stato calcolato utilizzando la popolazione legale rilevata al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 9 ottobre 2011 (G.U. Serie Generale n. 294 del 18 dicembre 2012 - Supplemento Ordinario n. 209).

Ai fini della definizione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il Governo si è avvalso dell'attività della **Commissione di esperti** prevista dall'articolo 3, comma 3, della citata legge n. 165 del 2017, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della citata legge n. 51 del 2019, che vi rinvia espressamente. La Commissione, composta da dieci esperti in materia e presieduta dal Presidente dell'ISTAT, è stata istituita presso il Dipartimento per le riforme istituzionali con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2017 e successive modificazioni ed integrazioni (decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2019 e 13 gennaio 2020).

La legge n. 165 del 2017 ha previsto l'istituzione della Commissione quale organo permanente rinnovabile nella sua composizione ogni tre anni. Istituita il 15 novembre 2017, la Commissione è rimasta in carica nella sua composizione originaria, salvo la sostituzione del Presidente per effetto dell'avvicendamento nella carica di Presidente dell'Istat e l'integrazione di un esperto a seguito delle dimissioni di un componente. La Commissione, con scadenza triennale al 15 novembre 2020, in mancanza di rinnovo resta in ogni caso in carica per ulteriori quarantacinque giorni, ai sensi dell'art. 3, comma 1, decreto legge 16 maggio 1994, n. 293 recante *"Disciplina della proroga degli organi amministrativi"*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 444 del 1994.

La Commissione ha avviato i lavori il 12 dicembre 2019 dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Testo di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari avvenuta in data 12 ottobre 2019 (GU serie generale n. 240), data dalla quale sono decorsi i termini per la richiesta di referendum popolare confermativo ai sensi dell'art. 138 Cost., che si è svolto con esito favorevole, nelle giornate del 20 e 21 settembre 2020.

Il lavoro svolto, tecnicamente molto complesso, ha impegnato, oltre che i membri della Commissione, anche i tecnici della *task force* messa a disposizione dall'Istat per l'elaborazione dei



dati e delle varie ipotesi da portare all'esame della Commissione. La segreteria e il supporto amministrativo e tecnico normativo è stato assicurato dal Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio.

La **relazione, con la proposta motivata di definizione dei collegi elettorali**<sup>9</sup>, è stata trasmessa dal Presidente della Commissione al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 18 novembre 2020. Le soluzioni tecniche prescelte dalla Commissione, indicate nella relazione trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, sono state accolte dal Governo che le ha assunte come base per la predisposizione decreto legislativo in esame. Pertanto la scelta del Governo allora in carica è stata quella di non esercitare alcuna forma di discrezionalità politica rispetto al disegno dei collegi elettorali presentato dalla Commissione sulla base di decisioni tecniche, al fine di assicurare la massima **neutralità politica nella delimitazione territoriale dei collegi** stessi. Infatti, il Governo ha ritenuto di recepire integralmente le determinazioni adottate dall'organo tecnico istituito per tale finalità, nella considerazione che il lavoro della Commissione è stato svolto in una sede che assicura, per competenza, una adeguata ponderazione e un alto livello di approfondimento, nel rispetto dei criteri di delega prescritti, affidando le eventuali modifiche delle soluzioni tecniche prescelte alla sola valutazione parlamentare.

Nella stessa sede il Governo ha inoltre scelto di operare con la massima **trasparenza** nel procedimento di approvazione garantendo la disponibilità di tutta la documentazione istruttoria necessaria, in modo particolare con la pubblicazione, sul sito istituzionale del Dipartimento per le riforme istituzionali, di una pagina dedicata contenente la documentazione utile ad agevolare la comprensione, da parte dei soggetti interessati, del disegno dei collegi uninominali e plurinominali nonché della ragionevolezza delle scelte assunte<sup>10</sup>. Tale iniziativa ha assicurato un coinvolgimento non solo degli "addetti ai lavori" ma anche dell'opinione pubblica in un ambito che incide su una materia sensibile quale è il diritto di voto. La determinazione del collegio elettorale è, infatti, fondamentale per assicurare l'uguaglianza del diritto di voto essendo il collegio il luogo in cui si instaura e si sviluppa il rapporto rappresentativo tra eletto ed elettore.

Per quanto riguarda i **profili procedurali**, la delega rinvia alle previsioni di cui all'articolo 3, commi 3, 4 e 5, della legge n. 165 del 2017 in base alle quali lo schema del decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di quindici giorni dalla data di trasmissione. Qualora il decreto legislativo non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare alle Camere una relazione contenente adeguata

---

<sup>9</sup> Relazione della Commissione di esperti "[Proposta dei collegi uninominali e plurinominali per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica](#)" del 13 novembre 2020.

<sup>10</sup> Tavole di dettaglio delle geografie elettorali definite nella proposta della Commissione di esperti riportanti le unità territoriali incluse in ciascun collegio:

[Tabella A1 - Collegi Camera uninominali](#) - [Tabella A2- Collegi Camera plurinominali](#) - [Tabella B1 - Collegi Senato uninominali](#) - [Tabella B2 - Collegi Senato plurinominali](#);

[Base dati geografica dei collegi](#);

[Tracciato record e Metadati](#).



motivazione. In caso di mancata espressione del parere nel termine previsto, il decreto legislativo può comunque essere emanato.

Per quanto riguarda l'iter di approvazione del decreto legislativo in esame si evidenziano di seguito i passaggi salienti:

- ✓ Lo schema di decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei ministri in sede di esame preliminare il 24 novembre 2020 ed in data 25 novembre 2020 è stato trasmesso al Parlamento ai fini dell'espressione del parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica da rendere entro 15 giorni dalla trasmissione;
- ✓ le Commissioni parlamentari hanno espresso in data 10 dicembre 2020 pareri favorevoli con un'osservazione coincidente riguardante la composizione dei collegi plurinominali per la Camera dei deputati della Circoscrizione Lazio 1 (su cui *infra*);
- ✓ tale osservazione è stata valutata positivamente dal Governo in quanto volta a rendere maggiormente omogenei i territori interessati sul piano socio-economico, culturale e infrastrutturale nel rispetto dei criteri di delega ed è stata pertanto recepita nel testo sottoposto alla deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri;
- ✓ non è stata invece recepita una raccomandazione della I Commissione della Camera dei deputati con riferimento alla determinazione dei collegi uninominali della Regione Friuli Venezia Giulia per l'elezione della Camera dei deputati che chiedeva al Governo di valutare un migliore accesso alla rappresentanza dei cittadini espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 38 del 2001. Tale valutazione è stata accuratamente effettuata dal Governo in considerazione della rilevanza del principio di tutela delle minoranze linguistiche e specificatamente di quella slovena. In seguito agli approfondimenti svolti, anche con l'ausilio dell'Istat, si è ritenuto di confermare la soluzione adottata dalla Commissione di esperti in quanto tra le diverse ipotesi esplorate dalla Commissione stessa per definire i collegi uninominali della Camera, la soluzione prescelta, includendo le intere province di Trieste e Gorizia in unico collegio, meglio garantisce l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione della minoranza slovena considerata la presenza, nel medesimo collegio, del 90% della popolazione tutelata. Infatti ampliare il collegio con i rimanenti comuni nei quali è presente la minoranza slovena, diluirebbe la percentuale di elettori sloveni nel collegio, sfavorendone la possibilità di accesso alla rappresentanza, che è invece massimizzata mantenendo ridotto nelle dimensioni il collegio di Gorizia e Trieste;
- ✓ Il [decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177](#) dopo l'approvazione definitiva nella riunione del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 2020, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 321 del 29 dicembre 2020, S.O. n. 45<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Dossier 1 dicembre 2020, Servizio Studi della Camera dei Deputati: [A.G. 225 - Vol. I](#) e [A.G. 225 - Vol. II](#) "Determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"



## PARTE TERZA

### LE PROPOSTE DI MODIFICA DEL SISTEMA ELETTORALE NELLA XVIII LEGISLATURA

Nelle pagine che seguono vengono descritte le proposte di riforma elettorale presentate nel corso della XVIII legislatura. In particolare, il tema della riforma elettorale è stato presente nelle linee programmatiche del Governo Conte II. In questo contesto, si è inserita la proposta di legge AC 2329 presentata dal Presidente della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati on. Brescia e il cui esame è stato avviato in sede referente il 14 gennaio 2020, ma l'iter non è proseguito successivamente al 10 settembre 2020, dopo lo svolgimento di un'indagine conoscitiva. Vengono inoltre illustrate le altre proposte di riforma della legge elettorale presentate in Parlamento.

#### 1. L'accordo del Governo Conte II e il suo sviluppo parlamentare

L'accordo sulle linee programmatiche concordato tra i partiti della maggioranza il 4 settembre 2019 prevede di avviare, contestualmente alla riduzione del numero dei parlamentari *«un percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale. In particolare, occorre avviare un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso in sede parlamentare, del sistema elettorale»* (punto 10 del cosiddetto "accordo dei ventinove punti").

Tale obiettivo è stato ribadito anche nel testo delle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte alla Camera e al Senato il 9 settembre 2019, in occasione del voto di fiducia al Governo.

Infatti, in tema di riforme istituzionali, il Presidente del Consiglio ha sottolineato come l'approvazione della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari sia elemento di un più complesso e articolato disegno di riforma del sistema, che dovrebbe prevedere anche strumenti per la tutela e la rappresentanza delle minoranze (politiche e territoriali), nonché la riapertura del dibattito parlamentare sul sistema elettorale. Come precisato dal Presidente del Consiglio dei ministri *«sarà un percorso di ampio respiro, che caratterizzerà questa esperienza di Governo e richiederà tempo, attenzione, competenza. Ogni intervento sul testo costituzionale presuppone, infatti, una scrupolosa verifica degli effetti che può produrre sull'attuale equilibrio di checks and balances, così attentamente disegnato dai Costituenti»*.

In questa direzione, alla vigilia dell'approvazione definitiva della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, i capigruppo della maggioranza di Camera e Senato hanno siglato il 7 ottobre 2019 un impegno comune su quattro punti specifici in materia di riforme istituzionali. In particolare, per quanto riguarda il sistema elettorale, si riconosce che la riduzione del numero dei parlamentari incide sul funzionamento delle leggi elettorali di Camera e Senato, aggravandone alcuni aspetti problematici, con riguardo alla rappresentanza sia delle forze politiche sia delle



diverse comunità territoriali. Conseguentemente, «l'impegno è di presentare entro il mese di dicembre un progetto di nuova legge elettorale per Camera e Senato al fine di garantire più efficacemente il pluralismo politico e territoriale, la parità di genere e il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di tutela delle minoranze linguistiche».

All'esito delle varie riunioni, le posizioni della maggioranza si sono attestate sostanzialmente su due ipotesi di riforma del sistema elettorale:

- Sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 5% e distribuzione dei seggi nazionale (**c.d. Rosatellum senza collegi uninominali ed innalzamento al 5% della soglia nazionale**);
- **Sistema proporzionale su base circoscrizionale** (c.d. *Democratellum* addolcito), con 20 circoscrizioni regionali al Senato e una quarantina di circoscrizioni alla Camera con formula elettorale proporzionale corretta.

**I due sistemi proposti** sono invero piuttosto simili nella loro concezione; si tratta di sistemi elettorali proporzionali con un certo grado di selettività. Si distinguono solamente per la tecnica cui si raggiunge tale grado di selettività. Nel proporzionale con soglia di sbarramento al 5% e distribuzione dei seggi nazionale, sono escluse le forze politiche inferiori alla soglia. Corrispondentemente, i voti sotto la soglia sono neutralizzati e idealmente riversati alle forze politiche sopra la soglia in proporzione alle cifre elettorali rispettive.

Nel proporzionale su base circoscrizionale, la selettività è data dalla distribuzione circoscrizionale dei seggi. Tale sistema sfavorisce i partiti piccoli, ma non li esclude del tutto: semplicemente li sottorappresenta. Ciò ingenera un meccanismo virtuoso: la forza politica molto piccola può ottenere seggi solo nelle circoscrizioni grandi. Le forze politiche minori, dunque, sono spinte a confluire in quelle maggiori. Nei partiti il frazionismo è svantaggiato, e questo favorisce la stabilità interna delle forze politiche

La differente tecnica per rendere il sistema proporzionale sufficientemente selettivo ha una conseguenza sul piano del fenomeno dello **slittamento dei seggi da una circoscrizione all'altra**. Nel proporzionale con soglia di sbarramento e riparto nazionale dei seggi, i seggi sono distribuiti proporzionalmente sul piano nazionale e poi riversati nelle circoscrizioni. Questa operazione può determinare lo spostamento di seggi da una circoscrizione all'altra. Tale problematica, che determina una rappresentazione non proporzionale ai voti nelle singole circoscrizioni, è esclusa nel sistema proporzionale circoscrizionale.

In entrambi i sistemi è prevista la suddivisione delle circoscrizioni in **collegi plurinominali**, che diano luogo alla presentazione di liste corte. Nel caso del proporzionale circoscrizionale i collegi plurinominali potrebbero coincidere con le province o con aggregazione di province in modo che le liste non superino i **10 candidati**. Nel *Rosatellum* senza collegi uninominali i collegi plurinominali sono ritagli irregolari di territori non corrispondenti a circoscrizioni amministrative e le liste arriverebbero al massimo a **8 candidati**.

Al Senato, in verità, non può essere introdotto un sistema con calcoli a base nazionale, perché vietato dalla Costituzione, secondo l'interpretazione che vi si è data finora.



Secondo le simulazioni dei due sistemi curate dal Dipartimento delle riforme istituzionali con i dati del 2018 e del 2019, **la resa sulle forze politiche grandi o medie dei due sistemi è abbastanza simile**, per le forze medie e grandi, che sono leggermente sovra-rappresentate. **Lo sbarramento al 5% sembra favorire maggiormente la forza maggiore** (M5S col 32% dei voti nel 2018 otterrebbe il 39% dei seggi; la Lega col 34% dei voti nel 2019 otterrebbe il 38% dei seggi).

La differenza maggiore si riscontra per le **forze politiche minori**. Il sistema con sbarramento elevato favorisce le forze minori che superano la soglia ma penalizza le forze minori che siano sotto. Simmetricamente, il sistema proporzionale a base circoscrizionale penalizza le forze politiche che, in un sistema con soglia, supererebbero il *quorum* previsto.

## 2. Gli approfondimenti sulle prime ipotesi di lavoro

I testi (nella forma di testi a fronte) di seguito sintetizzati, riportati in [Appendice](#), ed elaborati dal Dipartimento riforme istituzionali, contengono materiali di studio e approfondimento relativi alle due diverse ipotesi di lavoro presenti nell'accordo sulle linee programmatiche del Governo Conte II:

### 2.1. Prima ipotesi: il c.d. *Rosatellum* senza collegi uninominali

L'ipotesi del *Rosatellum* senza collegi uninominali novella la legislazione elettorale per la Camera ed il Senato, limitandosi a espungere dal testo i collegi uninominali. Ne residua un sistema così congegnato:

#### a. Senato

Il sistema è di tipo proporzionale con soglia di sbarramento nazionale (nel testo si è lasciato il 3% in quanto già previsto, nella consapevolezza che esso può essere agevolmente variato in relazione agli accordi parlamentari) e deroga della soglia per chi ottenga il 20% dei seggi nella circoscrizione. Il riparto dei seggi avviene nelle 20 circoscrizioni regionali. Nelle circoscrizioni regionali che assegnano più di otto seggi, la Regione è suddivisa in collegi plurinominali, ciascuno dei quali non assegna più di tal numero di seggi. Il testo prevede cinque pluricandidature e non contempla preferenze (in quanto non previste attualmente, nella consapevolezza che esso può essere agevolmente variato in relazione agli accordi parlamentari).

Cfr. Testo a fronte ([APPENDICE, ALLEGATO 3](#))

#### b. Camera

Il sistema è di tipo proporzionale con soglia di sbarramento nazionale (3, 4 o 5%) e deroga della soglia per le minoranze linguistiche tutelate. Il riparto dei seggi avviene in 28 circoscrizioni. Le circoscrizioni che assegnano più di sette seggi sono suddivise in collegi plurinominali, ciascuno dei quali non assegna più di sette seggi. Il testo prevede cinque pluricandidature e non contempla preferenze.

Cfr. Testo a fronte ([APPENDICE, ALLEGATO 4](#))



## 2.2. Seconda ipotesi: il proporzionale su base circoscrizionale

Coerentemente con quanto ipotizzato, si è approfondito l'uso a livello circoscrizionale della formula del quoziente corretto con il +1.

Viene ipotizzato un meccanismo con 19 circoscrizioni al Senato e 38 alla Camera, costituite in via preliminare ed indicativa nei loro confini. L'ipotesi presentata si distingue in due diverse varianti quanto all'individuazione dei collegi plurinominali.

### *Prima variante.*

#### *i. Senato*

Il testo prevede la costituzione di 19 circoscrizioni regionali, più la Valle d'Aosta. Si noti che alla Camera è istituito un numero doppio di circoscrizioni, ossia 38 (più la valle d'Aosta). Le circoscrizioni della Camera possono valere quali collegi plurinominali al Senato al fine della composizione delle liste. In questa ipotesi, la lunghezza media delle liste di collegio per l'elezione del Senato è di 5,1 candidati. Fatta eccezione per Milano Monza (12), Roma (13), Napoli (10), tutti gli altri collegi assegnano meno di 8 seggi. Cfr. Testo a fronte ([APPENDICE, ALLEGATO 5](#))

#### *ii. Camera*

Le 38 circoscrizioni della Camera ove assegnino più di 10 seggi sono suddivise in collegi plurinominali corrispondenti alle province o ad aggregazione di province. I collegi sono costituiti in modo che non assegnino più di 10 seggi ciascuno salvo le province che contengono aree urbane omogenee. Ne risulterebbero 56 collegi plurinominali, corrispondenti ad una o più province contigue, fatte salve la circoscrizione di Torino e Roma (che possono essere divise in due collegi, corrispondenti alla città ed al resto della provincia). La lunghezza media delle liste sarebbe di 7,0 candidati. Fatta eccezione per i collegi di Milano (20), Roma città (17), Napoli (20), e del collegio della Liguria (10), gli altri collegi avrebbero un numero di seggi non superiore a 9 (9 seggi riguarderebbero solo Torino Provincia, Bologna-Ferrara, Marche, Roma provincia e Abruzzo). Cfr. Testo a fronte ([APPENDICE, ALLEGATO 6](#))

### *Seconda variante.*

Anziché preconstituire nella legge i collegi plurinominali, è naturalmente possibile conferire una delega al Governo per il disegno dei collegi plurinominali in tutti i casi in cui la circoscrizione assegni più di otto seggi. In tal caso, ai testi novellati per Senato (Cfr. testo a fronte – [APPENDICE, ALLEGATO 7](#)) e Camera (Cfr. testo a fronte – [APPENDICE, ALLEGATO 8](#)), si aggiunge la delega ([APPENDICE, ALLEGATO 9](#)) che resterà nella legge di novella.



La seconda ipotesi presenta il vantaggio di costruire collegi plurinominali di eguali dimensioni. Tale vantaggio, tuttavia non è particolarmente rilevante in un sistema proporzionale a base circoscrizionale, nel quale gli slittamenti dei seggi tipici del *Rosatellum* saranno molto limitati e contenuti in circoscrizioni piccole.

La prima ipotesi è poi preferibile, se si vuol dare peso alla concreta configurazione delle circoscrizioni come aree omogenee di rappresentanza: essendo costituite come aggregazione di province, esse sono maggiormente conformi non solo all'architettura istituzionale e amministrativa del Paese ma anche all'organizzazione dei soggetti politici (generalmente di tipo provinciale) e delle organizzazioni della società civile. Essa, inoltre, non richiede una delega al Governo per la definizione dei collegi ed il loro aggiornamento, poiché la ripartizione dei collegi plurinominali è definita dal testo di legge.

Con riferimento alla *ratio* dei numeri ipotizzati in relazione alle circoscrizioni e ai collegi, la scelta dei numeri relativi alle circoscrizioni ed ai collegi uninominali è stata effettuata cercando di evitare ogni possibile critica di arbitrarietà. Le circoscrizioni al Senato, infatti, sono al più 19, per dettato costituzionale vigente (si eccettua la Valle d'Aosta in quanto collegio uninominale). Pertanto, si è proposto per la Camera, che conta un numero doppio di parlamentari, il numero doppio delle circoscrizioni, ossia 38, al fine di evitare disomogeneità nella grandezza media delle circoscrizioni. 19 circoscrizioni al Senato e 38 alla Camera, dunque, non rappresentano numeri arbitrari.

Al fine di suddividere le circoscrizioni della Camera in collegi plurinominali, quale tetto per stabilire le circoscrizioni da suddividere, si è preso a riferimento il numero di seggi della Liguria, ossia 10, per la notoria difficoltà di dividere quel territorio in due collegi plurinominali (che richiederebbero inevitabilmente la divisione in due della città di Genova, come accade attualmente). Le circoscrizioni con più di 10 seggi sono state dunque suddivise in collegi corrispondenti alle province di cui sono composte, senza altre scelte arbitrarie. Con riguardo alle province che singolarmente assegnano più di 10 seggi, si sono proposte due soluzioni alternative ma ugualmente non arbitrarie: 1) suddividerle tra città capoluogo e resto della provincia (prediligendo un criterio fondato sull'organizzazione amministrativa delle comunità politiche locali, con la conseguenza di dover tollerare alcuni collegi con più di 10 seggi; 2) suddividerle nei collegi plurinominali attualmente in uso (trascurando l'organizzazione amministrativa delle comunità politiche locali, ma ottenendo che tutti i collegi assegnino meno di 10 seggi).

Quanto al Senato, usando le 38 circoscrizioni della Camera come collegi plurinominali, si ottiene che sia rispettato il criterio dei 10 seggi massimi con l'eccezione dei soli collegi di Milano-Monza e Roma. Per essi, si prevedono tre ipotesi: 1) tollerare le due eccezioni; 2) suddividerli nelle province di cui è composto il collegio ed eventualmente nel comune capoluogo e nel resto della provincia; 3) suddividerli nei collegi plurinominali attualmente vigenti.



Tutte le ipotesi risultano compatibili con le diverse soluzioni relative alla selezione delle candidature.

Se si introduce un sistema di preferenza, gli scostamenti risulteranno assai ridotti e, comunque, le liste sarebbero corte, in modo tale che in ogni collegio plurinomiale non vi sia un'eccessiva popolazione.

Se si introduce un sistema a liste bloccate, le liste risultano corte (media di 6,7 alla Camera, identica alla media delle liste previste in Spagna), e, nell'ipotesi di ulteriore suddivisione di alcune circoscrizioni, in nessun collegio elettorale verrebbero eletti un numero di deputati superiore a dieci (e in questa ipotesi la lunghezza media delle liste sarebbe di 6,4). A maggior ragione, nessun problema è riscontrabile con un sistema di liste semi-rigide. Il sistema elettorale ipotizzato prevede, sia per la Camera che per il Senato, una soglia di sbarramento nazionale dell'1%, con deroga per le liste rappresentative di minoranze linguistiche che ottengano il 20% all'interno di una circoscrizione, volta ad evitare la proliferazione di partiti eccessivamente localistici e/o personalistici. Per lo stesso scopo si prevede l'obbligo di presentare liste in due terzi delle circoscrizioni.

Sulle basi di tali ipotesi sono state effettuate delle simulazioni che consentono di valutarne gli impatti.

Le simulazioni sono state elaborate dal Dipartimento per le riforme istituzionali nel dicembre 2019 sulla base dei dati delle elezioni politiche del 2018. I dati utilizzati non tengono conto della distribuzione alle liste dei voti espressi al solo candidato uninominale: tali dati infatti sono gli unici disponibili provincia per provincia. Essi, comunque si discostano marginalmente da quelli definitivi riscontrabili presso l'Archivio elettorale online del Ministero degli Interni.

La simulazione riguardante il Senato prevede 20 circoscrizioni, corrispondenti alle 20 regioni italiane. Per la Camera, le due ipotesi di circoscrizione utilizzate (28 e 39) sono date dall'assemblaggio di province. Con riferimento alle circoscrizioni attuali, tuttavia, sono considerati i voti per provincia anche nei casi di lieve scostamento tra il confine della circoscrizione e quello delle province ivi incluse.

In relazione alla Camera, per la prima ipotesi sono stati simulati gli sbarramenti del 3%, 4% e 5%, applicando poi il Quoziente Naturale per assegnare i seggi spettanti a ciascun partito. Per la seconda ipotesi, invece, è stato applicato il metodo del Quoziente + 1 (altresì noto come metodo di Hagenbach-Bischoff). Per quel che riguarda il Senato, nella prima ipotesi la distribuzione dei seggi è avvenuta a base regionale tra le sole liste che a livello nazionale hanno superato la soglia del 3%, sempre con la ripartizione dei seggi mediante il Quoziente naturale. Nella seconda ipotesi, analogamente alla Camera, è stato applicato il Quoziente di Hagenbach-Bischoff, sempre però con ripartizione dei seggi su base regionale.



**IPOTESI 1 (Rosatellum senza collegi uninominali)**

Camera – 28 circoscrizioni											
	LEGA	FI	FDI	UDC	M5S	PD	+E	SVP	LEU	PAP	TOTALE
Voti	5.576.131	4.497.976	1.398.451	417.832	10.237.523	5.888.232	803.621	126.769	1.032.713	349.508	31.582.538
% Voti	17,66%	14,24%	4,43%	1,32%	32,42%	18,64%	2,54%	0,40%	3,27%	1,11%	
Sbarramento 3%	76	61	19	0	139	80	0	2	14	0	391
% Seggi Sb 3%	19,44%	15,60%	4,86%	0,00%	35,55%	20,46%	0,00%	0,51%	3,58%	0,00%	
Sbarramento 4%	79	63	20	0	144	83	0	2	0	0	391
% Seggi Sb. 4%	20,20%	16,11%	5,12%	0,00%	36,83%	21,23%	0,00%	0,51%	0,00%	0,00%	
Sbarramento 5%	83	67	0	0	152	87	0	2	0	0	391
% Seggi Sb. 5%	21,23%	17,14%	0,00%	0,00%	38,87%	22,25%	0,00%	0,51%	0,00%	0,00%	

SENATO – 20 CIRCOSCRIZIONI										
	LEGA	FI	FDI	M5S	PD	+E	SVP	LEU	TOTALE	
Voti totali	5.212.59	4.268.56	1.259.70	9.285.87	5.557.27	686.13	122.59	922.13	29.114.41	
Percentuali	7	0	1	5	0	3	5	2	3	
	17,90%	14,66%	4,33%	31,89%	19,09%	2,36%	0,42%	3,17%		
Totale Quoziente Naturale	37	35	8	68	40	0	2	5	195	
% Seggi QN	18,97%	17,95%	4,10%	34,87%	20,51%	0,00%	1,03%	2,56%		



**IPOTESI 2 (Proporzionale su base circoscrizionale)**

Camera 38 circoscrizioni + 1											
	LEGA	FI	FDI	UDC	M5S	PD	+E	SVP	LEU	PAP	TOTALE
<b>Voti</b>	5.576.131	4.497.976	1.398.451	417.832	10.237.523	5.888.232	803.621	126.769	1.032.713	349.508	<b>31.582.538</b>
<b>% Voti</b>	17,66%	14,24%	4,43%	1,32%	32,42%	18,64%	2,54%	0,40%	3,27%	1,11%	
<b>Seggi con Quoziente + 1</b>	73	63	16	2	142	79	4	2	9	1	<b>391</b>
<b>% Seggi Quoz +1</b>	0,19	0,16	0,04	0,01	0,36	0,20	0,01	0,01	0,02	0,00	

Simulazione Senato 20 circoscrizioni - dati 2018									
	LEGA	FI	FDI	M5S	PD	+E	SVP	LEU	TOTALE
<b>Voti totali</b>	5212597	4.268.560	1.259.701	9.285.875	5.557.270	686.133	122.595	922.132	<b>29.114.413</b>
<b>Percentuali</b>	17,90%	14,66%	4,33%	31,89%	19,09%	2,36%	0,42%	3,17%	<b>93,82%</b>
<b>Seggi con Quoziente + 1</b>	36	35	8	68	39	3	2	4	<b>195</b>
<b>% Seggi con Quoz. +1</b>	18,46%	17,95%	4,10%	34,87%	20,00%	1,54%	1,03%	2,05%	



### **3. La proposta del Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera (A.C. 2329 )**

La proposta di legge presentata dal Presidente della Commissione Affari Costituzionali (cd. "Brescellum") [A.C. 2329](#) interviene, con la tecnica della novella, sui testi unici in materia elettorale e delinea un sistema elettorale interamente proporzionale (ad eccezione della Valle d'Aosta e, al Senato, del Trentino-Alto Adige), superando l'attuale sistema misto in base al quale i 3/8 dei seggi da ripartire nel territorio nazionale sono attribuiti con metodo maggioritario in collegi uninominali. Il territorio nazionale resta suddiviso in circoscrizioni e in collegi plurinominali, mentre vengono aboliti i collegi uninominali.

La proposta rimodula inoltre le soglie di sbarramento per partecipare alla ripartizione proporzionale dei seggi: è elevata la soglia a livello nazionale dal 3% al 5% ed è ridotta - dal 20% al 15% - la soglia regionale prevista al Senato. Alla Camera la soglia regionale del 15% è calcolata solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche.

Non è più prevista la possibilità per le liste di unirsi in coalizione.

L'elettore esprime il voto a favore della lista prescelta.

È previsto un «diritto di tribuna» per le liste che non raggiungono le soglie di sbarramento ma che ottengono, alla Camera, almeno tre quozienti elettorali circoscrizionali in almeno due regioni e, al Senato, almeno un quoziente elettorale regionale.

Nella disposizione di delega e all'art. 1, comma 3, del TU Camera, come modificato dalla proposta di legge, viene mantenuto fermo che a ciascun collegio plurinominali è assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

#### **3.1. Il contenuto**

##### **3.1.1. Elettorato attivo e passivo**

La proposta di legge apporta alcune modifiche di carattere formale alla definizione dell'elettorato attivo e passivo, sostituendo quelle disposizioni della legge elettorale che fanno esplicito richiamo all'età anagrafica, con un rinvio «mobile» della rispettiva norma costituzionale.

##### **3.1.2. Suddivisione del territorio**

La proposta di legge delinea un sistema elettorale interamente proporzionale, superando le attuali previsioni in base alle quali 3/8 dei seggi da ripartire nel territorio nazionale sono attribuiti con metodo maggioritario in collegi uninominali.

Il territorio nazionale, ai fini della elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, resta suddiviso in circoscrizioni e in collegi plurinominali. Come previsto dal vigente sistema elettorale, inoltre, per la Camera la prima ripartizione dei seggi è effettuata nel collegio unico



nazionale (CUN) e successivamente tra le circoscrizioni e quindi nei collegi plurinominali, mentre per il Senato i seggi sono attribuiti direttamente nelle regioni e, quindi, nei collegi plurinominali.

Per la **Camera dei deputati** rimane la suddivisione nelle 27 circoscrizioni (cui si aggiunge la Valle d'Aosta) individuate nella Tabella A allegata al testo unico per l'elezione della Camera (D.P.R. n. 361 del 1957) che non viene modificata dalla proposta di legge in esame. In dettaglio, l'articolo 1, comma 1, lettera a), della proposta di legge sostituisce i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 1 del D.P.R. n. 361 del 1957, eliminando ogni riferimento ai collegi uninominali e prevedendo che ciascuna circoscrizione sia ripartita in collegi plurinominali tali che in ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi, come previsto attualmente, non inferiore a 3 e non superiore a 8.

Resta ferma, per la Regione Valle d'Aosta, la costituzione, sia alla Camera sia al Senato, in un unico collegio uninominale il cui il seggio è attribuito con metodo maggioritario; al Senato, per la Regione Trentino-Alto Adige, permane la ripartizione nei sei collegi uninominali di cui alla legge n. 422 del 1991.

Al **Senato** il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio delle regioni, come previsto attualmente. Allo stato, ciascuna circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali (pari, nel complesso, ai 3/8 del totale dei seggi da assegnare) ed in uno o più collegi plurinominali. I collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione, fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un senatore e quelli del Trentino - Alto Adige.

Anche per il Senato, come per la Camera, la proposta di legge in esame elimina ogni riferimento ai collegi uninominali. A tal fine viene abrogato il comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 533 del 1993 che, appunto, prevede la suddivisione del territorio in collegi uninominali (art. 2, comma 1, lett. a), n. 1). Inoltre, viene espunta la previsione in base alla quale i collegi plurinominali siano costituiti dall'aggregazione di quelli uninominali (art. 2-*bis* del D.Lgs. n. 533 del 1993 come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2). Analogamente a quanto previsto per la Camera, viene soppresso il riferimento al numero di seggi spettanti ai collegi uninominali in ciascuna circoscrizione che deve essere indicato nel decreto del Presidente della Repubblica, adottato contemporaneamente alla convocazione dei comizi elettorali, prevedendo che in esso sia determinato unicamente il numero dei seggi da attribuire nei collegi plurinominali (art. 2, comma 1, lett. a), n. 3).

È mantenuta la previsione dell'art. 1, comma 2-*bis*, del TU Senato, in base alla quale a ciascun collegio plurinomiale è assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

Con le modifiche previste dalla proposta di legge, viene soppressa altresì la possibilità, introdotta dalla legge n. 51 del 2019, per la regione Trentino – Alto Adige di avere, in alternativa dei 6 seggi previsti dalla legge n. 422 del 1991, un numero di collegi individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione (v. *infra*).

Anche all'articolo 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993 viene soppresso il riferimento alla suddivisione delle circoscrizioni in collegi uninominali (art. 2, comma 1, lett. b).



### **3.1.3. La presentazione dei contrassegni e delle candidature**

La proposta di legge in esame sostanzialmente mantiene fermo il procedimento relativo alla presentazione dei contrassegni di lista e delle liste di candidati sostenute dal prescritto numero di sottoscrizioni, laddove previsto, apportando solo alcune modifiche, relative in particolare alla soppressione di ogni riferimento ai collegi uninominali, alla eliminazione della possibilità di formalizzare il collegamento in coalizione di liste elettorali, alla eliminazione dell'obbligo di depositare il programma elettorale e l'indicazione del capo della forza politica e, infine, alla eliminazione del tetto massimo di 4 candidati che ciascuna lista può presentare in ogni collegio plurinominale, fermo restando il numero massimo corrispondente al numero dei seggi attribuiti al collegio plurinominale, pari a 8.

In particolare, come già detto, prefigurando un sistema interamente proporzionale, la proposta di legge elimina dal procedimento elettorale preparatorio qualsiasi riferimento ai candidati nei medesimi collegi uninominali (art. 1, comma 1, lett. d) e o), che modifica diverse parti del TU Camera e art. 2, comma 1, lett. c) e f) che incidono sul TU Senato).

Viene eliminata inoltre per i partiti la possibilità di dichiarare reciprocamente il collegamento in una coalizione delle liste da essi presentate. Parimenti, viene soppresso l'obbligo in capo a ciascun partito di depositare il programma elettorale, con annessa indicazione del capo della forza politica, contestualmente al deposito del contrassegno.

Si tratta di previsioni contenute nell'articolo 14-*bis* del TU Camera che viene abrogato dall'articolo 1, comma 1, lett. e) della proposta di legge.

I partiti o i gruppi politici organizzati sia alla Camera sia al Senato, attualmente, possono presentarsi come lista singola o in coalizione. La coalizione è unica a livello nazionale ed è disciplinata dall'art. 14-*bis* TU Camera (richiamato dall'art. 8 TU Senato). I partiti in coalizione presentano candidati unitari nei collegi uninominali.

Come ricordato, la proposta di legge in esame interviene altresì sul numero di candidati delle liste elettorali. La legge vigente prevede che in ogni collegio plurinominale, ciascuna lista è composta da un numero dei candidati che non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominale (ossia 8): in ogni caso il numero dei candidati della lista non può essere inferiore a 2 né superiore a 4.

La proposta di legge elimina il limite di 4 candidati, fermo restando il tetto costituito dal numero massimo di seggi assegnati al collegio (art. 1, comma 1, lett. g), n. 3, che modifica l'art. 18-*bis*, comma 3, del TU Camera e art. 2, comma 1, lett. d), n. 2, che modifica l'art. 9, comma 4 del TU Senato) che – in base alla proposta di legge - corrisponde a 8 seggi<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Sulle questioni relative alle modalità di espressione del voto per l'elezione dei componenti delle camere e al numero dei candidati delle liste nelle circoscrizioni elettorali, con riguardo alle previsioni della legge n. 270 del 2005, la Corte costituzionale ha ricordato come tale disciplina sia stata ritenuta lesiva della libertà del voto garantita dall'art. 48, secondo comma, della Costituzione, in quanto «*non consentiva all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati, nell'ambito di circoscrizioni molto ampie e in presenza di liste con un numero assai elevato*



Restano ferme, sopprimendo i riferimenti ai collegi uninominali e alle coalizioni di liste, le vigenti previsioni relative alle sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste nei collegi plurinominali, alle pluri-candidature e alle prescrizioni volte a garantire la parità di genere. Per quanto riguarda la **scheda elettorale** la proposta di legge prevede che rechi, entro appositi rettangoli, il contrassegno di ciascuna lista (art. 31 comma 2, TU Camera, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. p), n. 1). L'elettore esprime il voto tracciando con la matita sulla scheda un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominali (art. 58, 2° comma, TU Camera, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. q).

Disposizioni analoghe sono previste per il Senato (si veda l'art. 2, comma 1, lett. e) e g), che modificano, rispettivamente, gli articoli 11 e 14 del TU Senato).

Rispetto alla disciplina vigente viene eliminato ogni riferimento, nella scheda e ai fini dell'espressione del voto, ai candidati nei collegi uninominali e alle coalizioni di liste.

La proposta di legge modifica altresì l'articolo 59-*bis* del TU Camera in materia di validità del voto, sopprimendo i riferimenti al voto espresso per il candidato nel collegio uninominale.

È mantenuta la previsione in base alla quale se l'elettore traccia un segno sul contrassegno e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominali della lista medesima, il voto è considerato valido a favore della lista (sopprimendo «*e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale*»).

È invece integralmente soppressa la disposizione che prevede la nullità del voto nel caso in cui l'elettore tracci un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato. Viene infine mantenuta la disposizione 'di chiusura' del predetto articolo 59-*bis*, in base alla quale resta in ogni caso fermo che ogni altro modo di espressione del voto, difforme dalle disposizioni del testo unico, ne determina la nullità nel caso in cui sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto.

---

*di candidati, potenzialmente corrispondenti all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, perciò difficilmente conoscibili dall'elettore». In quel sistema, «alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, mancava il sostegno della indicazione personale degli elettori, in lesione della logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014 richiamata dalla sentenza n. 35 del 2017). La Corte ha posto quindi l'accento sul fatto che «mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore la discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati». Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte aveva altresì evidenziato come le caratteristiche delle liste di candidati come definite dalla legge n. 270 del 2005 rendono tale disciplina «non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali) ».*



Sono inoltre modificate le disposizioni che attengono alla fase dello spoglio delle schede e del relativo scrutinio sopprimendo i riferimenti al voto espresso per il candidato nel collegio uninominale.

#### **3.1.4. Soglie di accesso alla ripartizione dei seggi**

Come già anticipato sono rimodulate le soglie di accesso alla ripartizione dei seggi: in particolare, è elevata la soglia a livello nazionale dal 3% al 5% ed è ridotta – dal 20% al 15% – la soglia regionale prevista per l'elezione del Senato (per le liste che abbiano conseguito tale percentuale a livello regionale).

Le soglie di sbarramento, in base alla proposta di legge, sono così articolate:

- **per l'elezione della Camera:** accedono al riparto le liste che hanno superato la soglia del 5% dei voti validi espressi a livello nazionale (soglia attualmente fissata al 3% per le liste singole e al 10% per le coalizioni di liste), oppure la soglia del 15% dei voti validi espressi nella Regione in cui sono presentate liste espressione di minoranze linguistiche (la previsione ricalca quella vigente abbassando dal 20 al 15% la soglia); sono di conseguenza soppresse le vigenti previsioni che, per le liste rappresentative di minoranze linguistiche presentate solo in una Regione ad autonomia speciale che preveda una particolare tutela delle minoranze, consentono l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale alle liste che hanno eletto candidati in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione (articolo 83 del testo unico per l'elezione della Camera; articolo 17 del testo unico per l'elezione del Senato);
- **per l'elezione del Senato:** accedono al riparto le liste che hanno superato la soglia nazionale del 5% oppure che abbiano conseguito almeno il 15% dei voti validi espressi a livello regionale (nel vigente sistema elettorale la soglia nazionale è fissata al 3% per le liste singole e al 10% per le coalizioni di liste mentre è stabilita al 20% la soglia regionale).

Quindi, in base alla proposta di legge in esame, per tutti i seggi (ad eccezione della Valle d'Aosta e, al Senato, del Trentino-Alto Adige) è prevista l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale alle liste che hanno superato la soglia di sbarramento; il metodo utilizzato è il medesimo previsto dalla vigente disciplina elettorale (articoli 83 e 83-*bis* del D.P.R. n. 361 del 1957 e articoli 16 e 16-*bis* del decreto legislativo n. 533 del 1993) per l'attribuzione dei seggi dapprima a livello nazionale (per la Camera), quindi a livello circoscrizionale e infine nei collegi plurinominali. Non essendo più prevista la possibilità per le liste di coalizzarsi sono di conseguenza soppresse tutte le previsioni che, ai fini del calcolo dell'attribuzione dei seggi, fanno riferimento alle coalizioni di liste.

#### **3.1.5. Diritto di tribuna e metodo di calcolo**

La proposta di legge prevede inoltre, rispetto al sistema vigente, il cosiddetto «diritto di tribuna», ovvero la possibilità di ottenere seggi anche per le liste che non hanno superato la soglia di sbarramento, ma che abbiano ottenuto quozienti elettorali circoscrizionali: alla Camera, almeno tre quozienti in almeno due regioni e, al Senato, almeno un quoziente nella circoscrizione regionale: ai fini dei relativi calcoli è utilizzato il metodo del quoziente corretto + 2 (cosiddetto metodo del quoziente corretto Imperiali), con cui si riduce il numero dei voti necessari per ottenere il seggio con



il quoziente intero. Restano ferme le vigenti previsioni relative alle modalità di attribuzione dei seggi con metodo proporzionale, alle proclamazioni e ai subentri in caso di vacanza di seggi.

In particolare, per l'elezione della **Camera**, ciascun ufficio elettorale circoscrizionale calcola il quoziente elettorale circoscrizionale come rapporto tra il totale dei voti di tutte le liste della circoscrizione e il numero di seggi spettanti alla circoscrizione (stabiliti con il decreto del Presidente della Repubblica contemporaneamente all'indizione dei comizi) aumentato di 2 unità. Divide poi i voti ottenuti da ciascuna lista per il quoziente così calcolato e ottiene il numero di quozienti ottenuti da ciascuna lista.

Il metodo di calcolo previsto dalla proposta di legge per il calcolo del «diritto di tribuna» rientra tra i cosiddetti metodi del quoziente corretto, con i quali si diminuisce il quoziente – diminuendo quindi il numero dei voti necessari per ottenere un seggio col quoziente intero – e si riducono i seggi assegnati con i resti.

In particolare, con il metodo Quoziente Imperiali, utilizzato dalla proposta di legge, si divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione più due. All'Ufficio elettorale centrale nazionale (UCN) spetta quindi di verificare se, tra le liste che non hanno superato le soglie di sbarramento, vi siano delle liste che hanno ottenuto almeno 3 quozienti in 2 regioni; in caso affermativo, attribuisce a tali liste un seggio per ciascun quoziente ottenuto nelle circoscrizioni in cui le liste hanno ottenuto i quozienti loro assegnati.

Il numero di seggi assegnato ai fini del diritto di tribuna non è di conseguenza un numero fisso o predeterminabile, ma dipende dal numero delle liste che superano tale requisito.

I seggi così attribuiti sono quindi sottratti dai calcoli a livello di collegio unico nazionale, quando l'UCN calcola il quoziente nazionale per la ripartizione dei seggi alle liste che hanno superato la soglia del 5 per cento (articolo 83 lettera f) e, a livello di circoscrizione, quando i seggi attribuiti nel CUN sono ripartiti nelle circoscrizioni (articolo 83, lettera h)).

Per l'elezione del **Senato**, in ogni regione l'ufficio elettorale calcola il quoziente elettorale circoscrizionale, per verificare se tra le liste, che non abbiano superato le soglie di sbarramento (5 per cento nazionale e 15 per cento regionale), ve ne sia una o più che abbia ottenuto almeno un quoziente (nella regione). In caso affermativo l'ufficio elettorale attribuisce a tali liste un seggio in corrispondenza di ciascun quoziente ottenuto. Procede quindi all'attribuzione dei restanti seggi alle liste che hanno superato le soglie di sbarramento.

Una volta assegnati gli eventuali seggi del diritto di tribuna, l'attribuzione dei seggi alle liste che hanno superato le soglie di sbarramento avviene secondo il metodo vigente, disciplinato per la Camera dagli articoli 83 e 83-bis del TU per l'elezione della Camera e per il Senato dall'articolo 17 del TU per l'elezione del Senato. La proposta di legge sopprime, dalle norme citate, tutti i riferimenti riguardanti le coalizioni di liste, ma conserva inalterata l'intera procedura di attribuzione dei seggi.

### **3.1.6. La proclamazione degli eletti**

La proposta di legge interviene sulle disposizioni vigenti relative alle modalità con cui si procede alla proclamazione degli eletti in caso di esaurimento della lista presentata nel collegio plurinomiale:



sono in particolare soppresse le parti in cui si fa riferimento alla proclamazione dei candidati delle liste nei collegi uninominali e al “recupero” nelle altre liste della coalizione.

Resta ferma per il resto la disciplina vigente (articolo 84, comma 1, TU Camera). Di conseguenza, nel caso di esaurimento dei candidati della lista del collegio plurinomiale cui sono stati attribuiti seggi, subentrano dapprima i candidati presentati dalla lista negli altri collegi plurinominali della circoscrizione (art. 84, comma 2, TU Camera). Successivamente, qualora residuino ancora seggi da assegnare, si procede proclamando eletti i candidati presentati dalla lista nei collegi plurinominali delle altre circoscrizioni, individuando dapprima la circoscrizione in cui la lista ha la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata e quindi quella già utilizzata (art. 84, comma 4, TU Camera). Restano altresì ferme le disposizioni che prevedono che il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinomiale, determinata ai sensi dell’articolo 77, comma 1, lettera e) (art. 85, comma 1, TU Camera) mentre viene soppresa la norma che fa riferimento al caso di plurielezione in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali (art. 85, comma 1-bis TU Camera).

Riguardo alla disciplina dei **c.d. subentri**, nel caso in cui un seggio rimanga vacante, anche per causa sopravvenuta, vengono mantenute ferme le disposizioni che prevedono (sia alla Camera, art. 86, sia al Senato in virtù del richiamo espresso al TU Camera) che il seggio sia attribuito, nell'ambito del medesimo collegio plurinomiale, al candidato primo dei non eletti secondo l'ordine di presentazione. Nel caso in cui la lista abbia esaurito i propri candidati si procede con le modalità di cui all'art. 84 TU Camera (*v. supra*).

La proposta di legge, in conseguenza del nuovo sistema, dispone la soppressione della previsione (art. 86, comma 3) che prevede il ricorso ad elezioni suppletive nel caso in cui rimanga vacante un seggio attribuito in un collegio uninominale.

Resta invece fermo quanto stabilito dall’art. 86, comma 4, TU Camera che prevede che alle elezioni suppletive si procede ai sensi dei commi da 1 a 6 dell'articolo 21-ter del TU Senato in quanto applicabili.

Tali previsioni, che attualmente si applicano alle elezioni suppletive da svolgere nell’intero territorio nazionale nel caso di vacanza in un collegio uninominale, disciplinano le elezioni suppletive in Trentino-Alto Adige al Senato e in Valle d'Aosta.

### **3.1.7. Il voto nelle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta**

Per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige, la proposta di legge prevede che, per l'elezione del Senato, sia mantenuta ferma l'attuale ripartizione del territorio nei sei collegi uninominali previsti dal decreto legislativo n. 422 del 1991, in cui viene proclamato eletto, con metodo maggioritario, il candidato che ottiene la migliore cifra elettorale del collegio.

La proposta di legge dispone inoltre che, al Senato, ove alla Regione spetti un numero di seggi superiore a sei, sono proclamati eletti i candidati non vincenti nei collegi uninominali che hanno conseguito la più alta percentuale di voti (cosiddetti migliori perdenti).



In base al riparto proporzionale dei seggi tra le circoscrizioni elettorali del territorio nazionale al Senato i seggi spettanti al Trentino-Alto Adige sono, a Costituzione vigente, pari a sette (tenuto conto della popolazione risultante dal censimento 2011) mentre diverrebbero complessivamente pari a sei in base alle previsioni del testo di riforma costituzionale, che specifica all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione, che ad ogni Regione o provincia autonoma spettano almeno tre senatori, quindi tre per la Provincia autonoma di Bolzano e tre per la Provincia autonoma di Trento.

Per il Senato non trovano quindi applicazione le soglie di sbarramento previste a livello nazionale e regionale per il riparto proporzionale e, come per la Valle d'Aosta, i relativi voti non concorrono al riparto dei seggi con metodo proporzionale.

Per la Camera, invece, al Trentino-Alto Adige si applicano le medesime disposizioni previste per le altre circoscrizioni del territorio nazionale e, quindi, i seggi sono interamente attribuiti con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-bis del testo unico per l'elezione della Camera.

La proposta di legge in esame mantiene ferma, sia ai fini della disciplina per l'elezione della Camera sia di quella per l'elezione del Senato, le disposizioni speciali concernenti la Regione Valle d'Aosta. Più nel dettaglio, il territorio della Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 47 del suo statuto di autonomia (Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4) forma una circoscrizione elettorale agli effetti delle elezioni per la Camera e per il Senato.

In base alla vigente disciplina elettorale, mantenuta dalla proposta di legge in esame, il territorio della Regione costituisce un unico collegio uninominale e l'assegnazione del relativo seggio è effettuata, come detto, con metodo maggioritario (D.P.R. n. 361 del 1957, artt. 2, 92 e 93; D.Lgs. n. 533 del 1993, artt. 1, commi 2 e 3, e da 20 a 21-ter – Titolo VII).

Nella Regione non si presentano liste di candidati nei collegi plurinominali ai fini dell'assegnazione dei seggi con metodo proporzionale. I voti espressi nella Regione non concorrono infatti al riparto dei seggi con metodo proporzionale.

Alla Camera le candidature sono individuali e devono essere sottoscritte da non meno di 300 e da non più di 600 elettori del collegio.

Per la Valle d'Aosta, in base all'art. 92 del TU Camera, la dichiarazione di presentazione della candidatura uninominale sia per la Camera che per il Senato deve essere depositata presso la cancelleria del Tribunale di Aosta dalle ore 8 del 35° giorno alle ore 20 del 34° giorno antecedente quello della votazione. Nel collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità: alla Camera è proclamato eletto il candidato più giovane di età (art. 93, comma 3, D.P.R. n. 361 del 1957), al Senato, il candidato più anziano di età (art. 21, comma 2, D.Lgs. n. 533 del 1993).

In caso di vacanza del seggio, si procede ad elezioni suppletive, secondo la disciplina di cui all'art. 86, comma 4, D.P.R. n. 361 del 1957 e all'art. 21-ter D.Lgs. n. 533 del 1993).

### **3.1.8. Delega al Governo per la determinazione dei collegi**

L'articolo 3 della proposta di legge reca una delega al Governo finalizzata a determinare i confini dei nuovi collegi elettorali plurinominali. L'Esecutivo è delegato ad adottare, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi plurinominali



per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, tenuto conto delle modifiche previste dal testo in esame. Rispetto al sistema vigente, le circoscrizioni elettorali in cui è suddiviso il territorio nazionale sono infatti ripartite in collegi plurinominali senza ulteriore ripartizione in collegi uninominali (fatta eccezione per la Valle d'Aosta e, al Senato, per il Trentino-Alto Adige) e ciò rende necessario la rideterminazione dei collegi elettorali.

In ciascuna circoscrizione, devono essere attribuiti da 3 a 8 seggi (alla Camera) e da 2 a 8 seggi (al Senato, dove al Molise spettano 2 seggi ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione).

I principi e i criteri direttivi sono in gran parte corrispondenti a quelli previsti dalla delega recata dalla legge n. 165 del 2017 relativamente ai collegi plurinominali, cui è stata data attuazione con il decreto legislativo n. 189 del 2017. I medesimi criteri e principi direttivi sono richiamati anche dall'articolo 3 della legge n. 51 del 2019. La proposta di legge stabilisce che, ai fini della predisposizione dello schema del decreto legislativo, il Governo si avvalga di una Commissione di esperti composta dal Presidente dell'ISTAT, che la presiede, e da dieci esperti in materia attinente ai compiti che la Commissione è chiamata a svolgere, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. Resta fermo, come già previsto dalla legge n. 165 del 2017, che il Governo aggiorna con cadenza triennale la composizione della Commissione. La Commissione, in relazione alle risultanze del censimento generale della popolazione, formula indicazioni per la revisione dei collegi, secondo i criteri di cui al presente articolo, e ne riferisce al Governo. Per la revisione dei collegi il Governo presenta un disegno di legge alle Camere.

Analogamente alla vigente disposizione di delega di cui alla legge n. 51 del 2019 e alla legge n. 165 del 2017 è previsto che lo schema del decreto legislativo sia trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di 15 giorni dalla data di trasmissione. Qualora il decreto legislativo non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare alle Camere una relazione contenente adeguata motivazione. Come già previsto, in caso di mancata espressione del parere di cui al comma 3 nel termine previsto, il decreto legislativo può comunque essere emanato.

L'articolo 3 della proposta di legge, quindi, prevede che:

- a) il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominali, sulla base della popolazione residente come indicata dai risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'ISTAT, sia assegnato un numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio;
- b) la popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi plurinominali della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto;
- c) nella formazione dei collegi sono garantite la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio, tenendo altresì conto delle unità amministrative su cui insistono e, ove necessario, dei sistemi locali, e, di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storicoculturali, nonché la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in



cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari. I collegi, di norma, non possono dividere il territorio comunale, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi. Nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi e criteri direttivi previsti, deve tenere conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi. Le disposizioni di delega legislativa previste, rispettivamente dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017 e dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 sono pertanto abrogate.

### 3.2. L'iter nella I Commissione della Camera dei deputati

*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali. C. 2329 Brescia, C. 2346 Molinari, C. 2562 Meloni, C. 2589 Sisto e petizione n. 428.*

Alla Camera l'esame del disegno di legge A.C. 2329 recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali", è stato avviato in 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali in sede referente il 14 gennaio 2020.

Il Presidente Giuseppe Brescia ha rilevato come il fatto che la proposta di legge in esame rechi esclusivamente la propria firma «evidenzi il carattere istituzionale della proposta medesima, che non va pertanto considerata quale proposta della maggioranza, bensì come uno spunto offerto al dibattito in Commissione sul tema».

I relatori, Emanuele Fiano (PD) e Francesco Forciniti (M5S) hanno svolto la relazione illustrativa. Nella seduta del 27 febbraio 2020 la Commissione ha deliberato di svolgere un ciclo di audizioni informali di esperti della materia nonché dei rappresentanti dell'Unione Italiana e della Slovenska Skupnost-Unione slovena, dell'Unione economico culturale slovena (Slovenska kulturno gospodarska zveza) e della Confederazione delle organizzazioni slovene (SSO).

La Commissione I si è riunita, in sede referente, il 9 luglio 2020. Alla proposta di legge AC 2329 è stata abbinata, in quanto vertente sulla medesima materia, la proposta di legge C. 2346 Molinari, recante «Abrogazione delle leggi 21 dicembre 2005, n. 270, 6 maggio 2015, n. 52, 3 novembre 2017, n. 165, e 27 maggio 2019, n. 51, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e ripristino dell'efficacia delle disposizioni preesistenti».

Nel corso della seduta della Commissione in sede referente del 14 luglio 2020 alle proposte di legge C. 2329 Brescia e C. 2346 Molinari, già in esame, è stata abbinata, in quanto vertente sulla medesima materia, la proposta di legge C. 2562 Meloni, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del



*Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica», mentre nella seduta del 20 luglio 2020 è stata abbinata, in quanto vertente sulla medesima materia, la proposta di legge C. 2589 Sisto, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché determinazione dei collegi uninominali e plurinominali».*

La Commissione, infine, si è riunita il 10 settembre 2020 e ha deliberato di adottare come testo base per il prosieguo dell'esame l'AC. 2329. L'esame in sede referente non è proseguito.

### **3.3. Le audizioni**

Di seguito l'elenco degli auditi e le tabelle di sintesi delle audizioni predisposte dal Dipartimento per le Riforme istituzionali.

*Mercoledì 27 maggio 2020*

- **Audizione di Massimo Villone, Professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II».**
- **Audizione di Alessandro Sterpa, Professore di diritto pubblico presso l'Università degli studi della Tuscia.**

*Mercoledì 3 giugno 2020*

- **Audizione di Giovanni Guzzetta, professore di diritto pubblico presso l'Università di Roma «Tor Vergata».**
- **Audizione di Gaetano Azzariti, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Roma «La Sapienza».**

*Mercoledì 10 giugno 2020*

- **Audizione di Pino Pisicchio, Professore di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Internazionali di Roma.**
- **Audizione di Mauro Volpi, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia.**



*Mercoledì 17 giugno 2020*

- **Audizione di Giovanni Tarli Barbieri, professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze.**
- **Audizione di Daniele Porena, professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia.**

*Mercoledì 24 giugno 2020*

- **Audizione di Roberto D'Alimonte, professore ordinario di sistema politico italiano presso l'Università «Luiss Guido Carli» di Roma.**
- **Audizione dell'Avvocato Felice Besostri.**

*Giovedì 25 giugno 2020*

- **Audizione in videoconferenza di Antonio Floridia, direttore dell'Osservatorio elettorale e del settore «Politiche per la partecipazione» della Regione Toscana.**
- **Audizione in videoconferenza di Carlo Fusaro, professore di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze.**
- **Audizione in videoconferenza di Ksenija Dobrila, Presidente dell'Unione culturale economica slovena.**
- **Audizione di Peter Močnik, Presidente della Slovenska skupnost.**
- **Audizione di Walter Bandelj, Presidente della Confederazione delle Organizzazioni Slovene e di Maurizio Tremul, Presidente dell'Unione italiana.**
- **Audizione di Stefano Passigli, già professore ordinario di Scienza della politica presso l'Università di Firenze.**

*Martedì 30 giugno 2020*

- **Audizione in videoconferenza di Michele Nicoletti, professore di Filosofia Politica presso l'Università di Trento.**
- **Audizione in videoconferenza di Giuseppe Valditara, professore ordinario di diritto privato romano presso l'Università europea di Roma.**



**Documenti acquisiti dalla Commissione:**

*25 giugno 2020*

- [MEMORIA DOTT. FLORIDIA](#)
- [MEMORIA PROF. FUSARO](#)
- [MEMORIA DOTT. MOČNIK](#)
- [MEMORIA DOTT. BANDELJ](#)
- [MEMORIA DOTT. TREMUL](#)

*24 giugno 2020*

- [MEMORIA PROF. D'ALIMONTE - SLIDE](#)
- [MEMORIA PROF. D'ALIMONTE](#)
- [MEMORIA AVV. BESOSTRI - AZIONE ACCERTAMENTO](#)
- [MEMORIA AVV. BESOSTRI - RICORSO TAGLIO PARLAMENTARI](#)

*17 giugno 2020*

- [MEMORIA PROF. PORENA](#)

**Documenti di sintesi:**

- [Dossier Camera dei deputati \(23 luglio 2020\)](#) - Elementi di sintesi delle audizioni
- Tabella sinottica degli auditi a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali (v. *infra* Tabella Auditi).



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

TABELLA AUDITI

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE ALL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE A.C. 2329 BRESCIA

«MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 MARZO 1957, N. 361, E AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 20 DICEMBRE 1993

NONCHÉ ALL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

TEMATICHE	Prof. Gaetano AZZARITI	Prof. Roberto D'ALIMONTE	Dott. Antonio FLORIDIA	Prof. Carlo FUSARO	Prof. Giovanni GUZZETTA	Prof. Michele NICOLETTI	Prof. Pino PISICCHIO
	Diritto costituzionale Università di Roma "La Sapienza". (9 giugno 2020)	Sistema politico italiano presso l'Università «Luiss Guido Carli» di Roma. (24 giugno 2020)	Dirigente Ufficio e Osservatorio elettorale e del settore "Politiche per la partecipazione" della Regione Toscana. (25 giugno 2020)	Diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze. (25 giugno 2020)	Diritto pubblico Università di Roma "Tor Vergata".  (3 giugno 2020)	Filosofia Politica 'Università di Trento  (30 giugno 2020)	Diritto pubblico comparato Università Studi Internazionali di Roma  (10 giugno 2020)
<b>Impianto generale legge</b>	Dubita della costituzionalità del sistema che prevede l'eliminazione dei CU e il mantenimento di liste bloccate alla luce delle indicazioni della	Fondamentale il valore della stabilità dei governi: il sistema elettorale dovrebbe prevedere collegi uninominali maggioritari o il premio di maggioranza. Il progetto in senso	Finalità essenziale della riforma è quella di ridare autonomia e legittimazione democratica al Parlamento e ai parlamentari. Ciò si può ottenere attraverso	È improbabile che l'obiettivo duplice della governabilità e della stabilità possa essere perseguito attraverso la trasformazione del sistema	Evidenza alcune criticità: - la proposta di legge risolve il problema della rappresentatività rinunciando al principio di stabilità (l'effetto che il sistema	Ritiene che il sistema proposto difficilmente sia in grado da solo di garantire una maggiore stabilità di governo. La proposta rischia di produrre un effetto opposto a quello	Esprime apprezzamento per la proposta di legge che disegna un impianto proporzionale.



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

	<p>CC (sentenza n. 1/2014 e n. 35/2017): circoscrizioni territorialmente ridotte, numero dei candidati esiguo, loro effettiva conoscibilità. Preferibile sistema di distribuzione proporzionale dei seggi in CU sul modello della legge n. 29 del 1948 che ha disciplinato l'elezione del Senato fino al 1994.</p>	<p>proporzionale costituisce un ritorno al passato: priva gli elettori della possibilità di decidere chi governa. <i>Suggerisce:</i> un <u>premio di maggioranza</u> a livello nazionale, sia alla Camera che al Senato, per la coalizione con più voti, posto che abbia ottenuto almeno il 40% in un turno unico o, meglio, in due turni, pur mantenendo un impianto proporzionalistico. <i>In alternativa:</i> incrementare il numero di collegi uninominali. Gli elettori non verrebbero privati della possibilità di decidere direttamente chi governa, il che contribuirebbe a</p>	<p>vari meccanismi. Sulla carta, il voto di preferenza risponde a queste finalità: ma i costi del voto di preferenza - in assenza di partiti fortemente strutturati - sono superiori ai vantaggi. È quindi giusta la soluzione di fondare il meccanismo elettorale su collegi plurinominali, con liste molte corte: ciò risponde all'esigenza della <i>conoscibilità</i> dei candidati. Occorre limitare procedure di assegnazione e distribuzione territoriale che producano effetti casuali, slittamenti o spostamenti dei</p>	<p>elettorale da misto a prevalenza proporzionale a interamente proporzionale. Suggerisce di pensare a qualcosa di diverso da un "sistema interamente proporzionale", per perseguire più efficacemente anche l'obiettivo della governabilità.</p>	<p>elettorale delineato produce è quello di eliminare i meccanismi di incentivo all'aggregazione ed al raggiungimento di una maggioranza politica autosufficiente già al momento delle urne): - la mancanza di una clausola di sospensione della applicabilità della legge nel caso in cui i decreti legislativi di definizione dei collegi elettorali non vengano adottati nei termini previsti (in contrasto con la giurisprudenza costituzionale).</p>	<p>sperato, ossia quello di indebolire la stabilità, affievolendo il potere di indirizzo politico dei cittadini tramite il loro voto. Suggerisce di rafforzare il potere dei cittadini di determinare con il proprio voto l'indirizzo politico del governo, attraverso riforme che riguardano non solo legge elettorale, ma anche altri meccanismi istituzionali e i regolamenti parlamentari.</p>	
--	--	---	--	---	---	--	--



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

		mitigare la sfiducia dei cittadini nella politica e ad assicurare una stabilità dell'azione di governo.	seggi, che creino distorsioni nella rappresentanza territoriale. Ipotizza un'inversione del procedimento di attribuzione ora previsto, (che inizia dall'attribuzione dei seggi in un Collegio Unico Nazionale e poi prevede la redistribuzione attraverso un doppio livello, quello delle 27 circoscrizioni e quello dei collegi plurinominali) ricorrendo al CUN solo per i seggi non attribuiti con quoziente pieno nelle circoscrizioni.				
<b>Soglie di sbarramento</b>	Visto l'innalzamento della soglia naturale per	Unico dato positivo la soglia del 5%, meccanismo che potrebbe generare	Ritiene che una soglia del 3% sia ragionevole e che non produca	Le clausole di sbarramento vengono rimodulate, con		La soglia di sbarramento è piuttosto alta con significative	Lo sbarramento esplicito del 5%, è inedito nell'esperienza



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

	<p>effetto della riduzione numero parlamentari, si chiede se sia opportuno escludere dal riparto dei seggi la maggior parte dei voti conquistati da forze medio-piccole. Chiede un'attenuazione delle soglie previste.</p>	<p>una disproporzionalità sufficiente a trasformare una minoranza di voti in maggioranza di seggi, ma solo alla condizione che ci sia voto disperso. Tuttavia, se la soglia verrà ridotta, o se non funzionerà come elemento distorsivo, il paese sarà destinato alla ingovernabilità, con governi deboli in preda al ricatto di piccoli partiti che avranno un potere di coalizione sproporzionato rispetto ai voti ottenuti.</p>	<p>eccessivi effetti di frammentazione.</p>	<p>contestuale introduzione – invero concettualmente incoerente con una formula che si vuole proporzionale - di deroghe per permettere a liste presenti meno omogeneamente sul territorio nazionale di ottenere comunque alcuni seggi (il c.d. diritto di tribuna).</p>		<p>ricadute sull'uguaglianza del voto. La clausola del 5% può essere una salutare clausola anti-frammentazione, ma il sacrificio che essa comporta sul piano dell'uguaglianza dei voti deve essere significativamente compensato da una qualche garanzia di maggiore governabilità del sistema.</p>	<p>del diritto elettorale italiano, tuttavia tale scelta finisce per lasciare comunque fuori dalla significatività parlamentare liste destinarie (ogni singola lista) anche di 1.600.000 voti (calcolati con riferimento alle elezioni del 2018).</p>
<b>Diritto di tribuna</b>	<p>La rappresentanza residuale di parlamentari "di tribuna" piuttosto che essere funzionale allo svolgimento</p>		<p>Il meccanismo può controbilanciare l'effetto di sotto-rappresentanza; ma da sommarie simulazioni svolte l'effetto della</p>				<p>Il riconoscimento del diritto di tribuna, appare utile, ma potrebbe rilevarsi insufficiente a consentire una rappresentanza</p>



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

	<p>dell'attività parlamentare si risolve in una presenza puramente simbolica. Auspica una modifica dei regol. parlamentari per garantire a questi eletti di poter incidere più efficacemente quantomeno nell'attività delle commissioni.</p>		<p>norma prevista (3 quozienti in almeno 2 circoscrizioni) produce una notevole riduzione della rappresentanza, concentrando i possibili eletti di queste forze politiche nelle circoscrizioni più grandi (Lombardia<sup>1</sup>, E. Romagna, Toscana, Lazio<sup>1</sup>, Campania<sup>1</sup> e Puglia). Una soluzione alternativa potrebbe ispirarsi al modello che vigeva nel sistema elettorale della "Prima Repubblica": accedono alla ripartizione dei seggi in sede di Circostrizione unica nazionale</p>				<p>plurale delle posizioni politiche più rilevanti e al tempo stesso potrebbe denunciare qualche debolezza sul versante della governabilità in un contesto in cui non viene adottato alcun meccanismo di incentivazione dell'intesa coalizionale. Auspica una riflessione sul punto insieme all'opportunità di valutare come modalità di scelta degli eligendi il voto di preferenza, al fine di tonificare il circuito rappresentativo.</p>
--	--	--	--	--	--	--	--



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

			tutte quelle liste che abbiano almeno conquistato un quoziente pieno in una circoscrizione (oppure si può prevedere che il quoziente pieno sia conquistato in almeno due o tre circoscrizioni: ma permettendo poi che vengano conteggiati tutti i voti della lista in sede di CUN).				
<b>Coalizioni</b>	Apprezzamento per interventi di pulizia del testo eliminando il collegamento di coalizione e la locuzione di capo delle forze politiche.						
<b>Candidature plurime</b>	Vanno cancellate.			Il numero dei candidati che ogni lista può presentare nei collegi all'interno			



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

				delle circoscrizioni viene opportunamente aumentato fino al massimo degli eligendi (senza più il tetto di quattro).			
<b>Liste bloccate o preferenze</b>		Con i collegi uninominali si supererebbe il problema delle liste bloccate che il sistema elettorale in discussione rafforza.		Opinione favorevole alle liste bloccate (fanno meno danni delle preferenze e permettono di meglio perseguire il riequilibrio di genere imposto dalla Costituzione).		In un sistema proporzionale a liste bloccate, il voto che i cittadini esprimono è di fatto un voto ai partiti. Ciò può produrre il consolidamento di fatto di un'oligarchia politica, rafforzata dal fatto che la soglia del 5% scoraggia la creazione di liste alternative.	
<b>Parità di genere</b>	Concorda con il mantenimento delle misure attuali.						
<b>Collegi esteri</b>	Sarebbe utile cogliere						



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

	l'occasione per un miglioramento radicale, tenuto conto della riduzione dei parlamentari esteri e dell'eccessivo ampliamento dei rispettivi collegi.						
--	--	--	--	--	--	--	--



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

<b>TEMATICHE</b>	<b>Prof. Daniele PORENA</b> Diritto pubblico Università di Perugia  (17 giugno 2020)	<b>Prof. Alessandro STERPA</b> Diritto pubblico Università della Toscana  (27 maggio 2020)	<b>Prof. TARLI BARBIERI</b> Diritto costituzionale Università di Firenze (17 giugno 2020)	<b>Prof. Giuseppe VALDITARA</b> Diritto privato romano presso l'Università statale di Torino  (30 giugno 2020)	<b>Prof. Massimo VILLONE</b> Diritto costituzionale Università di Napoli "Federico II"  (27 maggio 2020)	<b>Prof. Mauro VOLPI</b> Diritto costituzionale Università di Perugia  (10 giugno 2020)
<b>Impianto generale legge</b>	Favorevole al ripristino del principio proporzionale nella legislazione elettorale. Osservazione critica: riguarda la rimozione dell'obbligo, per ciascun partito, di depositare il proprio programma in vista della competizione elettorale Segnala l'opportunità di associare ad un sistema proporzionale il meccanismo della c.d. <b>sfiducia costruttiva</b> che ha mostrato convincenti prove di funzionamento rispetto ad altri sistemi elettorali di impronta schiettamente proporzionalista.		La proposta di legge elimina 3 aspetti criticati della vigente legge elettorale: 1) il voto unico per il collegio uninominale e per la parte proporzionale; 2) la pluralità delle soglie di sbarramento; 3) l'apparentamento in coalizione.	Con questa legge è più alto il rischio di un Parlamento frammentato, incapace di esprimere una maggioranza chiara e coesa. Sarà inevitabile un'enfaticizzazione del ruolo politico del Presidente della Repubblica che in aperta contraddizione con la Costituzione da arbitro rischia di trasformarsi, di assumere un ruolo da protagonista nell'agone politico e di dover formare troppo frequentemente governi di emergenza.	Evidenza che il passaggio <b>al sistema proporzionale</b> è di assoluto rilievo. Tuttavia la scelta del proporzionale da sola non esaurisce il tema della rappresentatività, non è la risposta conclusiva perché c'entra anche il taglio dei parlamentari.	Apprezzamento sui punti della proposta di legge che eliminano i riferimenti al maggioritario: i collegi uninominali, l'obbligo di dare vita ad una coalizione e l'indicazione del capo della forza politica.



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

	<p>L'obbligo di indicare nella mozione di sfiducia anche la nuova compagine governativa che si intende sostituire alla prima, riduce grandemente i fenomeni di instabilità istituzionale ma il Parlamento rimane pieno e autentico titolare delle proprie funzioni in tema di relazione fiduciaria con il Governo.</p>			<p>Questa legge, nemmeno temperata dal premio di maggioranza, riporta alle vicende della prima Repubblica per il peso decisivo delle segreterie di partito, lo scarso rilievo della volontà degli elettori, l'eccessivo potere di veto e di interdizione delle forze minori qui presenti tra l'altro anche attraverso il cosiddetto diritto di tribuna. Il maggioritario favorisce la governabilità, il proporzionale come quello qui consegnato la favorisce molto meno.</p>		
<b>Soglie di sbarramento</b>	<p>Persuasiva l'ipotesi di temperare il rigore proporzionalista mediante l'introduzione di una forte soglia di sbarramento a presidio di essenziali condizioni di stabilità istituzionale.</p>		<p>La soglia di sbarramento al 5% non pone problemi dal punto di vista della legittimità costituzionale. Se tuttavia</p>			<p>Favorevole alla clausola di sbarramento, ritiene che comunque andrebbe ridotta anche se non di molto.</p>



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

			<p>l'obiettivo della soglia di sbarramento è quello di contenere la frammentazione politico-partitica, occorre tener conto che essa è imputabili anche a istituti che intervengono prima e dopo l'assegnazione dei seggi, e che sono dunque indipendenti dalla legge elettorale.</p>			
<b>Diritto di tribuna</b>	<p>Condivide l'idea, nell'ottica di acquisire al dibattito parlamentare espressioni di possibile dissenso che, viceversa, finirebbero per rifluire nei soli (e talvolta pericolosi) canali extraparlamentari. Il solo limite è che, nella configurazione ipotizzata, il diritto di tribuna finirebbe per essere</p>	<p>Chiede che siano valutate due modifiche: 1) introdurre un tetto al numero di seggi dedicati al diritto di tribuna. Suggestisce che sia assegnata una quota massima di seggi in entrambe le Camere da destinare al diritto di tribuna per ottenere un ragionevole</p>	<p>Il diritto di tribuna pone due problemi: - un problema di ragionevolezza soprattutto alla Camera perché, stante la diversa consistenza demografica delle Regioni, si rischia di dare luogo a un esito in cui con meno voti si</p>			<p>Ritiene il diritto di tribuna un diritto di scarso significato, molto diverso da quello che è previsto in Germania, dove non c'è un diritto di tribuna ma si prevede la clausola del 5% o in alternativa la vittoria di una lista in tre collegi uninominali che dà a quella lista</p>



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

	ricosciuto nelle sole circoscrizioni più grandi.	bilanciamento tra l'esigenza della tutela delle minoranze e la efficienza dell'organo; 2) modificare le condizioni previste per far scattare l'applicazione dell'istituto.	ottiene il diritto di tribuna e con più voti si rimane fuori; - il diritto di tribuna così come formulato non rende chiaro in quale collegio plurinominale l'eletto con il diritto di tribuna si dovrebbe considerare designato.			non solo il diritto di avere tre eletti ma anche di concorrere alla ripartizione di seggi su scala nazionale.
<b>Candidature plurime</b>			Rimangono le candidature plurime espressione di un sistema elettorale che dal punto di vista dell'elettore non sembra del tutto trasparente. Preferibile un sistema proporzionale che valorizzi il territorio, facendo a meno anche di soglie di			La proposta di legge conferma che ci si può candidare in un massimo di 5 collegi diversi. Ricorda che in Germania ed in Spagna le pluricandidature sono vietate. Suggestisce di ridurre questa possibilità ad un massimo di 2 o 3 collegi.



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

			sbarramento prefissate dal legislatore o del diritto di tribuna.			
<b>Liste bloccate o preferenze</b>	<p>Ritiene che le patologie prodotte dal voto di preferenza non costituiscano ragioni sufficienti per farne a meno. Sarebbe opportuno considerare il rapporto tra candidati eletti con voto di preferenza e candidati eletti per ordine di lista (ovverosia quelli c.d. bloccati) come un rapporto tra regola ed eccezione: affidando cioè alle preferenze elettorali le sorti del maggior numero dei seggi parlamentari e ad un sistema di listini bloccati le sorti di un numero di seggi più esiguo. Appare curioso che il voto di preferenza continui ad essere garantito agli elettori per le elezioni comunali e regionali mentre non ve ne sia</p>		<p>Il problema delle liste bloccate rimane anche nel disegno di legge AC 2329, aggravato dal fatto che le liste sarebbero più ampie, almeno potenzialmente fino ad otto candidati. Il problema si pone anche dal punto di vista della conoscibilità dell'elettore perché con otto nomi sarebbe impossibile riprodurre i nomi dei candidati sulla scheda elettorale.</p>	<p>Il numero dei candidati inseriti nelle liste bloccate può essere raddoppiato rispetto al massimo contemplato nella legge elettorale attuale che è di quattro. Il rischio dunque di una ennesima declaratoria di incostituzionalità dell'attuale disegno di legge (sarebbe la terza in un decennio) è molto alto.</p>	<p>Rimangono le liste bloccate e quindi l'esito del voto sarebbe ancora una volta determinato dal solo voto alla lista. E' una scelta incostituzionale, come dichiarato nella sentenza n.1/2014.</p>	<p>Esprime criticità sul fatto che si tratta di liste interamente bloccate, perché non ci sono più i collegi uninominali. Sottolinea, inoltre, che la libertà dell'elettore verrebbe ad essere sacrificata e si perpetrerebbe una situazione nella quale sono i vertici del partito a scegliere i candidati.</p>



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

	traccia nei meccanismi di elezione dei parlamentari, i cui rapporti con gli elettori sono già assai più rarefatti.					
<b>Parità di genere</b>			Auspicabile un intervento su aspetti quali la previsione di una specifica sanzione per il mancato rispetto della proporzione della rappresentanza di genere, di una specifica disciplina del subprocedimento tesa al rispetto della proporzione e di un termine ragionevole entro il quale completare le verifiche.			Propone il voto con doppia preferenza di genere, che a suo avviso avrebbe vari vantaggi: rinsalderebbe il rapporto tra elettori ed eletti, obbligando i partiti a scelte più oculate e democratiche; darebbe maggiore possibilità di elezione alle donne.
<b>Circoscrizione estero</b>			Per la circoscrizione Estero, se dovesse entrare in vigore la riduzione del			



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

			<p>numero dei parlamentari, si assisterebbe ad una evidente asimmetria tra quanto affermato dalla legge, e cioè che si tratta di un sistema proporzionale, e gli effetti concreti, perché con un numero di senatori e di deputati che diminuirebbe drasticamente questo sistema elettorale diventerebbe di fatto un sistema maggioritario. Necessità, quindi, di introdurre qualche correttivo alla legge n. 49 del 2001.</p>			
--	--	--	---	--	--	--



#### 4. Ipotesi in materia di selezione tra i candidati

Di seguito vengono sintetizzati materiali di studio e approfondimento raccolti ed elaborati dal Dipartimento per le riforme istituzionali in parallelo con l'iter parlamentare del ddl AC 2329. In presenza di sistemi elettorali proporzionali per liste, la legislazione elettorale deve disciplinare l'individuazione dei candidati da eleggere nell'ambito dei seggi assegnati proporzionalmente a ciascuna lista. A tal fine sono molteplici i criteri che possono essere adottati.

##### 4.1. Le liste bloccate

Un meccanismo per l'individuazione dei candidati cui assegnare il seggio è quello delle liste bloccate. Con tale sistema, nel limite del numero di seggi assegnati ad una lista, i candidati vengono eletti secondo l'ordine di presentazione. In questo modo la scelta effettiva sull'elezione dei candidati è rimessa alle forze politiche all'atto di composizione delle liste elettorali.

Con questo sistema generalmente le spese elettorali si riducono e si evitano competizioni infrapartitiche nel corso della campagna elettorale, ma si indebolisce il ruolo degli elettori nella scelta degli eletti e il rapporto rappresentativo che dovrebbe legare i rappresentanti ai rappresentati.

##### 4.2. Le preferenze

Il sistema elettorale con preferenze è caratterizzato dalla possibilità per l'elettore di esprimere almeno una preferenza per un candidato che si è presentato nella lista prescelta dall'elettore: vengono quindi eletti i candidati, nel numero di seggi assegnati alla lista, in ragione delle preferenze ricevute. Con questo sistema elettorale, quindi, la scelta dei candidati eletti è esclusivamente rimessa agli elettori, non essendo in alcun modo determinante la posizione di un candidato nella lista. In questa categoria rientra anche il c.d. *Panachage*, con il quale si concede la possibilità all'elettore di separare il voto di lista da quello per i singoli candidati nelle liste. In questo modo, l'elettore può scegliere anche uno o più candidati appartenenti a una lista diversa, da sostituire o aggiungere a quelli della lista votata. Infine, esistono anche le c.d. preferenze negative che l'elettore può assegnare ad un candidato a lui sgradito. In questo caso, dal computo finale dei voti di preferenza, ottenuti da ciascun candidato, andranno sottratte le preferenze negative da lui ottenute.

Il voto di preferenza rafforza il rapporto tra eletti ed elettori e aumenta il potere di scelta dei votanti, ma consegna la scelta degli eletti ai soli elettori che esprimono la preferenza (che spesso sono una minoranza e sovente si tratta di minoranze organizzate), aumenta le spese per la campagna elettorale e accentua la competizione infrapartitica.



### 4.3. I capilista bloccati

Un sistema intermedio rispetto a quelli proposti in precedenza è quello del c.d. capolista bloccato.

Il sistema aveva trovato attuazione nel c.d. “*Italicum*”, la legge elettorale promossa durante il Governo Renzi che sarebbe dovuta entrare in vigore in combinato disposto con la riforma costituzionale respinta dal *referendum* del dicembre 2016. In questo sistema elettorale si prevedevano circoscrizioni medio-piccole e l’elettore poteva esprimere due preferenze (un uomo e una donna) ai candidati della lista prescelta con esclusione del capolista. Quest’ultimo, infatti, avrebbe beneficiato del primo seggio assegnato alla lista in quel collegio plurinominali, e soltanto gli eventuali seggi ulteriori nel collegio sarebbero stati assegnati ai candidati in ordine di preferenza. Le piccole dimensioni delle circoscrizioni, tuttavia, riducevano notevolmente i parlamentari effettivamente eletti con le preferenze, soprattutto per i partiti minori (che assai raramente avrebbero potuto ottenere più di un seggio in un singolo collegio).

### 4.4. Le liste flessibili

Alcuni sistemi elettorali utilizzano anch’essi soluzioni intermedie in cui esistono le preferenze ma l’ordine di lista mantiene un ruolo determinante nella selezione degli eletti. In questo modo i metodi di selezione degli eletti tra i candidati di una lista trovano un punto di equilibrio che permette loro di bilanciare pregi e difetti dei sistemi elettorali a liste bloccate con quelli dei meccanismi fondati sulle preferenze. Per specificare meglio il funzionamento delle liste flessibili si riportano, in sintesi, degli esempi di soluzioni intermedie adottati in alcuni Stati europei.

#### 4.4.1. Svezia

In riferimento alle elezioni politiche, il Parlamento svedese (*Riksdag*) si suddivide in 29 circoscrizioni, le cui dimensioni sono piuttosto disomogenee, in quanto si distribuiscono secondo caratteristiche demografiche spesso piuttosto difformi tra una regione e l’altra. Si va da un minimo di 2 deputati per le circoscrizioni più piccole fino a un massimo di 39 per le aree più popolose (come il collegio della contea di Stoccolma).

Le liste di candidati sono molto ampie, di numero variabile, e spesso suddivise seguendo i confini dei distretti che a loro volta compongono le circoscrizioni (i seggi sono comunque assegnati a livello circoscrizionale). Non di rado, la stessa persona è candidata in più distretti della medesima circoscrizione, o anche in più circoscrizioni. Di conseguenza, molti dei candidati ottengono poche decine di preferenze (alcuni si fermano a meno di 10, altri addirittura a zero).

Per fare un esempio, nella Contea di Blekinge – che elegge solo cinque parlamentari – il Partito Socialdemocratico ha presentato, nel 2018, oltre 25 candidati nelle proprie liste. In circoscrizioni elettorali più grandi, come quelle di Stoccolma e Goteborg, si arriva a liste che possono essere formate anche da centinaia di candidati, soprattutto per quel che riguarda i



partiti più grandi e radicati sul territorio. Si osserva, invece, che i partiti minori (intendendosi per tali quelli che si attestano sotto l'1%) presentano sovente due o tre candidati, anche nelle circoscrizioni ampie. Per stabilire gli eletti, si segue l'ordine in cui i nominativi sono disposti nella lista. Tuttavia, i candidati che eventualmente superano il 5% dei voti totali ottenuti dal partito su base circoscrizionale "scavalcano" quelli posti al vertice della lista. La soglia è stata dell'8% fino alle penultime elezioni parlamentari (2014), ed è stata recentemente abbassata al 5%, in modo da essere uniformata alle soglie per le elezioni europee e municipali.

Ma quanto incide la possibilità di modificare l'ordine di graduatoria concessa all'elettore svedese? A vedere i risultati delle politiche del 2018, ben poco. Nelle tabelle 1 e 2, sono stati analizzati – in assenza di dati aggregati sulle preferenze – i risultati di otto circoscrizioni prese a campione, seguendo un criterio di rappresentatività territoriale e demografica che fosse il più coerente possibile. In particolare, sono state selezionate due circoscrizioni popolate (Stoccolma città e contea), due tra le più piccole (Blekinge e Jamtland), due di dimensioni medio-piccole (Västerbotten e Uppsala) e due medio-grandi (Ostergotland e Goteborg).

Dall'analisi emergono alcuni dati: iniziando dalla Tabella 1, l'indice medio di preferenza si attesta quasi al 24% dei voti espressi, con oscillazioni piuttosto ampie (anche di dieci punti) e trasversali rispetto alle caratteristiche demografiche delle regioni. Se l'indice viene poi ricalcolato soltanto sui candidati che hanno ottenuto almeno il 5%, si nota che le asimmetrie sono ancora più marcate: l'indice medio è di 0,54 (in sostanza, le preferenze raccolte dai candidati più forti pesano oltre la metà rispetto alle preferenze totali), mentre a livello territoriale si va dallo 0,36 allo 0,68. Lo stesso dato rapportato al totale dei voti alla lista – e non al totale delle preferenze di coloro che vi fanno parte – restituisce un indice medio dello 0,13.

Nella Tabella 2, invece, troviamo i dati relativi ai singoli candidati. Come accennato in precedenza, il numero di candidati in Svezia è molto vasto rispetto ai seggi effettivamente disponibili. Le candidature che riescono tuttavia a superare la soglia di preferenze del 5% sono appena il 5,68% (in termini assoluti 242 su oltre 5000 candidati), con una leggera tendenza all'accentramento verso i candidati più forti nelle regioni periferiche e meno densamente popolate, mentre le aree urbane risultano, al contrario, maggiormente "redistributive".

Giacché, tra i suddetti 242, molti candidati sono espressione di partiti che ottengono poche decine di voti (e quindi irrilevanti ai fini di questa analisi), è bene scorporare ulteriormente il dato focalizzando l'attenzione solo sui soggetti "competitivi". È proprio qui che emerge quello che è probabilmente il dato più significativo: limitatamente alle suddivisioni territoriali qui analizzate, gli eletti che riportano un consenso personale superiore al 5% dei rispettivi partiti sono appena 30, da un minimo di 3 fino a un massimo di 5 in ogni circoscrizione. Si tratta, peraltro, di un dato che trova sostanziale conferma anche guardando alle altre venti circoscrizioni, esclusa la più piccola (per ovvi motivi, eleggendo solo 2 parlamentari) e che farebbe ipotizzare una proporzione totale di circa il 20% dei membri del *Riksdag* eletti con le preferenze. In realtà, esaminando con attenzione la posizione in cui i candidati erano in lista, si scopre che ben 29 su 30 dei suddetti candidati sarebbero stati eletti comunque, poiché



collocati come capilista o comunque in posizione utile. Anche allargando l'analisi oltre le circoscrizioni-campione, il *trend* non cambia: solo un altro candidato è stato in grado di smuovere la graduatoria al punto da conquistarsi l'elezione.

Conseguentemente, si può affermare che – su un totale di 349 membri del Parlamento (di cui 39 eletti in una sorta di collegio unico nazionale secondo il criterio dei “mandati compensativi”, finalizzati a correggere eventuali distorsioni possibili anche in un proporzionale) – soltanto due degli attuali parlamentari (al netto di eventuali subentri) sono stati eletti “sconfiggendo” *in toto* il meccanismo delle liste bloccate.



**TABELLA 1. Elezioni del 2018 in Svezia: indici di preferenza in 8 circoscrizioni.**

<b>CIRCOSCRIZIONE</b>	<b>SEGGI</b>	<b>VOTI TOT.</b>	<b>PREF. TOT.</b>	<b>INDICE PREF. (A)</b>	<b>PREF. +5%</b>	<b>INDICE PREF. +5% (B)</b>	<b>INDICE PREF. +5% (C)</b>
BLEKINGE	5	136.374	26.731	0,20	16.915	0,63	0,12
GOTEBORG	17	349.645	79.914	0,23	40.147	0,50	0,11
JAMTLAND	4	85.223	23.984	0,28	13.791	0,58	0,16
OSTERGOTLAND	14	300.778	61.946	0,21	27.349	0,44	0,09
STOCCOLMA CITTA'	32	611.206	163.154	0,27	106.051	0,65	0,17
STOCCOLMA CONTEA	39	815.031	213.365	0,26	145.408	0,68	0,18
UPPSALA	11	241.489	55.391	0,23	20.117	0,36	0,08
VASTERBOTTEN	9	178.837	44.227	0,25	22.692	0,51	0,13
<b>MEDIA</b>				<b>0,24</b>		<b>0,54</b>	<b>0,13</b>

(A) = Indice di preferenza medio. Varia da 0 a 1, dove 0 = nessuna preferenza e 1 = ogni voto una preferenza

(B) = Indice di preferenza che misura il peso dei candidati che hanno ottenuto il 5% rispetto al totale delle preferenze

(C) = Indice di preferenza che misura il peso dei candidati che hanno ottenuto il 5% rispetto al totale dei voti



**TABELLA 2. Elezioni del 2018 in Svezia: dati relativi ai singoli candidati in 8 circoscrizioni.**

<b>CIRCOSCRIZIONE</b>	<b>SEGGI</b>	<b>CAND +5% (D)</b>	<b>CAND. TOT. (E)</b>	<b>% (D) SU (E)</b>	<b>CAND. 5% ELETTI</b>	<b>CAND. +5% GIA' CAPILISTA</b>
BLEKINGE	5	22	285	7,72	3	3
GOTEBORG	17	28	621	4,51	5	5
JAMTLAND	4	23	303	7,59	3	3
OSTERGOTLAND	14	32	591	5,41	5	4
STOCCOLMA CITTA'	32	34	1.045	3,25	3	3
STOCCOLMA CONTEA	39	39	1.214	3,21	4	4
UPPSALA	11	33	545	6,06	4	4
VASTERBOTTEN	9	31	404	7,67	3	3
<b>MEDIA/TOTALE</b>		<b>242</b>	<b>5008</b>	<b>5,68</b>	<b>30</b>	<b>29</b>

(D) = Candidati che hanno superato la soglia del 5% delle preferenze sul totale dei voti

(E) = Candidati totali



#### 4.4.2. Austria

Un sistema analogo a quello svedese è previsto in Austria per le elezioni della Camera (*Nationalrat*), dei *Bundesländer* e dei distretti federali (equivalenti alle province italiane), con la soglia necessaria per alterare l'ordine di lista fissata rispettivamente al 7%, al 10% e al 14% del totale dei voti espressi per la lista.

#### 4.4.3. Paesi Bassi

I Paesi Bassi si contraddistinguono per il modello a collegio unico in cui vengono eletti i rappresentanti presso la Camera Bassa (Seconda Camera). Vi sono 19 distretti elettorali che tuttavia hanno un valore solo "organizzativo", dal momento che l'attribuzione dei seggi segue unicamente lo schema del voto nazionale. Il sistema elettorale, invece, è un classico esempio di proporzionale puro (quoziente di Hare) che prevede una soglia irrisoria, pari allo 0,7% dei voti.

Anche il modello olandese rientra fra i sistemi flessibili. Mentre il capolista è bloccato (quindi è il primo degli eletti a prescindere), affinché si possa "smuovere" la graduatoria prestabilita è necessario che un candidato superi il 25% del quoziente generale, ovvero il quoziente – uguale per tutti – calcolato come la somma dei voti validi di tutti i partiti diviso il totale dei seggi (150). A rendere l'obiettivo ancor più difficoltoso è il collegio unico, e quindi la necessità di raccogliere un ampio consenso personale ben distribuito su scala nazionale, all'interno di elenchi che in genere comprendono centinaia di candidati, quindi con una "concorrenza interna" potenzialmente molto serrata. Per tali motivi, la tendenza generale dell'elettorato olandese è quella di sostenere i capolista, mentre il numero di parlamentari eletti soltanto grazie alle preferenze è sempre piuttosto contenuto.

In occasione delle più recenti consultazioni elettorali (2017), 46 candidati si sono attestati sopra la soglia, ma soltanto per quattro di essi (due dei Verdi, uno per il Partito socialista e uno per i Cristianodemocratici) tale piazzamento è risultato determinante a causa della sfavorevole collocazione iniziale nelle rispettive liste. Per i restanti candidati (se si eccettuano altri tre, appartenenti a partiti molti piccoli, rimasti privi di eletti in Parlamento) il seggio sarebbe scattato ugualmente, anche senza l'apporto aggiuntivo delle preferenze. Varie ricostruzioni storiche confermano la scarsa incidenza delle preferenze sulle dinamiche di eleggibilità nei Paesi Bassi: dal 1959 ad oggi, mai si era andati oltre i tre candidati per elezione, con il record toccato proprio nel 2017.

È interessante notare, infine, che per quanto riguarda le elezioni europee il sistema di voto olandese si configura in modo assai diverso rispetto a quello delle politiche. L'elettore, infatti, sceglie il singolo candidato e, di conseguenza, il voto attribuito a quest'ultimo si trasferisce automaticamente anche al partito. Sostanzialmente, viene definito come un "voto di preferenza obbligatorio", e trova attuazione anche in altri Stati europei (sempre per il Parlamento di Strasburgo, e non per quelle nazionali) come la Finlandia, la Polonia e l'Estonia.



#### 4.4.4. Slovacchia

Come nel caso dei Paesi Bassi, anche in Slovacchia vi è un'unica circoscrizione all'interno della quale sono eletti tutti e 150 i parlamentari. Per l'attribuzione dei seggi, però, si procede con il quoziente di Hagenbach-Bischoff, e con una soglia di sbarramento del 5%. Ciascun elettore può, oltre al partito, selezionare fino a quattro nominativi dall'elenco predisposto dal partito stesso. L'ordine di lista può

essere alterato dai candidati che riescono a totalizzare un numero di preferenze pari al 3% dei voti ottenuti dal proprio partito. Anche i parlamentari europei vengono eletti con il medesimo sistema, tuttavia – visto il numero decisamente più basso di candidati eleggibili – è possibile attribuire al massimo due preferenze, mentre la soglia necessaria per “smuovere” la lista bloccata viene elevata al 10% dei voti espressi.

Grazie alla chiarezza del sito internet del governo slovacco, è possibile analizzare in maniera piuttosto intuitiva i dati relativi alle preferenze, con l'ulteriore vantaggio di un confronto tra le ultime due elezioni parlamentari. Infatti, come emerge dalle tabelle 3 e 4, il voto del 29 febbraio 2020 ha visto un leggero aumento dei candidati eletti grazie alle preferenze, passati a 15 rispetto ai 13 di quattro anni prima. Per quanto concerne il 2020, inoltre, il sito fornisce anche il tasso di preferenza dei singoli partiti, qui riadattato ad indice (IP) per renderlo uniforme ai casi analoghi visti negli altri Stati. I numeri sono piuttosto omogenei, sia se considerati nella formula proposta dall'ufficio statistico del governo slovacco (si oscilla tra 0,78 e 0,86), sia nella formula “corretta” (l'oscillazione si riduce tra 0,20 e 0,22), che è generalmente utilizzata dagli studiosi quando le preferenze esprimibili sono più di una: in questo caso, dunque, le preferenze andrebbero calcolate sul totale dei voti espressi moltiplicato per 4, che è appunto il numero delle preferenze massime che l'elettore può attribuire.

Esaminando i dati, si possono notare alcune tendenze. Ad esempio, il partito socialdemocratico non ha avuto – né nel 2016 né nel 2020 – alcun eletto al di fuori dell'ordine stabilito dal partito, mentre nel partito liberal-conservatore *O'ano* (vincitore delle ultime elezioni) si rivela una maggiore propensione al successo delle performance individuali. Inoltre, si osserva un altro fenomeno in base al quale alcune candidature più in vista sono collocate negli ultimi posti degli elenchi, probabilmente con la consapevolezza di un sicuro successo individuale (lo stesso leader di *O'ano* e attuale primo ministro, Igor Matovic, partiva come centocinquantesimo della lista ma grazie a quasi 500mila preferenze individuali – corrispondenti al 69% dei voti del partito – ha di fatto ribaltato la graduatoria), mentre altri candidati, considerati più deboli in partenza, vengono “protetti” con posizioni di sicura eleggibilità, a prescindere dalle preferenze che riescono a prendere. Ad ogni modo, grazie alla soglia molto bassa del 3%, nonché all'elemento semplificativo della circoscrizione unica, la Slovacchia è lo Stato europeo in cui negli ultimi anni il modello del voto flessibile ha prodotto i risultati più concreti.



Tabella 3. Elezioni parlamentari in Slovacchia del 2016

Partito	Eletti con +3%	Eletti totali
<b>OL'ANO</b>	8	19
<b>SIAMO UNA FAMIGLIA</b>	0	11
<b>MOST HID</b>	1	11
<b>PARTITO NAZIONALE SLOVACCO</b>	2	15
<b>DIREZIONE - SOCIALDEMOCRAZIA</b>	0	49
<b>PARTITO POPOLARE</b>	1	14
<b>SIET</b>	1	10
<b>LIBERTA' E SOLIDARIETA'</b>	0	21
<b>TOTALE</b>	<b>13</b>	<b>150</b>

Tabella 4. Elezioni parlamentari in Slovacchia del 2020

Partito	Eletti con +3%	Eletti totali	<i>IP</i>	<i>IP corretto</i>
<b>LIBERTA' E SOLIDARIETA'</b>	2	13	<i>0,78</i>	<i>0,20</i>
<b>SIAMO UNA FAMIGLIA</b>	1	17	<i>0,80</i>	<i>0,20</i>
<b>PER LE PERSONE</b>	1	12	<i>0,80</i>	<i>0,20</i>
<b>OL'ANO</b>	7	53	<i>0,86</i>	<i>0,22</i>
<b>DIREZIONE - SOCIALDEMOCRAZIA</b>	0	38	<i>0,86</i>	<i>0,22</i>
<b>LA NOSTRA SLOVACCHIA</b>	4	17	<i>0,85</i>	<i>0,21</i>
<b>TOTALE</b>	<b>15</b>	<b>150</b>		



#### 4.4.5. Belgio

La Camera dei Rappresentanti del Belgio, paese-simbolo del proporzionale con metodo d'Hondt, è composta da 150 membri, i cui seggi si suddividono in 11 circoscrizioni di dimensioni piuttosto variabili, anche per via dell'impianto federale su base etnico-linguistica che contraddistingue il Paese: si va da un minimo di 4 seggi nelle circoscrizioni più piccole fino ai 24 della circoscrizione di Anversa.

Le liste circoscrizionali sono composte sempre da un numero di candidati corrispondente al massimo dei parlamentari eleggibili nella circoscrizione stessa, ed è possibile esprimere un ampio numero di preferenze (purché esse siano attribuite a candidati appartenenti al medesimo partito). Anche in questo caso ci troviamo in presenza di un "voto flessibile": l'elezione segue l'ordine di lista, a meno che – in termini di preferenze – un candidato non riesca a superare un dato quoziente, fissato dividendo il totale dei voti ottenuti dal partito per il numero dei seggi disponibili aumentato di un'unità.

Il fenomeno degli eletti grazie al voto flessibile appare maggiormente diffuso rispetto al caso svedese: ciò è dovuto sia al largo utilizzo delle preferenze concesso dalla legge elettorale che alla suddetta formula del quoziente (la quale, soprattutto nelle circoscrizioni più popolose, agevola il successo delle candidature individuali). Osservando i dati relativi alle ultime elezioni parlamentari (maggio 2019), si nota che sono stati 8 su 150 gli eletti che, trovandosi in posizioni di lista "scomode", hanno superato il quoziente di cui sopra grazie al quale per l'appunto sono entrati in Parlamento. Va precisato che hanno conquistato il quoziente molti altri candidati comunque collocati in posizione eleggibile e, ovviamente, candidati di partiti minori che non hanno però raggiunto la soglia (circoscrizionale) del 5% grazie alla quale è possibile ottenere seggi.

Nella Tabella 5, sono riepilogate le dinamiche del voto flessibile relativamente alle elezioni del 2019. Sono stati presi in considerazione soltanto i partiti che, nelle singole circoscrizioni, hanno ottenuto seggi. Si può osservare che il voto flessibile si concretizza solo nelle circoscrizioni medio-grandi, che contano almeno 15 seggi in palio.



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

Tabella 5. Elezioni parlamentari 2019 in Belgio

<b>CIRCOSCRIZIONI/PARTITI</b>	<b><u>ELETTI SOLO GRAZIE ALLE PREFERENZE</u></b>	<b><u>ELETTI TOTALI</u></b>
<b>ANVERSA (24 SEGGI)</b>		
NUOVA ALLEANZA FIAMMINGA	2	8
VLAAMS BELANG	1	5
ALTRI	0	11
<b>BRUXELLES (15 SEGGI)</b>		
ECOLO (ECOLOGISTI FRANCOFONI)	1	4
ALTRI	0	11
<b>FIANDRE OCCIDENTALI (16 SEGGI)</b>		
NUOVA ALLEANZA FIAMMINGA	1	4
ALTRI	0	12
<b>FIANDRE ORIENTALI (20 SEGGI)</b>		
LIBERALI E DEMOCRATICI FIAMMINGHI	1	4
ALTRI	0	16
<b>HAINAUT</b>		
PARTITO SOCIALISTA	1	8
ALTRI	0	10

<b>CIRCOSCRIZIONI/PARTITI</b>	<b><u>ELETTI SOLO GRAZIE ALLE PREFERENZE</u></b>	<b><u>ELETTI TOTALI</u></b>
<b>LIMBOURG (12 SEGGI)</b>		
TUTTI I PARTITI	0	12
<b>LIEGE (15 SEGGI)</b>		
PARTITO SOCIALISTA	1	3
ALTRI	0	12
<b>LUXEMBOURG (4 SEGGI)</b>		
TUTTI I PARTITI	0	4
<b>NAMUR (6 SEGGI)</b>		
TUTTI I PARTITI	0	6
<b>BRABANTE FIAMMINGO (15 SEGGI)</b>		
TUTTI I PARTITI	0	15
<b>BRABANTE VALLONE (6 SEGGI)</b>		
TUTTI I PARTITI	0	6



#### 4.4.6. Scozia

Il sistema elettorale adottato per l'elezione del Parlamento scozzese si presenta come un sistema misto (in parte maggioritario ed in parte proporzionale) che appartiene alla famiglia dei sistemi elettorali proporzionali "personalizzati", di cui l'esempio più noto è il sistema elettorale tedesco. Tali sistemi, combinando elementi di proporzionale con i collegi uninominali, sono spesso proposti quali alternative ai sistemi proporzionali per liste con preferenze.

I cittadini, infatti, hanno diritto ad esprimere due voti: uno destinato ad eleggere un singolo candidato all'interno di collegi uninominali (che prendono il nome di *constituencies*) ed uno indirizzato alle liste di singoli partiti politici o di candidati indipendenti.

Quanto alla componente maggioritaria, è prevista la suddivisione del territorio scozzese in 73 *constituencies* all'interno delle quali vengono eletti singoli candidati con il metodo del "first past the post" (che, com'è noto, determina la vittoria di colui che ha ottenuto più voti indipendentemente da una soglia minima di preferenze espresse).

Per compensare il risultato maggioritario che deriverebbe dalla sola applicazione del first past the post system, è prevista una componente proporzionale all'interno del sistema elettorale scozzese che prende il nome di "Additional Member System".

Specificamente, quest'ultimo prevede l'esistenza di 8 aree elettorali<sup>13</sup> che prendono il nome di *Regions* ed in ognuna di esse è prevista l'elezione di 7 rappresentanti (i.c.d. "additional members").

I seggi proporzionali sono assegnati con metodo d'Hondt; per le liste che hanno avuto eletti nei collegi uninominali non si considerano i quozienti più alti in numero pari ai seggi uninominali vinti.

In altri termini, il numero dei voti ottenuti da un partito in una regione viene diviso per il numero di seggi già vinti dai candidati nei collegi uninominali. Quindi, ad esempio, se il partito X avesse 20.000 voti di lista ed un candidato appartenente allo stesso partito avesse ottenuto un seggio in una *constituency* della stessa regione, il partito X parteciperebbe all'assegnazione dei seggi addizionali con 10.000 voti come primo quoziente utile perché i 20.000 voti di lista verrebbero divisi per il numero di membri del Parlamento scozzese (MSP) – in questo caso uno – aumentato di una unità [ $20.000 \div (\text{numero di MSP} + 1)$ ].

Pertanto, se il partito X, a seguito di tale conteggio, presentasse il quoziente più alto rispetto agli altri partiti avrebbe diritto al primo degli "additional member seats" in palio. Da ciò deriva, di conseguenza, che effettuando lo stesso computo dei voti con riferimento ai restanti seggi regionali (i.e. i 7 seggi che ogni regione ha, sottraendo via via quelli già assegnati) il numero dei voti ottenuti dal partito X in quel territorio non verrà diviso per due (come nel caso appena riportato) ma per tre (in quanto tale partito ha già ottenuto un "additional member" e si troverebbe in una posizione di vantaggio rispetto agli altri partiti, non consentendo a questi ultimi di ottenere ulteriori seggi).

<sup>13</sup> Central Scotland, Glasgow, Highlands and Islands, Lothian, Mid-Scotland and Fife, North east Scotland, South Scotland e West Scotland.



Successivamente, la medesima operazione viene ripetuta fino a quando i sette seggi regionali (ossia i sette seggi presenti all'interno di ogni regione ed assegnati secondo un sistema proporzionale) non vengono interamente attribuiti.

L'ordine con cui vengono eletti i parlamentari nell'ambito del numero dei seggi addizionali così assegnato, risponde all'ordine delle candidature nella lista. Pertanto, il primo candidato della lista ha diritto a ottenere il primo "additional seat" (ossia il seggio addizionale) cui ha diritto il partito cui egli appartiene, il secondo candidato il secondo "additional seat" etc.

La componente proporzionale del sistema elettorale scozzese non può che essere un modo per bilanciare il risultato fortemente maggioritario che deriva dall'applicazione del sistema del "first past the post" consentendo, peraltro, anche ai partiti politici i cui candidati non sono stati eletti all'interno di un collegio uninominale di avere una rappresentanza all'interno del Parlamento. Tuttavia, allo stesso tempo, tale sistema elettorale può comportare l'effetto del c.d. "split-ticket voting" ossia il fenomeno per il quale un cittadino vota per un candidato appartenente ad un partito differente da quello per il quale lo stesso cittadino ha espresso una preferenza a livello regionale.

*Tabella esplicativa dell'Additional Member System*

Party	Regional Votes	Constituency seats won	Divisor: constituency seats won +1	Step 1: regional votes divided by divisor	New divisor seats won (including additional seat) +1	Step 2: regional votes divided by new divisor	New divisor seats won (including additional seat) +1	Step 3: regional votes divided by new divisor	New divisor seats won (including additional seat) +1	Running total of seats won (constituency plus regional seats gained from steps 1-3)
<b>A</b>	62,000	2	3	20,666	3	20,666	3	<b>20,666</b>	3+1	3
<b>B</b>	64,000	4	5	12,800	5	12,800	5	12,800	5	4
<b>C</b>	60,000	1	2	30,000	2	<b>30,000</b>	2+1	20,000	3	2
<b>D</b>	38,000	0	1	<b>38,000</b>	1+1	19,000	2	19,000	2	1

Party	Regional Votes	New divisor seats won (including additional seats) +1	Step 4: regional votes divided by new divisor	New divisor seats won (including additional seat) +1	Step 5: regional votes divided by new divisor	New divisor seats won (including additional seat) +1	Step 6: regional votes divided by new divisor	New divisor seats won (including additional seat) +1	Final step: regional votes divided by new divisor	Total number of constituency and regional seats won
<b>A</b>	62,000	4	15,500	4	15,500	4	<b>15,500</b>	4+1	12,400	4
<b>B</b>	64,000	5	12,800	5	12,800	5	12,800	5	12,800	4
<b>C</b>	60,000	3	<b>20,000</b>	3+1	15,000	4	15,000	4	<b>15,000</b>	4
<b>D</b>	38,000	2	19,000	2	<b>19,000</b>	2+1	12,666	3	12,666	2

So the totals for the Parties after all seven additional regional seats have been allocated are:

	Party A	Party B	Party C	Party D
Votes on regional ballot	62,000	64,000	60,000	38,000
Constituencies won	2	4	1	0
Additional seats allocated	2	0	3	2
Total seats in the Parliament	4	4	4	2



#### 4.5. Ipotesi di studio per la ripartizione, secondo l'ordine di lista, delle preferenze non espresse

Tra le diverse modalità per contemperare la scelta della forza politica nella compilazione delle liste elettorali e quella degli elettori mediante il voto di preferenza è possibile immaginare una soluzione alternativa a quelle precedentemente descritte (che si fondano, essenzialmente, su un *quorum* di voti di preferenza da ottenere per avanzare in posizione utile per essere eletto). È possibile, infatti, ipotizzare un sistema elettorale nel quale all'elettore sia concessa la possibilità di esprimere preferenze e si instauri un meccanismo con il quale attribuire un "significato" anche alle preferenze non espresse.

In un sistema a liste bloccate, infatti, si presume che l'elettore sia concorde con l'ordine di lista determinato dalla forza politica; in un sistema di voto di preferenza, viceversa, si presume che l'elettore che non esprima un voto di preferenza sia "soddisfatto" dalle preferenze espresse dagli altri elettori che hanno votato la medesima lista.

Un sistema misto potrebbe essere quello per il quale le preferenze non espresse dagli elettori siano considerate come espressioni di preferenza a favore dell'ordine di presentazione dei candidati, così come stabilito dalla forza politica cui la lista fa riferimento. A questo scopo si tratta di trovare un meccanismo che consenta di predeterminare una ripartizione del voto di preferenza dell'elettore, che rispecchi la graduazione fra i candidati che la forza politica, che li ha presentati, ha voluto stabilire (secondo il metodo interno che si sia data). In questo modo, l'elettore saprebbe che, se non esprime la preferenza, determina una certa distribuzione del voto tra i candidati che rispecchia l'ordine di lista; se invece l'elettore non concorda con la distribuzione di tali priorità, è sempre libero di esprimere la propria preferenza.

Per esempio, si potrebbe prevedere che il voto di preferenza non espresso da un elettore sia suddiviso proporzionalmente tra tutti i candidati della lista, in modo tale che a ciascun candidato sia attribuita una porzione di voto tale per cui al candidato che precede in lista sia assegnata la stessa porzione di chi lo segue ma aumentata di una identica frazione. Un esempio può rendere più comprensibile l'operazione: con una lista di 5 candidati, per esempio, al primo potrebbero essere assegnati  $\frac{5}{15}$  di preferenza, al secondo  $\frac{4}{15}$  di preferenza, al terzo  $\frac{3}{15}$  di preferenza, al quarto

$\frac{2}{15}$  di preferenza, al quinto  $\frac{1}{15}$  di preferenza. In tal modo l'elettore che non esprime la preferenza sa esattamente che il suo voto è ripartito tra tutti i candidati nella lista in modo che chi precede è favorito su chi segue. Naturalmente il sistema dovrebbe considerare, altresì, il numero di preferenze riconosciute all'elettore. A questo scopo, si potrebbe prevedere che, per determinare la cifra individuale di ciascun candidato, si calcolino in primo luogo il totale delle preferenze non espresse in favore di una lista (cfr. [APPENDICE, ALLEGATO n. 10](#)). Per ottenere tale dato si dovrebbe sottrarre al numero dei voti ottenuti da una lista in una circoscrizione (o al doppio dei voti nel caso in cui si prevedesse la doppia preferenza) il totale delle preferenze validamente espresse nei confronti di tutti i candidati della lista. A questo punto andrebbe determinato il numero delle preferenze non espresse da assegnare ad ogni candidato. Tale



dato si potrebbe facilmente ottenere moltiplicando il numero corrispondente alla posizione di ogni candidato (individuata dalla sequenza dei numeri interi decrescenti che parte dal numero dei candidati inclusi nella lista; nell'esempio sopra, a partire dal capolista la sequenza sarebbe: 5, 4, 3, 2, 1) per il quoziente delle preferenze non espresse, ottenuto dividendo il totale delle preferenze non espresse per la somma delle posizioni dei candidati in lista (nell'esempio, la somma di 5, 4, 3, 2, 1 è 15, e dunque il quoziente sarà pari a  $1/15$  delle preferenze non espresse).

A questo punto, il numero di preferenze così ottenuto andrebbe sommato al numero di preferenze espresse nei confronti del candidato. Risulterebbero, infine, eletti i candidati nell'ordine di preferenza così determinato.

Per schematizzare, poniamo il caso di una lista che abbia eletto tre deputati con 500 voti e alla quale, essendo possibile esprimere due preferenze, siano stati assegnati 700 voti di preferenza (con un residuo, quindi, di 300 preferenze non espresse).

Tabella 6. Schema esemplificativo del meccanismo di ripartizione delle preferenze

	Candidato	Preferenze	Preferenze non espresse	Totale	Eletto
5	Rossi	150	100	250	X
4	Bianchi	130	80	210	
3	Verdi	200	60	260	X
2	Gialli	180	40	220	X
1	Neri	40	20	60	

Attraverso questo sistema, come si vede nella Tabella 6, la scelta dei candidati eletti non sarebbe determinata esclusivamente dall'ordine di lista ma nemmeno solamente dagli elettori che intendono esprimere una preferenza.

Il meccanismo, quindi, è in grado di contemperare il voto di preferenza e la posizione della lista, risultando eletti rappresentanti che non siano quelli che hanno ottenuto più preferenze espresse e nemmeno che siano i primi in ordine di lista. Questo effetto è riscontrabile anche simulando l'uso del sistema sulla base di risultati elettorali effettivi riferiti a precedenti consultazioni elettorali con sistema di preferenza "classico".



Tabella 7. Elezioni europee 2019. Circoscrizioni Isole, lista Forza Italia. Simulazione

	Candidato	Pref.	Non espr.	Tot.	
8	BERLUSCONI SILVIO	90.299	51.077	141.376	Eletto
7	GIAMMANCO GABRIELLA	18.455	44.692	63.147	
6	CICU SALVATORE	28.471	38.308	66.779	
5	GRECO GABRIELLA	13.148	31.923	45.071	
4	ROMANO FRANCESCO SAVERIO	73.109	25.538	98.647	Eletto
3	MUSOLINO DAFNE	47.158	19.154	66.312	
2	MILAZZO GIUSEPPE	74.727	12.769	87.496	
1	IACOLINO GIORGIA	24.245	6.385	30.630	

Come si può evincere dalla precedente Tabella 7, dove sono aggregati i risultati nella circoscrizione Isole nelle elezioni europee del 2019 ottenuti dalla lista Forza Italia, i due deputati che sarebbero stati eletti con questo meccanismo sono il primo e il quinto in posizione di lista e, inoltre, sarebbero il primo e il terzo in quanto numero di preferenze espresse ricevute.

In altri casi, come si vede dalla successiva Tabella 8, invece, possono risultare comunque eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze espresse (che nel caso specifico sono anche i candidati in ordine di presentazione).

Tabella 8. Elezioni europee 2019. Circoscrizioni Isole, lista Fratelli d'Italia. Simulazione

	Candidato	Pref.	Non espr.	Tot.	
8	MELONI GIORGIA	65.372	27.258	92.630	Eletto
7	STANCANELLI RAFFAELE	30.299	23.850	54.149	Eletto
6	CANNATA GIOVANNI	20.028	20.443	40.471	
5	VARCHI MARIA CAROLINA	14.295	17.036	31.331	
4	GERVASI MARIA FERNANDA	9.305	13.629	22.934	
3	ZEDDA ANTONELLA	13.536	10.222	23.758	
2	RIZZO FRANCESCO	7.166	6.814	13.980	
1	SCARPINATO FRANCESCO PAOLO	13.954	3.407	17.361	

In altri casi, in particolare quando il numero di preferenze espresse sia complessivamente scarso e la differenza tra il numero di preferenze ottenuto dai singoli candidati non sia eccessivamente sperequato, può comunque essere prevalente la posizione di lista rispetto al numero di preferenze ottenuto. Come si può notare nell'esempio successivo (Tabella 9), il terzo



candidato in ordine di lista non verrebbe eletto pur essendo il candidato che ha ottenuto il maggior numero di preferenze espresse dagli elettori della lista.

Tabella 9. Elezioni europee 2019. Circoscrizioni Isole, lista Movimento 5 Stelle. Simulazione

	Candidato	Pref.	Non espr.	Tot.	
8	TODDE ALESSANDRA	88.209	162.611	250.820	Eletto
7	CORRAO IGNAZIO	115.377	142.285	257.662	Eletto
6	GIARRUSSO DINO	116.794	121.959	238.753	
5	DI PIETRO FLAVIA	45.691	101.632	147.323	
4	MONTAUDO MATILDE	44.294	81.306	125.600	
3	FORCILLO DONATO	29.006	60.979	89.985	
2	BRUNETTO ANTONIO	17.631	40.653	58.284	
1	CORRADO GIUSEPPINA	22.973	20.326	43.299	

## 5. Le altre proposte di riforma della legge elettorale in Parlamento

Di seguito viene riportata una ricognizione e una sintesi delle ulteriori proposte di riforma elettorale presentate nel corso della XVIII legislatura.

### 5.1. A.C.2589 – on. Francesco Paolo Sisto

“Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché determinazione dei collegi uninominali e plurinominali”.

La proposta di legge A.C. 2589, presentata alla Camera dei deputati il 14 luglio 2020 e abbinata all’AC 2329, è volta a fornire *“una legge elettorale immediatamente operativa, senza minare le prerogative del Capo dello Stato di cui all’articolo 70 della Costituzione, favorendo la nascita di Governi stabili sostenuti da maggioranze parlamentari omogenee”*, al fine di dotare il Paese di un sistema elettorale che garantisca, allo stesso tempo, la rappresentanza dei territori e la governabilità.

La proposta di legge interviene sul vigente sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica con modifiche puntuali fissando un numero di collegi uninominali corrispondente a quello con cui si è votato nel 2018 ma che, in combinato disposto con la riduzione del numero dei parlamentari, accentui il correttivo maggioritario senza ledere il principio di rappresentanza.



Mantenendo fermo quindi l'impianto generale della disciplina elettorale vigente introdotta dalla legge n. 165 del 2017, la proposta di legge interviene sulla quota di collegi uninominali in cui è suddiviso il territorio e sui criteri relativi all'individuazione e al numero di collegi plurinominali. Quello proposto pertanto è un sistema misto, maggioritario a turno unico e proporzionale, con prevalenza, a differenza del sistema vigente, della componente maggioritaria, in quanto la proposta mantiene "fisso" il numero di collegi uninominali previsti dalla legge n. 165 del 2017.

Per la Camera, la proposta di legge prevede di ripristinare la previsione normativa della legge n. 165 del 2017 – successivamente sostituita dalla legge n. 51 del 2019 in un rapporto frazionario - che ripartiva il territorio in un numero fisso di collegi uninominali pari a 231 (la legge n. 51 ha invece previsto che i collegi uninominali sono pari a tre ottavi del totale dei seggi da assegnare).

Analogamente alle previsioni della legge n. 165, del totale dei collegi uninominali, 6 sono previsti per il Trentino-Alto Adige e 2 per il Molise (indicati nell'allegato 1 alla proposta), mentre il territorio della regione Valle d'Aosta è costituito in un unico collegio uninominale.

Per il Senato, la proposta di legge prevede di ripartire il territorio nazionale (ad esclusione delle regioni Trentino-Alto Adige, Molise e Valle d'Aosta) in 109 collegi uninominali, come stabiliva la legge n. 51.

I numeri "fissi" previsti dalla proposta di legge sono dunque da applicare anche con l'entrata in vigore della modifica costituzionale che riduce il numero dei parlamentari.

La proposta di legge non modifica le restanti disposizioni vigenti, che regolano, tra l'altro, l'assegnazione dei seggi per la quota proporzionale. Pertanto, fatti salvi i seggi riservati alla Circoscrizione estero, con la riduzione del numero di parlamentari alla Camera sarebbero eletti 152 deputati con il sistema proporzionale, mentre al Senato sarebbero 79 i senatori eletti con tale sistema.

Per quanto concerne i collegi plurinominali per le elezioni della Camera dei deputati, il testo prevede che le circoscrizioni elettorali che eleggono fino a 8 deputati con metodo proporzionale siano costituite in un unico collegio plurinomiale, mentre le circoscrizioni Lombardia 1, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio 1 e Puglia sono costituite in 2 collegi plurinominali, individuati mediante l'accorpamento di due collegi plurinominali vigenti come specificamente previsto nell'allegato 2 della proposta.

Per quanto riguarda i collegi plurinominali per le elezioni del Senato della Repubblica, il testo prevede che le regioni che eleggono fino a 8 senatori con metodo proporzionale siano costituite in un unico collegio plurinomiale, mentre la regione Lombardia è costituita in 2 collegi plurinominali, individuati mediante l'accorpamento di, rispettivamente, due e tre collegi plurinominali vigenti, come specificamente previsto nell'allegato 3 della proposta.

In sintesi, la proposta di legge interviene sulla legislazione elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica secondo i seguenti criteri:

- a) elezione di 232 dei membri della Camera dei deputati e di 116 dei membri del Senato della Repubblica tramite collegi uninominali a turno unico e dei membri rimanenti, esclusa la circoscrizione Estero, tramite sistema proporzionale; quindi, si interviene sulla quota di collegi uninominali in cui è suddiviso il territorio ripristinando il numero "fisso" di collegi uninominali previsti dalla legge n. 165 del 2017: 231 per la Camera dei deputati e 109 per il



Senato (la legge n. 51 del 2019 ha invece previsto che i collegi uninominali sono pari a tre ottavi del totale dei seggi da assegnare). Analogamente alle previsioni della legge n. 165, del totale dei collegi uninominali, 6 sono previsti per il Trentino-Alto Adige e 2 per il Molise (indicati nell'allegato 1), mentre il territorio della regione Valle d'Aosta è costituito in un unico collegio uninominale. Pertanto, fatti salvi i seggi riservati alla Circoscrizione estero, con l'attuale numero di parlamentari alla Camera sarebbero eletti 152 deputati con il sistema proporzionale, mentre al Senato sarebbero 79 i senatori eletti con tale sistema con una prevalenza della quota maggioritaria.

- b) selezione dei membri eletti con la quota proporzionale tramite liste bloccate da presentare in collegi plurinominali; pertanto, per quanto concerne la Camera dei deputati, la proposta prevede che le circoscrizioni elettorali che eleggono fino a 8 deputati con metodo proporzionale siano costituite in un unico collegio plurinomiale, mentre le circoscrizioni Lombardia 1, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio 1 e Puglia siano costituite in 2 collegi plurinominali, individuati mediante l'accorpamento di due collegi plurinominali vigenti come specificamente previsto nell'allegato 2 al testo della proposta. Mentre, per le elezioni del Senato della Repubblica, si prevede che le regioni che eleggono fino a 8 senatori con metodo proporzionale siano costituite in un unico collegio plurinomiale, mentre la regione Lombardia è costituita in 2 collegi plurinominali, individuati mediante l'accorpamento di, rispettivamente, due e tre collegi plurinominali vigenti, come specificamente previsto nell'allegato 3 al testo della proposta.
- c) confermata anche la possibilità per i partiti di stringere alleanze pre-elettorali;
- d) le soglie di sbarramento per l'accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi sono quelle vigenti (le principali: 3 per cento per liste singole, 10 per cento per le coalizioni). Sono altresì confermate quindi le disposizioni che prevedono la possibilità per le liste di coalizzarsi, nonché la possibilità di pluricandidature (con i limiti previsti dal vigente sistema elettorale).
- e) votazione, per ogni Camera, su un'unica scheda – configurata sul modello di quella attualmente in uso per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con oltre 15.000 abitanti – con l'indicazione dei nomi dei candidati nel collegio uninominale e nel collegio plurinomiale.

La proposta di legge prevede espressamente, per entrambi i rami del Parlamento, il ricorso ai collegi uninominali vigenti, che pertanto risulterebbero quelli individuati dal decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189.

## **5.2. A.C. 2346 - on. Riccardo Molinari e altri**

“Abrogazione delle leggi 21 dicembre 2005, n. 270, 6 maggio 2015, n. 52, 3 novembre 2017, n. 165, e 27 maggio 2019, n. 51, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e ripristino dell'efficacia delle disposizioni preesistenti”.

La proposta di legge A.C. 2346, presentata alla Camera dei deputati il 21 gennaio 2020 e abbinata all'AC 2329, propone di adottare come sistema elettorale quello utilizzato nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001, il cosiddetto *Mattarellum*. A tal fine, procede si limita a procedere all'abrogazione delle leggi successivamente approvate al fine di dare luogo alla reviviscenza di tale disciplina (recata dalle



leggi n. 276 e 277 del 1993), effetto invero dubbio stante il principio di non riviviscenza di discipline abrogate trame l'abrogazione delle disposizioni originariamente abroganti.

Tale sistema configura un sistema elettorale misto, proporzionale e maggioritario, con forte predominanza della componente maggioritaria. Il 75 per cento dei seggi da assegnare sono infatti direttamente attribuiti in collegi uninominali al candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. Per la Camera i seggi uninominali da assegnare sono calcolati arrotondando all'intero più prossimo il 75 per cento dei seggi spettanti ad ogni Circostrizione. Per il Senato la stessa operazione avviene per ogni regione, con la differenza che l'operazione di arrotondamento avviene per difetto.

In questo modo, con l'entrata in vigore della riforma del numero di parlamentari (400 deputati e 200 senatori, dei quali rispettivamente 8 e 4 eletti nella Circostrizione estero), risulterebbero eletti con metodo maggioritario 299 deputati e 142 senatori e con metodo proporzionale 93 deputati e 54 senatori.

La ripartizione del territorio prevede, per la Camera 26 circostrizioni più la Valle d'Aosta (costituita in un unico collegio uninominale) e per il Senato il sistema prevede la base regionale.

Per la Camera la restante quota di seggi non attribuita con sistema maggioritario è ripartita tra le liste a livello nazionale, previo scorporo parziale dei voti.

Fra le liste che hanno superato la soglia di sbarramento, la ripartizione proporzionale dei seggi è effettuata previa detrazione di un parte dei voti risultati necessari per eleggere i candidati nei collegi uninominali collegati alla lista (c. d. "scorporo parziale"): alle liste collegate a ciascun candidato uninominale eletto in un collegio uninominale è in particolare sottratta quella parte dei voti che, in ogni collegio, ha consentito al candidato collegato di vincere, e cioè i voti ottenuti dal candidato giunto al secondo posto, più uno. La legge stabilisce una soglia minima di scorporo: per ogni candidato eletto in un collegio uninominale collegato ad una lista non può essere sottratto un numero di voti inferiori al 25 per cento dei voti validi espressi in quel collegio. Qualora il candidato secondo classificato nel collegio abbia conseguito un risultato inferiore a tale percentuale, lo "scorporo" sarà pertanto pari al 25 per cento dei voti validi del collegio.

Per il Senato, il restante 25 per cento dei seggi viene attribuito in ciascuna regione tramite recupero proporzionale previo scorporo totale dei voti. Ai fini dell'attribuzione dei seggi da assegnare in ragione proporzionale l'Ufficio elettorale regionale determina in primo luogo la cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati. Tale cifra è data dalla somma dei voti con-seguiti dai candidati presentatisi nei collegi della regione con il medesimo contrassegno, detratti i voti ottenuti dai candidati già proclamati eletti nei collegi stessi (scorporo totale).

Per la Camera, le candidature nei collegi uninominali devono essere collegate a 1 o più liste presentate nella circostrizione. È possibile candidarsi in un solo collegio uninominale e nella lista della medesima circostrizione. È possibile candidarsi nelle liste di non più di tre circostrizioni. Si vota con due schede, voto al candidato nel collegio e voto di lista. In caso di candidati vincenti in più collegi si ricorre a sorteggio.

Per il Senato, non è prevista la possibilità di pluricandidature. La presentazione delle candidature nei collegi uninominali avviene per gruppi contraddistinti dal medesimo contrassegno nella regione.

Si vota con un'unica scheda, il voto espresso per il candidato è valido anche per il gruppo collegato. È prevista una soglia di sbarramento al 4 per cento alla Camera (per la sola quota proporzionale), mentre nessuna soglia (regionale) è prevista al Senato.



### **5.3. A.C. 2678 - on. Giorgia Meloni ed altri**

"Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica".

La proposta di legge A.C. 2678, presentata alla Camera dei deputati il 25 settembre 2020, mantiene inalterato il numero di collegi uninominali, pari a 231 alla Camera e a 109 al Senato, introduce il voto di preferenza e, infine, prevede un premio di maggioranza per la lista o per la coalizione di liste che ottenga almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale.

Poiché il numero dei collegi uninominali rimane immutato, per effetto della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, diminuisce solo il numero di seggi da attribuire nei collegi plurinominali, passando da 245 a 160 alla Camera e da 122 a 80 al Senato con effetti più marcatamente maggioritari.

Il numero dei collegi uninominali, infatti, è quello determinato dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, permettendo così di prescindere dalla rideterminazione dei collegi elettorali.

Il vigente meccanismo, come anche la proposta di legge n. 2329, non prevede nella quota proporzionale l'espressione delle preferenze, lasciando la scelta dei parlamentari da eleggere totalmente in mano alle segreterie dei partiti. La proposta di legge A.C. 2678 è volta invece a reintrodurre le preferenze in luogo delle liste bloccate, ritenendole il sistema migliore per garantire un vero potere di scelta in capo ai cittadini. Sul tema dell'introduzione delle preferenze si rinvia al successivo A.C. 297, proposta presentata già all'inizio della legislatura.

Altro importante elemento della presente proposta di legge è l'introduzione di un premio di maggioranza per la coalizione che risulti vincente in termini relativi ma non assoluti.

L'assegnazione di un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione che abbia conseguito il miglior risultato, laddove ancorato a una soglia minima di voti chiaramente individuata, intende superare le eccezioni sollevate dalla Consulta con riferimento al premio di maggioranza garantendo una maggiore governabilità (sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017, non rendere "intollerabile la cosiddetta disproporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti"), ancorché resti da valutare, con riferimento alla compatibilità costituzionale della proposta, l'abbinamento di due distinti elementi in funzione maggioritaria: l'espansione della quota di collegi uninominali cui si aggiunge un premio di maggioranza.

### **5.4. A.C.297 - on. Giorgia Meloni**

"Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, concernenti l'espressione dei voti di preferenza e lo svolgimento di elezioni primarie".

La proposta di legge AC 297, presentata il 23 marzo 2018, intende garantire maggiore libertà di espressione agli elettori, che potranno scegliere non solo per quale partito ma anche per quale candidato votare, anche nei collegi plurinominali.



In particolare, elimina dal sistema elettorale vigente il meccanismo delle liste bloccate introducendo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il voto di preferenza per i candidati nei collegi plurinominali. Nei collegi più piccoli, che eleggono fino a tre candidati, sarà possibile esprimere una preferenza, mentre nei collegi più grandi è prevista la doppia preferenza per candidati di sesso diverso.

Alla Camera dei deputati in ogni collegio plurinominali ciascuna lista è composta da un elenco di candidati il cui numero non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominali e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominali; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

Al Senato della Repubblica l'elettore può esprimere una sola preferenza in favore di un candidato nel collegio plurinominali della lista da lui votata.

Inoltre, si prevede un'ulteriore significativa innovazione rispetto alla legge elettorale vigente, disciplinando la possibilità, riconosciuta ai partiti, di svolgere elezioni primarie per consentire una maggiore partecipazione elettorale alla scelta dei candidati.

#### **5.5. A.C.2901 on. Bruno Bossio e altri**

“Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali”

La proposta di legge AC 2901, presentata il 22 febbraio 2021, modifica la normativa elettorale vigente al fine di introdurre un sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 3 per cento a livello nazionale, in coerenza – si legge nella relazione – con le esigenze di una moderna democrazia parlamentare. Per le minoranze linguistiche tale soglia è fissata al 15% a livello regionale.

Si prevede il superamento delle liste bloccate con l'introduzione del sistema delle preferenze, con facoltà per l'elettore di esprimerne al massimo due. La seconda preferenza, ove sia espressa, deve essere in favore di un candidato di sesso diverso da quello cui è riferita l'altra, secondo il principio della «preferenza di genere».

Viene soppressa, inoltre, la possibilità per le liste di associarsi in coalizioni. La proposta infine delega il Governo ad adottare, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, adeguando i criteri e principi direttivi al nuovo sistema elettorale delineato.

#### **5.6. A.S.1534 - Sen. Roberto Calderoli**

“Modifica della normativa per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

Il disegno di legge, presentato l'8 ottobre 2019, è volto ad abrogare la vigente normativa per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con lo scopo di ripristinare le norme previgenti del cosiddetto « *Mattarellum* », e quindi un sistema elettorale misto, prevalentemente



maggioritario, ma con recupero proporzionale (per una considerazione sulla tecnica legislativa adottata, vedi al punto 5.2).

## 6. Le recenti posizioni della dottrina

A conclusione del dossier viene presentata una rassegna della dottrina recente in materia di riforma elettorale:

- Nomos -Le attualità nel diritto 2-2021

[Per una riforma del sistema elettorale in senso stretto](#)

**Salvatore Bonfiglio**

- Rivista Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2021 (5 Luglio 2021)

[Riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale](#)

**Massimo Siclari**

- Rivista “Lacostituzione.info” (18 GIUGNO 2021)

[Riforma della legge elettorale: le indicazioni della Corte costituzionale](#)

**Salvatore Curreri**

- Nomos -Le attualità nel diritto 1-2021

[Osservazioni minime su legge elettorale e riforma dei partiti](#)

**Nicola Colaianni**

- Nomos -Le attualità nel diritto 1-2021

[La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi](#)

**Roberto Borrello**

- Nomos -Le attualità nel diritto 1-2021

[Appunti sull'ennesima \(necessaria\) riforma elettorale](#)

**Pino Pisicchio**

- Nomos -Le attualità nel diritto 1-2021

[Considerazioni sulla possibilità di una modifica delle regole elettorali](#)

**Massimo Siclari**

- Nomos -Le attualità nel diritto 1-2021

[Tendenze involutive del sistema elettorale politico in Italia](#)

**Lara Trucco**



- CISE – Centro Italiano Studi Elettorali (18 MARZO 2021)

[Serve una legge elettorale per garantire governabilità senza tradire chi vota](#)

**Roberto D'Alimonte**

- Rivista “Il Mulino” (25 GENNAIO 2021)

[In questi giorni è tornato alla ribalta il tema della riforma elettorale: non appena Conte ha accennato alla questione, in molti è scattato una sorta di riflesso condizionato. Ma davvero il «ritorno al proporzionale» è una sciagura?](#)

**Antonio Floridia**

- Rivista “Il Mulino” (9 DICEMBRE 2020)

[Quale riforma elettorale?](#)

**Enzo Cheli**

- OSSERVATORIO SULLE FONTI – Fascicolo 1/2020

[Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari](#)

**Claudio Tucciarelli**

- LaCostituzione.info (22 SETTEMBRE 2020)

[Dopo il “taglio” dei parlamentari](#)

**Antonio D'Andrea**

- Forum di quaderni costituzionali (14 Settembre 2020)

[Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale](#)

**Giovanni Tarli Barbieri**

- Rivista “Questione giustizia” (27 FEBBRAIO 2020)

[Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto](#)

**Alessandra Algostino**